

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Gelsenkirchen 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	19
3.4 Prozessmanagement	29
3.5 IT-Sicherheit und Datenschutz	32
3.6 Örtliche Rechnungsprüfung	37
4 Anlage: Ergänzende Tabellen	40
Kontakt	42

1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gelsenkirchen 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 Kosten der Informationstechnik (IT) der Stadt Gelsenkirchen resultieren fast vollständig aus Leistungen der gkd-el und sind im interkommunalen Vergleich niedrig.

Zudem ist die Stadt Gelsenkirchen bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung vergleichsweise weit. Auch beim Prozessmanagement ist die Stadt bereits auf einem sehr guten Weg. Trotzdem bestehen vereinzelt Optionen für die Stadt Gelsenkirchen sich weiter zu verbessern. Durchweg positiv stellt sich die Stadt Gelsenkirchen dagegen beim Thema Datenschutz auf.

Im Gegensatz zur letzten IT-Prüfung der gpaNRW bietet das IT-Betriebsmodell der Stadt Gelsenkirchen mittlerweile verbesserte Rahmenbedingungen die Informationstechnik bedarfsorientiert und damit sachgerecht steuern zu können. Allerdings könnte die Kernverwaltung der Stadt Gelsenkirchen leichter die Angemessenheit der IT-Leistungen und die damit verbundenen Kosten bewerten, wenn die laufenden Abrechnungen der gkd-el weniger pauschaliert erfolgen würden.

Bei der IT-Sicherheit ist für die Stadt Gelsenkirchen positiv hervorzuheben, dass sie von der Organisation und Infrastruktur der gkd-el sehr profitiert. Allerdings gibt es Verbesserungsmöglichkeiten in konzeptioneller Hinsicht, insbesondere beim IT-Sicherheitsmanagement, welches nach eigenen Angaben im Aufbau ist.

Der örtlichen Rechnungsprüfung der Stadt Gelsenkirchen fehlen Sach- und Personalressourcen, um über Beratungen und interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT-Bereitstellung beizutragen und letztlich ihrer Pflichtaufgabe nachzukommen. Hier sollte die Stadt Gelsenkirchen ansetzen, um zu gewährleisten, dass die örtliche Rechnungsprüfung den Anforderungen der digitalen Verwaltung zukünftig gerecht werden kann.

2 Überörtliche Prüfung der Informationstechnik

2.1 Grundlagen

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

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

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

2.2 Prüfungsbericht

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

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

2.2.1 Struktur des Berichtes

Der Aufbau des Berichtes folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

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

2.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

2.3 Prüfungsmethodik

2.3.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

2.3.2 gpa-Kennzahlenset

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

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

2.3.3 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

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

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Um über die heterogenen IT-Betriebsmodelle aller 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 Gelsenkirchen vom 14. Januar 2019 bis zum 08. Februar 2021 durchgeführt.

Zunächst haben wir die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Gelsenkirchen 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 Gelsenkirchen 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 Gelsenkirchen ab.

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

Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Fachteamleitung)
- Sven Alsdorf (Projektleitung)
- Mathias Elbers
- Jens Aschmutat
- Linda Lauber
- 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.

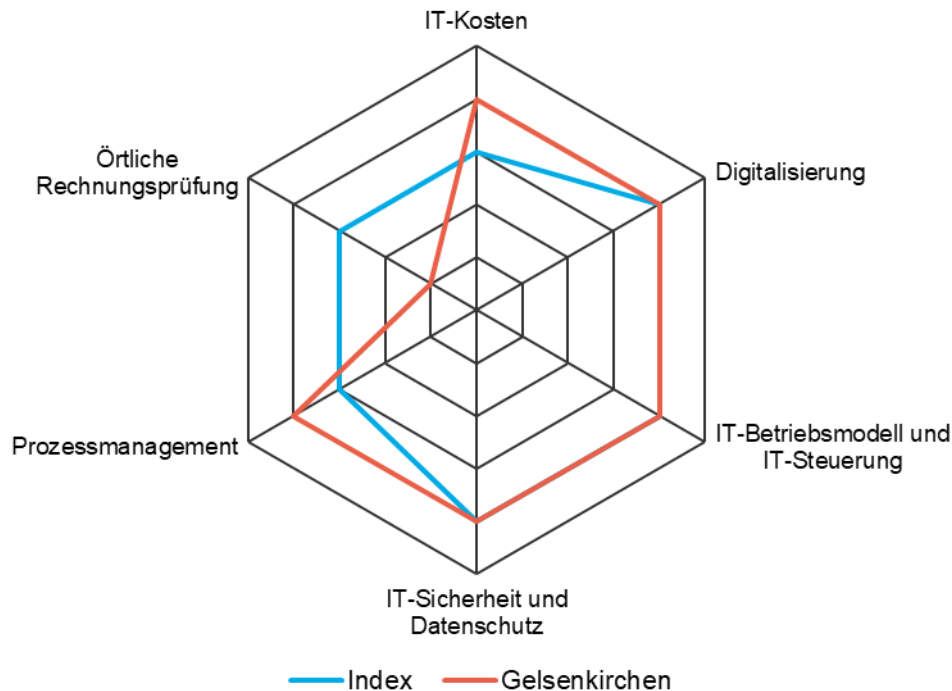
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **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 Gelsenkirchen. 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.

IT-Profil der Stadt Gelsenkirchen



- ➔ Niedrigen IT-Kosten stehen überdurchschnittlich ausgeprägte Qualitätsmerkmale der Digitalisierung gegenüber. Die Stadt Gelsenkirchen kann ihr Profil vereinzelt noch beim Prozessmanagement und in der IT-Steuerung stärken. Dies gilt auch für den konzeptionellen IT-Grundschutz, während der Datenschutz vorbildlich aufgestellt ist. Die örtliche Rechnungsprüfung kann bislang noch keine hinreichende Unterstützung bieten.

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

3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

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

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

➔ Feststellung

Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Gelsenkirchen im Gegensatz zur letzten IT-Prüfung verbesserte Rahmenbedingungen, um die Informationstechnik bedarfsgerecht zu steuern.

Die Kernverwaltung der Stadt Gelsenkirchen könnte allerdings noch besser über die Angemessenheit der IT-Leistungen und die damit verbundenen Kosten urteilen, wenn Abrechnungen der gkd-el weniger pauschaliert erfolgen würden.

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 Gelsenkirchen** lagert ihre operative IT nahezu vollständig an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Gelsenkirchener Kommunale Datenzentrale Emscher-Lippe“ (gkd-el) aus. Über 85 Prozent des gesamten Umsatzvolumens der gkd-el entfallen auf die Abnahme durch die Kernverwaltung der Stadt Gelsenkirchen. Der übrige Anteil entfällt auf die Stadtwerke Gelsenkirchen GmbH und andere städtische Institutionen. Die Umsätze der gkd-el werden damit hauptsächlich im Konzern der Stadt Gelsenkirchen generiert.

In 2001 gegründet, verfolgt die gkd-el gemäß § 1 der Betriebssatzung den Zweck die städtischen Dienststellen bei der Erledigung der Aufgaben im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie zu unterstützen. Der zielorientierte und langfristige Einsatz der städtischen IT und damit auch der gkd-el ist dabei insbesondere durch die folgenden strategischen Rahmenbedingungen geprägt:

- Ratsbeschluss zur kompletten Auslagerung der städtischen IT an die gkd-el. Die Betriebssatzung aus dem Jahr 2000 regelt insbesondere Zweck, Organe, Kompetenzen und Zuständigkeiten auf Seiten der gkd-el sowie der Stadt Gelsenkirchen.
- Die in 2020 vom Rat beschlossene integrierte Strategie der digitalen Stadt Gelsenkirchen unter der Dachmarke „Vernetzte Stadt“ ist maßgeblich für die langfristige Ausrichtung der operativen IT. Sämtliche städtische Digitalisierungsschritte sind unter dieser Dachmarke zusammengeführt. Sie dient den städtischen Entscheidungsträgern als Leitbild zur Erreichung der übergeordneten Behördenziele. Insbesondere das Leitthema 1 „Digitale und bürgerorientierte Verwaltung“ hat einen direkten und konkreten Einfluss auf die IT und damit auch auf die Dienstleistungen der gkd-el.
- In 2018 wurde die Stabsstelle „Vernetzte Stadt“ bei der Stadt Gelsenkirchen geschaffen. Sie umfasst die Arbeitsbereiche Vernetzte Stadt und Digitale Organisationsentwicklung. Als zentrale Stelle für städtische Digitalisierungsbelange und die Strategieentwicklung setzen sowohl der Beauftragte für die Digitalisierung sowie der CDO die integrierte Strategie in Zusammenarbeit mit den fachlich zuständigen Dienststellen um. Die Stabsstelle

ist, wie auch die gkd-el, dem Vorstandsbereich 1 „Wirtschaftsförderung, Gelsendienste, Recht und Ordnung, Bürgerservice“ zugeordnet.

