

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Engelskirchen
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 Inhalte, Ziele, Methodik	5
2.4 Gegenstand der IT-Prüfung	5
2.5 Kennzahlenvergleich	6
2.6 Prüfungsablauf	6
3 Einflussfaktoren auf die IT-Kostensituation	7
3.1 IT- Betriebsmodell	8
3.2 IT-Steuerungssystem	10
3.3 IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner	11
3.4 Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz	12
3.5 Standorte	13
4 IT-Kostensituation	13
4.1 IT-Gesamtkosten	14
4.2 Einzelne Handlungsfelder der IT	15
5 Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT	21
5.1 IT an Schulen	22
5.2 E-Government und Digitalisierung	23
5.3 Datenschutz	25
6 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
Kontakt	29

1 Managementübersicht

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

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

Informationstechnik

Die IT-Kosten der Gemeinde Engelskirchen sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Auffällig ist, dass die Kosten für Netzinfrastruktur und Fachanwendungen hoch sind. Die wesentlichen Ansatzpunkte, die IT-Kosten zu reduzieren bzw. das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verbessern, liegen nicht im unmittelbaren Einflussbereich der Gemeinde. Erfolge lassen sich nur im Zusammenwirken mit anderen Beteiligten, beispielsweise in der Gremienarbeit des Zweckverbandes erzielen. Darüber hinaus ist bei der Einschätzung der Kostensituation die weit fortgeschrittene digitale Transformation der Gemeinde Engelskirchen zu berücksichtigen.

Rund 53 Prozent der gesamten IT-Sachkosten entfallen auf die Leistungen des „civitec Zweckverbandes Kommunale Informationsverarbeitung“ als Hauptdienstleister der Gemeinde Engelskirchen. Ein großer Teil dieser Kosten stellt für die Gemeinde fixe Kosten dar. Dies ist darin begründet, dass der Zweckverband zahlreiche Leistungen pauschal über einen gewichteten Einwohnerschlüssel abrechnet. Dies benachteiligt jedoch die Mitglieder, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl eine geringe Anzahl von IT-Arbeitsplätzen aufweisen, als Vergleichskommunen. Die Gemeinde Engelskirchen ist im Verhältnis zur Einwohnerzahl in dieser Prüfung mit einer sehr geringen Anzahl an IT-Arbeitsplätzen aufgefallen. Insofern ist es aus Sicht der Gemeinde Engelskirchen besonders erstrebenswert, dass sich die Leistungsabrechnung noch stärker an der tatsächlichen Inanspruchnahme orientiert.

Im Ergebnissjahr 2018 fallen die IT-Kosten der Gemeinde Engelskirchen in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 5.626 Euro höher aus als bei drei Viertel der bisher geprüften Kommunen. Die Gemeinde Engelskirchen ist zwar im interkommunalen Vergleich rechnerisch etwas benachteiligt, gleichwohl sind die IT-Kosten auffällig.

Anfang 2020 erfolgte eine Fusion des Zweckverbandes civitec mit der regio iT GmbH. Der Zweckverband besteht mit koordinierenden Tätigkeiten weiterhin, während die regio iT den gesamten IT-Betrieb übernommen hat. Bis zum Jahr 2024 sind die Steuerungsmöglichkeiten der Gemeinde Engelskirchen noch durch Überleitungsverträge eingeschränkt.

Durch die auch weiterhin bestehende Bindung an den Zweckverband und die regio iT ist eine Einflussnahme in vielen strategischen Bereichen lediglich mittelbar möglich. Allerdings profitiert die Gemeinde Engelskirchen von den gemeinschaftlichen Strukturen eines kommunalen Dienstleisters. Es besteht auch schon jetzt die Möglichkeit, über die Gremienarbeit gemeinsam mit anderen Mitgliedern an verbesserten Rahmenbedingungen mitzuwirken. Die Wirksamkeit der IT-Steuerung hängt aber letztendlich davon ab, ob und inwiefern die vorgenannten Rahmenbedingungen innerhalb des Zweckverbandes zukünftig verbessert werden können. Dazu gehört ne-

ben einer verursachungsgerechteren Leistungsabrechnung auch eine höhere Kostentransparenz. Sie ist erforderlich, um zu bewerten, ob und an welcher Stelle konkrete Ansatzpunkte bestehen, die IT-Kosten für die Gemeinde Engelskirchen zu senken.