- Die laufende Teilnahme der Stadt Gelsenkirchen an mehreren IT-Projekten und Digitalisierungswettbewerben sowie die Nominierung als eine von fünf digitalen Modellkommunen in NRW haben eine deutliche Orientierungswirkung, auch gegenüber der gkd-el.
- Die Stadt Gelsenkirchen hat sich vergleichsweise früh dazu entschieden ihre Digitalisierung mit diversen Partnern, Institutionen und Netzwerken voranzutreiben. Zudem ist die gkd-el Mitglied des „KDN-Dachverband kommunaler IT-Dienstleister“ (KDN) und der „Vitato Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V.“. Des Weiteren ist die Stadt Gelsenkirchen Mitträger von d-NRW, einer Anstalt des öffentlichen Rechts des Landes NRW. Schwerpunkt sind übergreifende IT-Projekte und -Services für die öffentliche Verwaltung, die auch von der gkd-el genutzt werden. Damit ist die gkd-el in Kooperationsnetzwerke und den interkommunalen Leistungsaustausch eingebunden und kann sich auch für die Kernverwaltung der Stadt Gelsenkirchen ein Bild über IT-Trends und -Innovationen machen.
- Der Haushaltsplan der Stadt Gelsenkirchen enthält in der Produktgruppe 1117 sowohl Beschreibung als auch Ziele der gkd-el. Der städtische IT-Dienstleister sorgt demnach für die technische Umsetzung von Projekten (Prozessen) zur Digitalisierung (eGovernment) im Rahmen der „Vernetzten Stadt Gelsenkirchen“. Es werden klare kurz- und mittelfristige Ziele aufgeführt sowie die daraus folgenden Maßnahmen.
- Die gkd-el agiert auf Anstoß der Fachverwaltungen und in Abstimmung mit dem CDO. Vor dem Einsatz strategischer Produkte werden strategische Ratsbeschlüsse herbeigeführt. Zudem gibt es eine jährlich durch den Verwaltungsvorstand beschlossene IT-Maßnahmen- und Investitionsplanung.
- Eine Reihe von Dienstanweisungen und Dienstvereinbarungen regelt den Umgang in der Stadt Gelsenkirchen mit Informationstechnik.
- Mit der gkd-el als langjähriges und zertifiziertes „SAP-Kompetenzzentrum“ hat sich die Stadt Gelsenkirchen langfristig und strategisch dafür entschieden, kommunale Aufgaben mit einem zentralen Anwendungssystem durchzuführen. Dabei verfolgt die gkd-el das Ziel, möglichst viele kommunale Anwendungen zu integrieren, so dass Datenredundanzen vermieden und Prozesse beschleunigt werden.
- Die Stadt Gelsenkirchen treibt im Rahmen ihrer Netzstrategie mit dem kommunalen Unternehmen „Kommunikationsgesellschaft mbH GELSEN-NET“ den Aufbau des städtischen Glasfasernetzes voran. Bei der Planung von Verwaltungsstandorten der Kernverwaltung und deren Anbindung an das städtische Netz kann aufgrund dessen grundsätzlich mit einer hohen Bandbreite kalkuliert werden.

Somit hat die Stadt Gelsenkirchen gegenüber der letzten IT-Prüfung der gpaNRW eine Verbesserung der Möglichkeiten ihrer strategischen IT-Steuerung herbeigeführt. Die entscheidungsrelevanten Informationen werden seitens der gkd-el ermittelt und dem Verwaltungsvorstand sowie der Politik zur Verfügung gestellt. So erstellt der IT-Dienstleister der Stadt Gelsenkirchen regelmäßig Quartalsberichte, die über die städtische Beteiligungssteuerung den politischen Vertretern im Betriebsausschuss sowie dem Verwaltungsvorstand zur Kenntnis gegeben werden. Die

„Beteiligungssteuerung 3/2“ im Referat 3 „Verwaltungscoordination“ innerhalb des Vorstandsbezirks 2 ist auch für den IT-Dienstleister zuständig. Weitere Einzelthemen werden von gkd-el als Beschlussvorlage in den Verwaltungsvorstand eingebracht. Eine maßgebliche Rolle hat hier der Betriebsleiter der gkd-el, der wöchentlich im Jour-Fix mit dem für IT zuständigen Mitglied des Verwaltungsvorstands IT-Aspekte abstimmt. Er ist zudem Mitglied der Steuerungsgruppe "Vernetzte Stadt", die an den Verwaltungsvorstand unmittelbar angebunden ist und regelmäßig berichtet. Damit hat die Stadt Gelsenkirchen grundsätzlich gute Rahmenbedingungen geschaffen, um für sich zu klären wie die operative IT die strategischen Ziele der Verwaltung unterstützen kann. Übergeordnete Behördenziele sind formuliert, bestimmen die konkreten IT-Ziele und beeinflussen somit indirekt auch die zugrundeliegende IT-Architektur.

Zwar lässt die nachfolgende Kostenanalyse in diesem Prüfungsbericht keine Risiken für die Stadt Gelsenkirchen erkennen, was das kommunale Sparsamkeitsgebot anbelangt. Allerdings beeinträchtigt die pauschalierte Abrechnung von Leistungen der gkd-el die Optionen der Kernverwaltung der Stadt Gelsenkirchen sich ein Urteil über die Angemessenheit der IT-Leistungen und damit verbundene Kosten bilden zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, inwieweit eine weniger pauschalierte Abrechnung von Leistungen der gkd-el möglich ist.

3.2 IT-Kosten

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

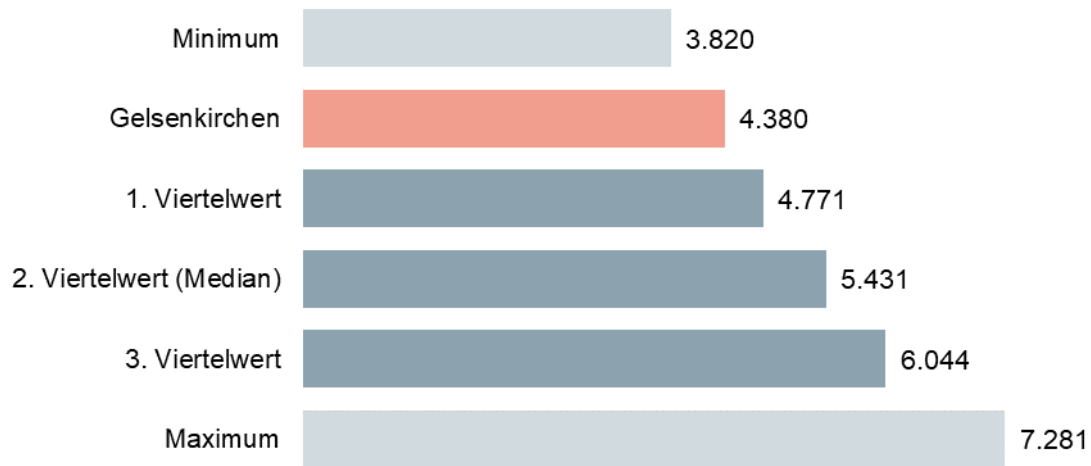
→ **Feststellung**

Die IT-Kosten der Stadt Gelsenkirchen sind niedrig und resultieren maßgeblich aus den Leistungen der gkd-el. Bei den IT-Grunddiensten besteht vereinzelt Optimierungspotenzial.

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

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



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



Die berechneten IT-Kosten der Stadt Gelsenkirchen sind gering. Lediglich vier geprüfte Städte stellen den Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu noch geringeren Kosten bereit. Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen der Stadt Gelsenkirchen tatsächlich gerecht wird, ist es erforderlich, nachstehende Vergleichsgrößen ergänzend mit zu betrachten:

- IT-Endgeräte:

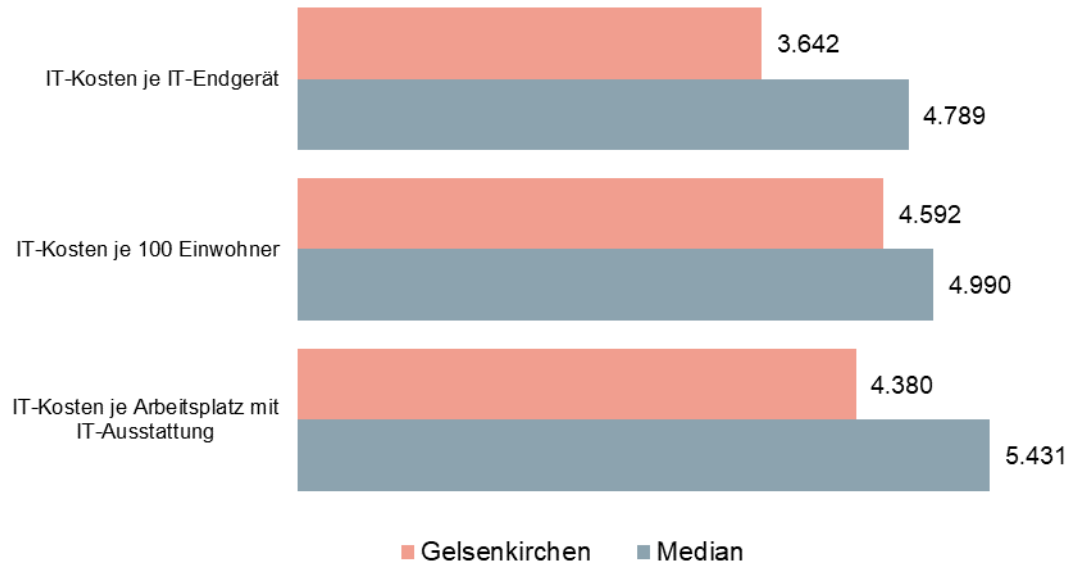
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität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



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

- Die Stadt Gelsenkirchen muss innerhalb der Kernverwaltung mehr Arbeitsplätze mit IT ausstatten als drei Viertel der übrigen geprüften Städte. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt mit 105 nur unwesentlich über dem dritten Viertelwert mit 104.
- Hinzu kommt, dass die Zahl der IT-Endgeräte je auszustattendem Arbeitsplatz bei der Stadt Gelsenkirchen mit 1,20 über dem Median von 1,08 liegt.

Im Vergleich zur letzten IT-Prüfung der gpaNRW wurde nach Angaben der Stadt Gelsenkirchen vor allem im Außendienst, Jugendbereich und Ordnungswesen die Zahl der IT-Standardarbeitsplätze und -Endgeräte signifikant erhöht. Zudem erfolgte in 2016 eine komplette Inventur der IT-Geräte, nach eigenen Angaben auch ein Grund für die mittlerweile höhere Anzahl.

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 die Kennzahlenwerte bei höheren Ausstattungsmengen, wie bei der Stadt Gelsenkirchen, tendenziell positiver aus.

- ➔ Realistisch sind die IT-Kosten der Stadt Gelsenkirchen etwas höher einzuordnen als es sich aus der Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ergibt. Dennoch bleiben sie unterdurchschnittlich.

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

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

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Stadt Gelsenkirchen	2	97	1
Interkommunaler Durchschnitt	28	67	5

Das IT-Betriebsmodell der Stadt Gelsenkirchen zeichnet sich durch eine nahezu vollständig ausgelagerte operative IT innerhalb des Konzerns Stadt aus. Neben einem minimalen Anteil an städtischen Personalkosten enthalten die IT-Gesamtkosten einen äußerst hohen Anteil an Sachkosten. Davon entfallen wiederum über 98 Prozent auf Leistungen des Dienstleisters gkd-el. Der Fokus bei der Kostenanalyse richtet sich deshalb auf die Sachkosten und damit die gkd-el.

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 Gelsenkirchen machen rund die Hälfte der gesamten IT-Kosten aus. Sie stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

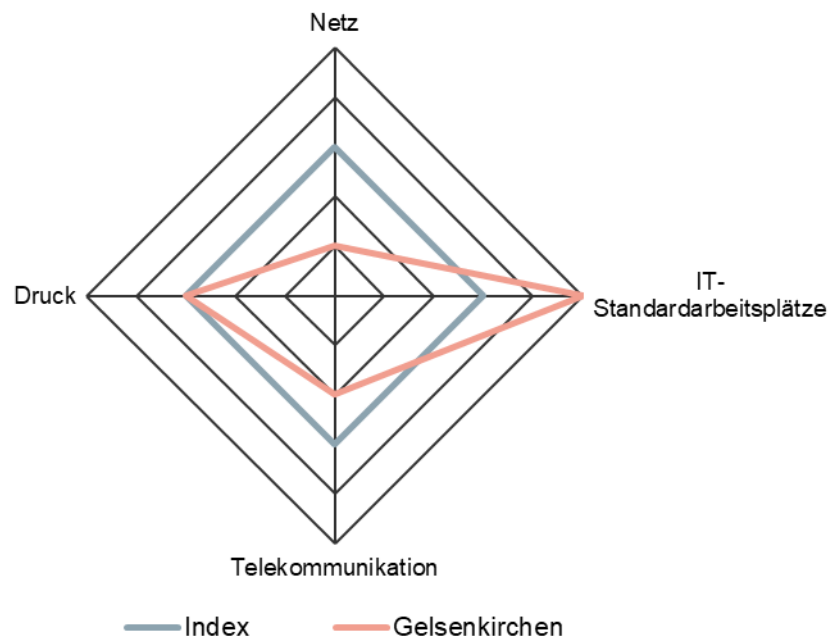
Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung 2018 in Euro



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen. Die Stadt Gelsenkirchen weist mit 2.168 Euro in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sehr niedrige Kosten für die IT-Grunddienste auf. Diese liegen positiv unterhalb des ersten Viertelwerts von 2.267 Euro. Auch unter Berücksichtigung der relativierenden Faktoren bleibt das Ergebnis positiv.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für die Stadt Gelsenkirchen 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 2018

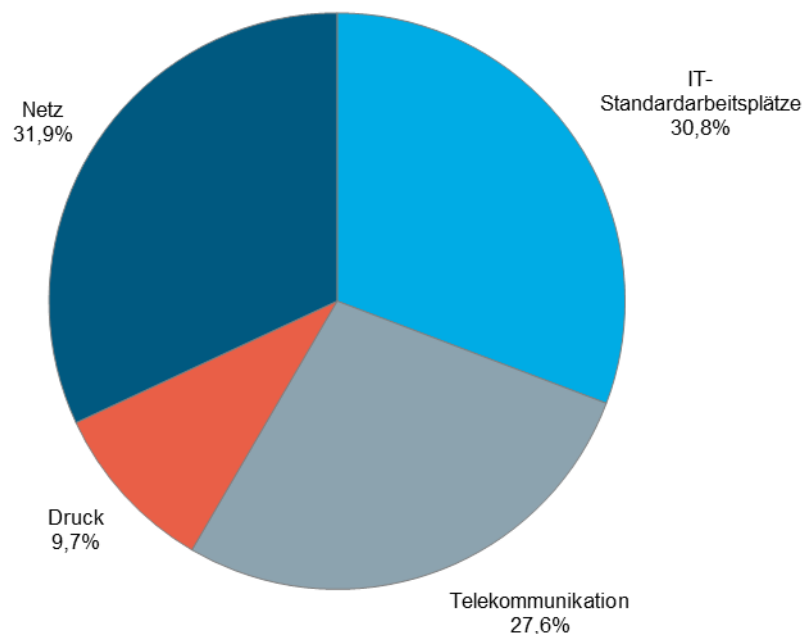


Äußerst geringe Kosten bei den IT-Standardarbeitsplätzen können die erhöhten Kosten in den Leistungsfeldern „Netz“ und „Telekommunikation“ sowie durchschnittliche Kosten im Bereich „Druck“ mehr als kompensieren.