Die Gemeinde Engelskirchen sollte daher die Einflussmöglichkeiten im Zweckverband weiterhin aktiv nutzen, um eigene Belange bei der strategischen Ausrichtung durchsetzen zu können. Hierfür wäre auch eine Schärfung der eigenen strategischen IT-Ausrichtung z.B. in Form einer verbindlichen IT-Strategie hilfreich.

Die Instrumente und der organisatorische Rahmen, den die Gemeinde Engelskirchen zur IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden allerdings noch keine hinreichende Grundlage. Hier fehlen in erster Linie wesentliche Regelungen und Konzeptionen, die für deren zielgerichtetes Handeln erforderlich sind. Dazu zählt insbesondere eine verbindliche IT-Strategie sowie eine Notfallkonzeption als Grundlage für einen zielgerichteten IT-Ressourceneinsatz.

Es geht auch, aber eben nicht nur, um eine möglichst kostengünstige Bereitstellung der Ressource IT. Im Betrachtungsfeld darf nicht nur das „Sparen an IT“, sondern muss auch das „Sparen mit IT“ liegen. Die gpaNRW hat auch die IT an Schulen, den Umsetzungsstand beim E-Government sowie bei der Digitalisierung und beim Datenschutz betrachtet und auf Transparenz und Umsetzungsstand untersucht. Hier ist die Gemeinde Engelskirchen überdurchschnittlich gut aufgestellt. Ihre digitale Transformation ist durch eine Strategie untermauert und geht über das gesetzliche Mindestmaß hinaus.

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. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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 Berichte der überörtlichen Prüfungen sind auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

Prüfungsergebnisse bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten¹. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

2.3 Inhalte, Ziele, Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Kernverwaltung“. Daher wird nicht nur die Organisationseinheit betrachtet, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern es werden sämtliche IT-Aufgaben der Kernverwaltung untersucht. 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 berücksichtigt die gpaNRW.

Methodische Grundlage der überörtlichen Prüfung ist die vergleichende Betrachtung kommunaler Leistungen. Damit bietet sich die Möglichkeit, gute Lösungen aufzuzeigen, die andernorts bereits praktiziert werden. So regt die gpaNRW Veränderungen an, die z. B. zur Konsolidierung des Haushalts genutzt werden können.

2.4 Gegenstand der IT-Prüfung

Zunächst erfolgt eine Gesamtbetrachtung der IT unter Berücksichtigung des jeweiligen Betriebsmodells und des internen Steuerungssystems sowie weiterer Einflussfaktoren auf die IT-Gesamtkosten.

Anschließend werden die Kosten für einzelne Leistungsfelder der IT betrachtet. Dabei sollen Kennzahlen und Analysen im interkommunalen Vergleich Kostentreiber sichtbar machen und aufzeigen, wie und wo die Verwaltung IT-Leistungen günstiger bereitstellen kann.

Ob ein im Vergleich erhöhter IT-Aufwand durch Einsparungen bei anderen Produkt- und Prozesskosten gerechtfertigt ist, kann von der gpaNRW noch nicht abschließend bewertet werden. Die dazu notwendigen Daten liegen heute noch nicht vor.

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt daher die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,

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

- praxisnahe Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- Konsolidierungsmöglichkeiten aufzuzeigen,
- dazu beizutragen, das Sicherheitsrisiko zu minimieren.

2.5 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. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte aller kleinen kreisangehörigen Kommunen zwischen 18.000 und 25.000 Einwohnern einbezogen.

2.6 Prüfungsablauf

Die IT-Prüfung in der Stadtverwaltung Gemeinde Engelskirchen hat die gpaNRW vom 05. Dezember 2019 bis zum 28. Juli 2021 durchgeführt. Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Fachteamleitung)
- Sven Alsdorf (Projektleitung)
- Linda Lauber

Alle für den Kennzahlenvergleich und die Prüfung notwendigen Grunddaten und Informationen sind in einem Prüfungsvermerk festgehalten. Diese Daten wurden von der Gemeinde Engelskirchen zeitnah und vollständig geliefert. Sie sind plausibel und vergleichbar und konnten daher in den interkommunalen Vergleich einfließen.