In den Kosten für die IT-Grunddienste sind bereits Aufwendungen für zentrale Rechnersysteme der gkd-el enthalten. Sie umfassen Kosten im Zusammenhang mit Servern, zentralen Speichersystemen, Datenbanken etc. Aufgrund der vollständigen Auslagerung der operativen IT-Aufgaben an die gkd-el fallen für die Stadt Gelsenkirchen hier keinerlei eigene Kosten an.

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

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



Die Kosten der IT-Standardarbeitsplätze, des Netzes und der Telekommunikation liegen jeweils knapp über bzw. unter 30 Prozent der Gesamtkosten für die IT-Grunddienste. Der Anteil der kostenauffälligen Leistungsfelder Netz und Telekommunikation liegt damit bei annähernd 60 Prozent der IT-Grunddienste.

Die Netzkosten bei der Stadt Gelsenkirchen sind im Vergleich sehr hoch. Typische Einflussgrößen für die Netzkosten sind Anbindungsqualität sowie die Anzahl der zu versorgenden Standorte. Der hohe Anteil der Kosten für die Telekommunikation bei der Stadt Gelsenkirchen resultiert aus der äußerst hohen Zahl der eingesetzten Geräte. Bisher bestehen auf Seiten der Kernverwaltung keine zentralen Vorgaben zur Ausstattungsmenge sowie -qualität der von der gkd-el abgenommen TK-Geräte. Es wird über die jeweiligen Vorstandsbereiche über den notwendigen Einsatz von mobilen TK-Endgeräten befunden.

Die Kosten für den Druck sind im Vergleich der kreisfreien Städte unauffällig. Allerdings lässt sich die genaue Zahl der Shared-Office-Drucker nicht ermitteln. Hinzu kommt, dass die Ermittlung von Kosten für Verbrauchsmaterial wie Tinte und Toner bei der Kernverwaltung der Stadt einen erheblichen zeitlichen Aufwand bedeutet hätte. Deshalb wurden in Abstimmung zwischen der gpaNRW und gkd-el zwecks Vergleichbarkeit erfahrungsbasierte Pauschalwerte für Tinte und Toner angesetzt.

→ Empfehlung

Trotz der niedrigen Kosten bei den IT-Grunddiensten sollte die Stadt Gelsenkirchen Optimierungsmöglichkeiten beim Netz, der Telekommunikation sowie beim Druck prüfen.

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 Gelsenkirchen machen einen Anteil von rund 50 Prozent der gesamten IT-Kosten aus. Sie stellen sich im Vergleich zu den übrigen kreisfreien Städten wie folgt dar:

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



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen. Die Fachanwendungskosten der Stadt Gelsenkirchen sind gering und liegen in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 2.211 Euro unwesentlich oberhalb des ersten Viertelwerts von 2.205 Euro. Damit weisen fast drei Viertel der geprüften Städte höhere Kosten als die Stadt Gelsenkirchen auf. Auch unter Berücksichtigung der relativierenden Faktoren verändert sich dieses Bild nicht wesentlich. Wie bei den IT-Grunddiensten auch, sind in den Kosten bereits anteilige Aufwendungen für zentrale Rechnersysteme der gkd-el enthalten.

Das kostenintensivste Fachverfahren in den kreisfreien Städten ist in der Regel das Finanzverfahren, je nach eingesetzten Modulen und Schnittstellen. Mit der gkd-el hat sich die Stadt Gelsenkirchen strategisch dafür entschieden, kommunale Aufgaben mit einem zentralen Anwendungssystem durchzuführen, in dem möglichst viele kommunale Anwendungen integriert werden. Seit 2020 ist die gkd-el dem Rahmenvertrag des KDN mit SAP beigetreten, so dass Nachkäufe gemäß Angabe der Stadt Gelsenkirchen mit einer erheblichen Rabattierung vorgenommen werden können.

3.3 Digitalisierung

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

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

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

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

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

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

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

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

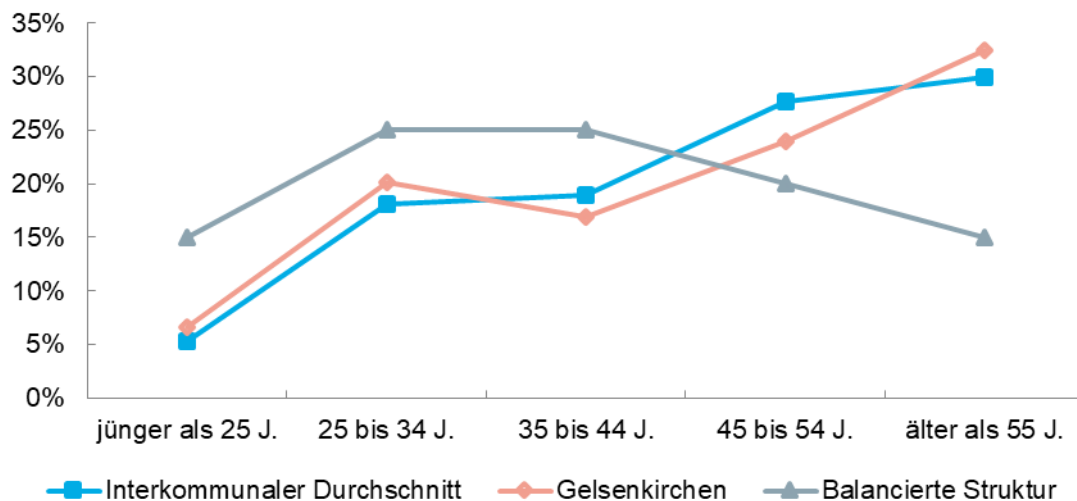
- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden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

3.3.1 Demografische Ausgangslage

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

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

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung der Stadt Gelsenkirchen 2018 in Prozent



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

Die Altersstruktur der Stadt Gelsenkirchen ist insgesamt vergleichbar mit dem interkommunalen Durchschnitt der kreisfreien Städte. Sie liegt, ebenso wie bei den meisten der geprüften Städte, weit oberhalb einer balancierten Altersstruktur.

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

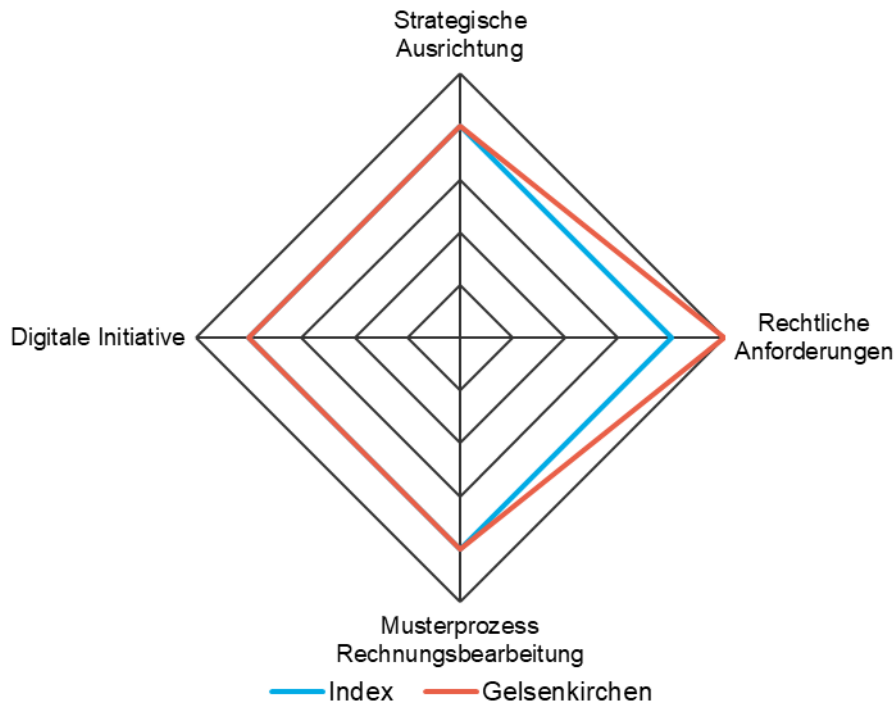
3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

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

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

Stand der Digitalisierung in der Stadt Gelsenkirchen



- ➔ Die digitale Transformation in der Stadtverwaltung Gelsenkirchen basiert auf einer ausgereiften strategisch-formalisierten Basis. Es zeigen sich vereinzelte Verbesserungsoptionen in der Ausführung und Umsetzung konkreter Maßnahmen.

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

3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

- ➔ Die strategische Ausrichtung der Stadt Gelsenkirchen bietet eine sehr gute Grundlage für die erfolgreiche Digitalisierung.

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

- *Eine Kommune sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*
- *Eine Kommune sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*

- *Eine Kommune sollte eine verbindliche „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*
- *Eine Kommune sollte ihre Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte sie den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte die Kommune ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Die **Stadt Gelsenkirchen** hat eine Stabsstelle „Vernetzte Stadt“ eingerichtet und im Vorstandsbe- reich des Oberbürgermeisters angesiedelt. Der „Beauftragte für Digitalisierung“ leitet die Stabs- stelle und wird dabei vom Chief Digital Officer (CDO) unterstützt. In der Stabsstelle werden die Tätigkeiten zur digitalen Transformation gebündelt und koordiniert. Dies umfasst sowohl die Di- gitalisierung der Stadtverwaltung als auch Aspekte der Stadtentwicklung. Der Verwaltungsvor- stand nimmt die strategische Steuerungsfunktion wahr und ist das Entscheidungsgremium für dessen Umsetzung. Wie die meisten kreisfreien Städte hat die Stadt Gelsenkirchen damit die Verantwortung für die digitale Transformation eindeutig verortet und diese Funktion mit hinrei- chend Weisungsrechten ausgestattet.

Mit der integrierten Digitalstrategie „Vernetzte Stadt“ hat die Stadt Gelsenkirchen ihre strategi- sche Grundlage geschaffen. Sie beschreibt in der Strategie ihre Vision einer intelligenten und nachhaltigen Stadt, welche nach eigener Aussage den Orientierungs- und Handlungsrahmen für die digitale Transformation bildet.

Die Stadt Gelsenkirchen hat ihre digitale Strategie über strategische Ziele, strategische Hand- lungsfelder, operative Ziele und Maßnahmen in mehreren Schritten operationalisiert. Dadurch legt die Digitalisierungsstrategie grundsätzlich auch fest, welche Ziele in einem definierten Zeit- rahmen mit welchen Mitteln realisiert werden sollen. Insofern verfügt die Stadt Gelsenkirchen über einen Maßnahmenkatalog im Sinne einer Roadmap.

Die Strategie trifft auch Aussagen zur Einbindung der Beschäftigten in den Digitalisierungspro- zess. Zum einen sind die Beschäftigten über den „Lenkungskreis Vernetzte Stadt“, der für die Unterstützung der operativen Umsetzung der Strategie eingesetzt wurde, eingebunden. Zum anderen sollen zukünftig die Leitungen der Referate sowie neu einzuführende „Digitale Lotsen“ die Digitalisierung unterstützen. Damit erfüllt die Stadt Gelsenkirchen eine wesentliche Voraus- setzung, um Digitalisierungsmaßnahmen erfolgreich umsetzen zu können.

3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

- Die Stadt Gelsenkirchen kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach, wobei das Online-Angebot der Stadt Gelsenkirchen der Intention der Digitalisierung allerdings noch nicht ganz gerecht wird.

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

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

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

Das Online-Angebot der Stadt Gelsenkirchen ist gut. Es basiert allerdings überwiegend auf Formularen im sogenannten PDF-Format. Teilweise können diese Formulare zwar online ausgefüllt werden, aber nur in wenigen Fällen direkt per Knopfdruck an die Stadtverwaltung gesendet werden. Dadurch verzichtet die Stadt Gelsenkirchen derzeit noch darauf, Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Die Stadt

Gelsenkirchen hat die Optimierungsmöglichkeiten erkannt und gemäß Digitalisierungsstrategie die Produktivsetzung eines Service-Portals inkl. Formularservers im dritten Quartal 2020 umgesetzt. Zum Zeitpunkt der Prüfung nutzt gut ein Drittel der geprüften kreisfreien Städte bereits diese Art an Formularen.

Die Bürger der Stadt Gelsenkirchen können bei ausgewählten Leistungsangeboten elektronisch bezahlen. Nach Auskunft der Stadt Gelsenkirchen sind elektronische Bezahlungsmöglichkeiten mit der Erweiterung der Angebotspalette ebenfalls erweitert worden.

Ebenfalls positiv ist, dass die Stadt Gelsenkirchen elektronische Rechnungen im Format der XRechnung nicht nur empfangen, sondern auch medienbruchfrei verarbeiten kann. Dazu hat sie eine Schnittstelle in das Finanzverfahren installiert. Dies ist bisher erst bei knapp zwei Drittel der kreisfreien Städte der Fall. Um daraus für sich einen Vorteil zu ziehen, ist die Verwaltung darauf angewiesen, dass beauftragte Firmen ihrerseits auch Rechnungen im Format der XRechnung stellen. Dies ist bisher in Gelsenkirchen allerdings noch nicht der Fall.

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

Anders als die meisten kreisfreien Städte, hat die Stadt Gelsenkirchen ihren Weg zur Umsetzung des OZG in der Digitalisierungsstrategie beschrieben. Wie zuvor dargestellt plant sie, ihre E-Government-Angebote in einem Serviceportal zu bündeln. Das Serviceportal soll nach den Vorgaben des OZG mit den weiteren Verwaltungsportalen des Landes verbunden werden. Damit hat sie eine gute Grundlage zur Umsetzung des OZG geschaffen. Parallel führt sie ein einheitliches Prozessmanagement ein. Dadurch kann die Stadt Gelsenkirchen die relevanten OZG-Prozesse identifizieren und analysieren. Auf dieser Grundlage muss sie für sich klären, wo eigene Projekte notwendig sind.

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 Gelsenkirchen ist gut. Dennoch gibt es einen Ansatzpunkt 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 Gelsenkirchen** 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 Gelsenkirchen	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Scannen	erfüllt	11 von 23
Optische Texterkennung	erfüllt	13 von 23
Automatisierte Datenergänzung	erfüllt	16 von 23
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	20 von 23
Schnittstelle zum Vergabeprozess	teilweise erfüllt	2 von 23
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt	18 von 23
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	20 von 23

Der überwiegende Teil der kreisfreien Städte hat bereits einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung etabliert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Beim Einsatz von technischer Unterstützung unterscheiden sich die geprüften kreisfreien Städte deutlich. Während einige wenige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in den meisten Kommunen weiterhin manuelles Eingreifen vorgesehen. Auch die Stadt Gelsenkirchen hat für die Bearbeitung der Eingangsrechnungen einen elektronischen Workflow mit Integration ins Finanzverfahren implementiert und damit schon die meisten Optimierungen der Rechnungsbearbeitung umgesetzt.

Ebenso wie fast alle geprüften kreisfreien Städte scannt die Stadt Gelsenkirchen eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess. Während elektronisch eingehende Rechnungen im PDF-Format nur von knapp der Hälfte der kreisfreien Städte medienbruchfrei weiterverarbeitet werden, kann die Stadt Gelsenkirchen dies bereits digital ohne Medienbrüche. Dabei ist sie weiter als viele andere Städte, da sie ein zentrales Mail-Postfach für Rechnungen eingerichtet hat und eingehende PDF-Rechnungen 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 Gelsenkirchen die Möglichkeiten der optischen Texterkennung und überträgt Rechnungsdaten automatisiert in den Workflow. Die eingesetzte technische Lösung funktioniert gut, nur in geschätzt zehn Prozent der übertragenen Rechnungen müssen gemäß Angaben der Stadt Gelsenkirchen ausgelesene Daten noch manuell korrigiert werden.

In einer weiteren Ausbaustufe ermöglicht eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung. Einige kreisfreie Städte nutzen

hier bereits die Mittelreservierung, um Kontierungsinformationen in den Workflow zu übertragen. Einen automatisierten Datenabgleich haben bisher nur sehr wenige kreisfreie Städte eingeführt. Die Stadt Gelsenkirchen bildet hier keine Ausnahme. Sie arbeitet jedoch bereits mit Mittelbindungen und Mittelreservierungen. Sie erfasst Aufträge und Bestellungen allerdings noch nicht strukturiert im Finanzverfahren. Daraus folgt, dass die Beschäftigten in der Stadt Gelsenkirchen Rechnungen manuell mit dem Auftrag oder der Bestellung vergleichen. Wenn die Daten stattdessen automatisiert abgeglichen würden, könnten die Beschäftigten entlastet und der Prozess der Rechnungsbearbeitung weiter verbessert werden.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, inwiefern sie die aus dem Vergabeprozess resultierenden Informationen über eine Schnittstelle im Rechnungsworkflow nutzen kann.

3.3.2.4 Digitale Initiative

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen hat begonnen, auch über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, ihre Verwaltung zunehmend zu digitalisieren. Sie befindet sich auf einem sehr guten Weg. Eine strategische Grundlage für die Ausweitung der E-Akte fehlt indes noch.

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.

Der Großteil der kreisfreien Städte hat bereits ein DMS sowie E-Akten im Einsatz oder befindet sich zumindest in einer Einführungsphase. Auch die **Stadt Gelsenkirchen** setzt seit einiger Zeit

ein DMS ein. Auf der Grundlage des DMS wurden diverse Einzelprojekte zur Umsetzung von E-Akten gestartet. Bei den Umsetzungsprojekten ist das Ziel der Stadt Gelsenkirchen, den Workflow ganzheitlich zu betrachten und zu optimieren. Des Weiteren werden E-Akten-Funktionalitäten der eingesetzten Fachverfahren genutzt. Die weitere Öffnung der Stadt Gelsenkirchen hin zu Homeoffice/Telearbeit gibt ihr derzeit einen weiteren Anlass das Thema E-Akten voranzutreiben.

Wie etwa die Hälfte der geprüften kreisfreien Städte hat die Stadt Gelsenkirchen noch keinen Projektplan für die Einführung der E-Akte in den übrigen Verwaltungsbereichen. Um die begrenzten Ressourcen zielgerichtet einsetzen zu können, sollte die Stadt Gelsenkirchen grundlegende Festlegungen, wie Ziele und Prioritäten in einem Projektplan verbindlich festschreiben. Da die Einführung der E-Akte mit einer Betrachtung der Prozesse einhergeht, sollte die Erstellung des Projektplans in Abstimmung mit der Abteilung für Prozessmanagement erfolgen.

Die Stadt Gelsenkirchen bietet bereits eine Vielzahl an internen und externen Leistungen aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen medienbruchfrei an. Damit hat sie einen ähnlichen Digitalisierungsstand erreicht wie die meisten Vergleichsstädte.

→ **Empfehlung**

Für die weitere Einführung der E-Akte sollte die Stadt Gelsenkirchen einen verbindlichen Projektplan abstimmen.

3.4 Prozessmanagement

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

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

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

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Gelsenkirchen hat die Bedeutung des Prozessmanagements für die Digitalisierung der Verwaltung erkannt. Die Wirkung des Prozessmanagements für die digitale Transformation der Stadtverwaltung kann jedoch erhöht 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 Gelsenkirchen** 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 Gelsenkirchen	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	1 von 23
Personalausstattung	teilweise erfüllt	3 von 23

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.

Anforderung	Status der Stadt Gelsenkirchen	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Operative Vorgaben	teilweise 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	teilweise erfüllt	7 von 23

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

Häufig fehlen in den Städten noch grundlegenden Festlegungen und Vorgaben. Mehr als die Hälfte der geprüften kreisfreien Städte haben beispielsweise ihre Aufgaben, Ziele und Prioritäten noch nicht verbindlich festgeschrieben. Die Stadt Gelsenkirchen bildet hier keine Ausnahme. So setzt die Stadt Priorisierungen zwar praktisch um, indem sie Prozessanalysen auf der Grundlage der Digitalisierungsstrategie und den Festlegungen im Projekt "Service Portal Emscher-Lippe" bzw. nach Identifizierung von Optimierungsmöglichkeiten bei Organisationsuntersuchungen durchführt. Sie trennt jedoch aktuell die Zielrichtungen Organisationsverbesserungen und Digitalisierung noch voneinander. Eine verbindliche Gesamtstrategie, die die verschiedenen Zielrichtungen des Prozessmanagements miteinander verzahnt, fehlt somit in der Stadt Gelsenkirchen. Allerdings wird eine Verzahnung wichtiger, da sich Digitalisierung und Organisationsverbesserung stark beeinflussen und Prozessabläufe zunehmend durch digitale Lösungen verbessert werden.

In der Stadt Gelsenkirchen führen verschiedene Stellen Prozessanalysen durch. Im Referat für Personal und Organisation liegt die Zuständigkeit für allgemeine Prozesse. Analysen im Zusammenhang mit der Digitalisierung von Prozessen führt die Stabsstelle „Vernetzte Stadt“ durch. Geodatenbasierte Prozesse untersucht das Referat Vermessung und Kataster. In dieser, auf verschiedene Organisationseinheiten verteilten, Zuständigkeit sehen wir Risiken. Reibungsverluste und ein erhöhter Abstimmungsaufwand können entstehen. Die Stadt Gelsenkirchen hat die Problematik jedoch erkannt und die Zuständigkeiten für die Prozessanalysen geregelt.

In der Stabsstelle „Vernetzte Verwaltung“ setzt die Stadt Gelsenkirchen zwei Vollzeitstellen für Prozessanalysen ein. Hinzu kommen noch Stellenanteile im Referat für Personal und Organisation. Die vorhandenen Personalressourcen sind nach eigener Einschätzung aktuell ausreichend. Die gpaNRW hat bei 16 der 23 kreisfreien Städte Personalressourcen erfasst. In rund Dreiviertel dieser Städte stehen weniger als drei Vollzeitstellen für Prozessanalysen zur Verfügung. Gelsenkirchen hat damit in etwa ebenso viele Personalressourcen wie die meisten übrigen kreisfreien Städte.

In der Stadt Gelsenkirchen gibt es noch keine durchgängigen verbindlichen Vorgaben für Prozessaufnahmen. Während das Referat für Personal und Organisation Prozesse bedarfsorientiert nach verschiedenen Methoden aufnimmt, hat sich in der Stabsstelle „Vernetzte Stadt“ eine

Modellierungsmethode etabliert. Hier ist eine stärkere Formalisierung mit grundlegenden Vorgaben sinnvoll, um eine Nachnutzung von schon erarbeiteten Prozessmodellen zu ermöglichen.

Die fehlenden strategischen Vorgaben in Kombination mit geringen Personalressourcen wirken sich in vielen Städten auf den Prozessüberblick aus. So haben weniger als ein Drittel der geprüften kreisfreien Städte einen hinreichenden Überblick über ihre Verwaltungsprozesse. Auch in der Stadt Gelsenkirchen fehlt noch ein dokumentierter Überblick über alle Prozesse der Stadtverwaltung. Trotzdem kennt sie den Verwaltungsausgang über die im Haushaltsplan beschriebenen Produkte und Leistungen, den Aufgabengliederungsplan sowie den Dienstleistungskatalog vom Grundsatz her. Hierauf aufbauend kann die Stadt Gelsenkirchen ihre Verwaltungsprozesse beispielsweise in Form eines Prozesskatalogs dokumentieren. Bei den sich anschließenden Prozessaufnahmen sichern verbindliche, formalisierte Vorgaben in Form eines Modellierungshandbuchs ein standardisiertes Vorgehen.

Wenn 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. Auch die Stadt Gelsenkirchen kann das IT-bezogene Prozessmanagement ausbauen, indem sie die Bereiche der strategischen IT-Steuerung, die operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement stärker miteinander vernetzt. So sollte die IT-Organisationseinheit über die Einführung neuer IT-Software hinaus regelmäßig in Prozessanalysen eingebunden werden.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Ziele des Prozessmanagements verbindlich in einer Gesamtstrategie zusammenfassen und zentral steuern. Dabei sollten auch die Bereiche der strategischen IT-Steuerung, operative IT und Organisation enger mit dem Prozessmanagement vernetzt werden.

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.

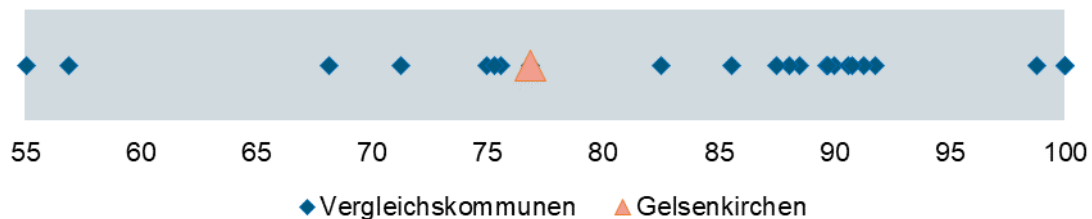
➔ **Feststellung**

Die Kernverwaltung der Stadt Gelsenkirchen profitiert von der Infrastruktur und Organisation ihres internen IT-Dienstleisters gkd-el. Optimierungsmöglichkeiten bestehen insbesondere in konzeptioneller Hinsicht beim Sicherheitsmanagement.

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 Gelsenkirchen** erfüllt sind.

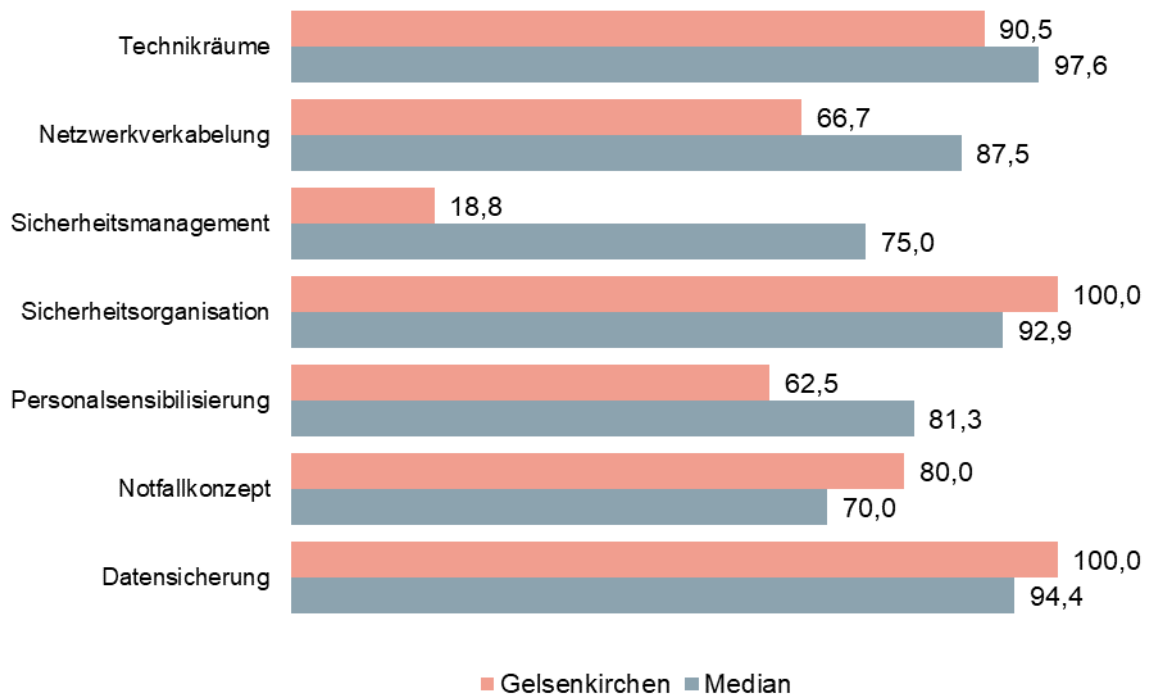
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen im interkommunalen Vergleich in Prozent



Mit einem Gesamterfüllungsgrad von knapp 77 Prozent erzielt die Stadt Gelsenkirchen ein Gesamtergebnis im Mittelfeld der geprüften kreisfreien Städte.

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

Erfüllungsgrade der einzelnen Sicherheitsaspekte im interkommunalen Vergleich in Prozent



Hohen Erfüllungsgraden bei den Aspekten Technikräume, Sicherheitsorganisation, Notfallkonzept und Datensicherung stehen Verbesserungsmöglichkeiten in konzeptioneller Hinsicht insbesondere beim Sicherheitsmanagement gegenüber.

Die Stadt Gelsenkirchen hat für die Serverinfrastruktur der gkd-el zahlreiche BSI-Maßnahmen zum Schutz der zentralen Systeme umgesetzt. Dies beinhaltet auch Maßnahmen zur Gefahrenabwehr. Hinsichtlich der Sicherstellung der Verfügbarkeit hat die Stadt Gelsenkirchen wichtige Systeme redundant und somit ausfallsicher ausgelegt. Darüber hinaus wird auch im erforderlichen Umfang Ersatzhardware für betriebskritische Systeme über Verträge sichergestellt.

In Bezug auf die steigende Abhängigkeit der Stadtverwaltung Gelsenkirchen von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist es jedoch noch erforderlich ein adäquates Sicherheitsmanagement zu etablieren. Damit sorgt die Stadt Gelsenkirchen aus konzeptioneller Sicht für eine nachhaltig wirksame Informationssicherheit. Dazu gehört neben der Erarbeitung eines Sicherheitskonzepts und entsprechenden Leitlinien auch die Integration der Mitarbeiter in den Sicherheitsprozess.

Nach Angaben der Stadt Gelsenkirchen befindet sich das IT-Sicherheitsmanagement derzeit noch im Aufbau. Sicherheitskonzept und Leitlinien sind bereits in konkreter Vorbereitung. Per-

spektivisch kann hier ein Erfüllungsgrad von über 90 Prozent erreicht werden, wenn die Stadtverwaltung die Konzeptionen und Leitlinien zum Sicherheitsmanagement abschließend überarbeitet hat.

Im Hinblick auf eine nachhaltige Sicherheitsorganisation sollte zukünftig auch die Mitarbeiter-Sensibilisierung stärker berücksichtigt werden. Derzeit finden hier noch keine regelmäßigen Sicherheitsschulungen statt. Durch verschiedene Online-Angebote könnte hier jedoch relativ schnell und unkompliziert eine Verbesserung des aktuellen Zustands erzielt werden.

Die Stadt Gelsenkirchen befindet sich im Prozess der ISO-Zertifizierung auf Basis ISO 27001 (nativ) zunächst für den Bereich sensibler Netzzugänge. Das Verfahren soll anschließend für den operativen Betrieb des Rechenzentrums und nachfolgend für die gkd-el als Ganzes fortgeführt werden. Damit einhergehend sind ab 2022 erhebliche Verbesserungen im Bereich der IT-Sicherheit zu erwarten.

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihren bereits initiierten Verbesserungsprozess zur Optimierung des konzeptionellen Sicherheitsmanagements fortsetzen.

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.

- Die Stadt Gelsenkirchen erfüllt alle Anforderungen der DSGVO und ist damit weiter als die anderen kreisfreien Städte.

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

Die Stadt Gelsenkirchen hat die Dienstanweisung zum Datenschutz an die neuen Regelungen der DSGVO angepasst. Die Dienstanweisung regelt unter anderem die Zuständig- und Verantwortlichkeiten sowie den Umgang mit personenbezogenen Daten. Durch die Erläuterung von Begriffen, Gegenüberstellung von Aufgaben sowie Visualisierung von Prozessen in den verschiedenen Anlagen wird die Dienstanweisung sinnvoll und adressatengerecht ergänzt. Die Dienstanweisung muss aktuell noch an eine seit Januar 2020 geltende neue Organisationsstruktur angepasst werden.

Im Januar 2020 wurde die Funktion des DSB und des Beauftragten für Integritätssicherung in einen Geschäftsbereich Datenschutz und Compliance überführt, der im Vorstandsbereich OB angesiedelt ist. Neben dem DSB und Beauftragten für Integritätssicherung als Geschäftsereichsleitung besteht dieser Geschäftsbereich aus zwei Sachbearbeitern, von denen einer als stellv. DSB und stellv. Beauftragter für Integritätssicherung fungiert. Der berufene DSB besitzt Vorkenntnisse und Qualifikationen im Bereich Datenschutz. Der Aufgabenbereich des DSB in der Dienstanweisung zum Datenschutz den neuen Vorgaben der DSGVO angepasst. Alle neuen Beschäftigten nehmen an einer verpflichtenden Schulung durch den DSB teil. Darüber hinaus unterschreiben sowohl die Beschäftigten als auch Praktikanten eine schriftliche Verpflichtung zur Einhaltung der datenschutzrechtlichen Anforderungen. Darüber hinaus steht den Beschäftigten das „Lernprogramm Datenschutz“ der Fortbildungsakademie des Innenministeriums des Landes NRW zur Verfügung.

Die Informationspflichten werden durch die Fachämter unter Zuhilfenahme eines in der Dienstanweisung bereitgestellten Musters umgesetzt. Nach Aussage der Gesprächspartner erfolgt die Mitteilung der vorgeschriebenen Informationen zum Zeitpunkt der Erhebung. Auf der Homepage wird dies durch einen entsprechenden Link bei den Formularen zu den Informationen erfüllt. Insbesondere bei der Erhebung von personenbezogenen Daten von Dritten (Art. 14 DSGVO) werden die pflichtigen Informationen als Zwischenmitteilung per Post mitgeteilt.

Aufgrund der neuen Organisationsstruktur soll zukünftig das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten vom Geschäftsbereich Datenschutz und Compliance als zentrale Serviceeinheit geführt werden. Dies wird in enger Abstimmung mit den dezentralen Datenschutzsachbearbeitern erfolgen, die insofern aber operativ entlastet werden. Zur Umsetzung wird eine Datenbankanwendung genutzt. Zur Nutzung der Datenbank Anwendung wurde ein umfangreiches Handbuch erstellt.

Die Verantwortung zur Durchführung der Risikoprüfung und der DSFA wird gem. Dienstanweisung zum Datenschutz durch die dezentralen Datenschutzsachbearbeiter in Abstimmung mit dem DSB wahrgenommen. Die Risikobewertung wird im Rahmen der Eintragung in das Verarbeitungsverzeichnis vorgenommen. Nach Auskunft der Gesprächspartner wurden DSFA bereits durchgeführt. Die DSFA werden durch die Datenbankanwendung umgesetzt und dokumentiert. Je nach Einschätzung des Schutzbedarfs erfolgt ein automatischer Hinweis auf die Pflicht zur Durchführung einer DSFA. Darüber hinaus sind gem. der Dienstanweisung zum Datenschutz ebenfalls die Verarbeitungen, die in der Positivliste der LDI NRW gem. Art 35 Abs. 4 DSGVO aufgeführt sind, grundsätzlich einer DSFA zu unterziehen.

3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

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

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

→ Feststellung

Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Gelsenkirchen lassen keine hinreichende Prüfung der IT zu. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung effizienter erfolgen.

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 Gelsenkirchen** führt praktisch keine adäquaten örtlichen IT-Prüfungen durch. Die nachfolgende Tabelle zeigt, welche IT-Prüfaspekte die übrigen kreisfreien Städte im Vergleich dazu in den letzten fünf Jahren aufgreifen konnten.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2015 bis 2020

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

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Gelsenkirchen konnte in den letzten fünf Jahren keine der aufgeführten Prüfaspekte in Zusammenhang mit der Informationstechnik aufgreifen. Damit liegt sie weit unter den Möglichkeiten der meisten kreisfreien Städte. Dies ist umso kritischer, da überhaupt nur die Hälfte der kreisfreien Städte annähernd systematische IT-Prüfungen in der örtlichen Rechnungsprüfung gewährleisten kann.

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben nämlich alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT der Kommune sicherer und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Dennoch gibt es keinen

Prüfaspekt, der von allen kreisfreien Städten gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten sollen zudem nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur Prüfungsansätze zugrunde liegen.

Der größte Engpass für die örtliche IT-Prüfung der Stadt Gelsenkirchen liegt in den geringen Personalressourcen. Um Themen in Zusammenhang mit der Informationstechnik überhaupt zu prüfen, stehen ihr lediglich 0,2 Vollzeitstellen zur Verfügung. Die kreisfreien Städte, die zumindest ansatzweise systematische IT-Prüfungen durchführen, besitzen mindestens eine Vollzeitstelle. Gut die Hälfte davon sogar zwei der mehr Vollzeitstellen.

Mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte, die IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich dennoch nicht annähernd adäquat aus- und fortgebildet. Meist fehlt noch die fachliche Qualifikation, um den wünschenswerten Prüfinhalten gerecht werden zu können. Auch bei der Stadt Gelsenkirchen ist keine fachspezifische Qualifikation vorhanden.

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

→ Empfehlung

Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Handlungsfähigkeit ihrer örtlichen IT-Prüfung durch zusätzliche Stellenanteile und fachspezifische Fortbildungen herstellen. Zudem sollte sie bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und perspektivisch über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.

Herne, den 18. 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	Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Gelsenkirchen im Gegensatz zur letzten IT-Prüfung verbesserte Rahmenbedingungen, um die Informationstechnik bedarfsgerecht zu steuern. Die Kernverwaltung der Stadt Gelsenkirchen könnte allerdings noch besser über die Angemessenheit der IT-Leistungen und die damit verbundenen Kosten urteilen, wenn Abrechnungen der gkd-el weniger pauschaliert erfolgen würden.	9	E1	Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, inwieweit eine weniger pauschalierte Abrechnung von Leistungen der gkd-el möglich ist.	12
F2	Die IT-Kosten der Stadt Gelsenkirchen sind niedrig und resultieren maßgeblich aus den Leistungen der gkd-el. Bei den IT-Grunddiensten besteht vereinzelt Optimierungspotenzial.	12	E2	Trotz der niedrigen Kosten bei den IT-Grunddiensten sollte die Stadt Gelsenkirchen Optimierungsmöglichkeiten beim Netz, der Telekommunikation sowie beim Druck prüfen.	18
F3	Der Prozess zur digitalen Rechnungsbearbeitung der Stadt Gelsenkirchen ist gut. Dennoch gibt es einen Ansatzpunkt diesen weiter zu optimieren.	26	E3	Die Stadt Gelsenkirchen sollte prüfen, inwiefern sie die aus dem Vergabeprozess resultierenden Informationen über eine Schnittstelle im Rechnungsworkflow nutzen kann.	28
F4	Die Stadt Gelsenkirchen hat begonnen, auch über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, ihre Verwaltung zunehmend zu digitalisieren. Sie befindet sich auf einem sehr guten Weg. Eine strategische Grundlage für die Ausweitung der E-Akte fehlt indes noch.	28	E4	Für die weitere Einführung der E-Akte sollte die Stadt Gelsenkirchen einen verbindlichen Projektplan abstimmen.	29
F5	Die Stadt Gelsenkirchen hat die Bedeutung des Prozessmanagements für die Digitalisierung der Verwaltung erkannt. Die Wirkung des Prozessmanagements für die digitale Transformation der Stadtverwaltung kann jedoch erhöht werden.	29	E5	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Ziele des Prozessmanagements verbindlich in einer Gesamtstrategie zusammenfassen und zentral steuern. Dabei sollten auch die Bereiche der strategischen IT-Steuerung, operative IT und Organisation enger mit dem Prozessmanagement vernetzt werden.	32

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Kernverwaltung der Stadt Gelsenkirchen profitiert von der Infrastruktur und Organisation ihres internen IT-Dienstleisters gkd-el. Optimierungsmöglichkeiten bestehen insbesondere in konzeptioneller Hinsicht beim Sicherheitsmanagement.	33	E6	Die Stadt Gelsenkirchen sollte ihren bereits initiierten Verbesserungsprozess zur Optimierung des konzeptionellen Sicherheitsmanagements fortsetzen.	35
F7	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Gelsenkirchen lassen keine hinreichende Prüfung der IT zu. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung effizienter erfolgen.	37	E7	Die Stadt Gelsenkirchen sollte die Handlungsfähigkeit ihrer örtlichen IT-Prüfung durch zusätzliche Stellenanteile und fachspezifische Fortbildungen herstellen. Zudem sollte sie bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und perspektivisch über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.	39

➔ 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