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

Das Prüfungsergebnis wurde mit den Beteiligten der Gemeinde Engelskirchen am 01. Juli 2021 erörtert.

3 Einflussfaktoren auf die IT-Kostensituation

Die gpaNRW bewertet die Kostensituation auf der Grundlage diverser Kennzahlen im interkommunalen Vergleich. Ausgangspunkt jeder Analyse sind die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro“ (Kosten je IT-Standardarbeitsplatz).

Bevor die gpaNRW die IT-Kosten bewerten kann, ist es erforderlich, die Einflussfaktoren zu identifizieren und zu analysieren, die auf die dargestellten Kostenkennzahlen einwirken.

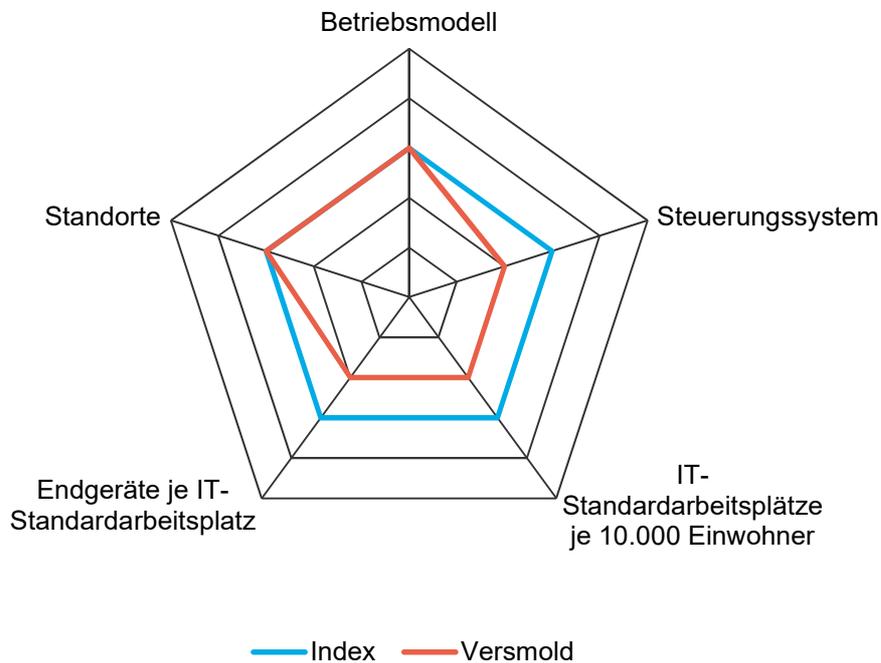
Die gpaNRW steigt mit den folgenden übergreifenden Aspekten in die Analyse der IT der Gemeinde Engelskirchen ein:

- IT-Betriebsmodell,
- IT-Steuerungssystem,
- IT-Standardarbeitsplätze (Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung) je 100.000 Einwohner
- Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz (Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung) und
- Standorte.

Zunächst analysiert die gpaNRW, ob die genannten Aspekte eine belastete, begünstigende oder neutrale Wirkung auf die Kennzahlen haben und ob steuernde Handlungsmöglichkeiten bestehen.

Das folgende Netzdiagramm zeigt die Wirkung der Faktoren auf die „IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung“ der Gemeinde Engelskirchen. Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert zeigt eine begünstigende Wirkung auf die Kennzahl an. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert lässt eine belastende Situation erkennen.

Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz 2018



Die Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung sind für die Gemeinde Engelskirchen derzeit ungünstig. Die Hintergründe zu den dargestellten Einflussfaktoren werden nachfolgend im Detail erläutert.

3.1 IT- Betriebsmodell

→ Feststellung

Das bisherige Abrechnungssystem des Hauptdienstleisters war nicht hinreichend verursachungsgerecht. Dadurch wurden die Möglichkeiten der Gemeinde Engelskirchen eingeschränkt, Einfluss auf die IT-Kosten zu nehmen. Die zwischenzeitlichen Veränderungen im Betriebsmodell eröffnen perspektivisch die Chance auf günstigere Rahmenbedingungen. Die Überleitungsverträge im Rahmen der Fusion zwischen civitec und regio iT schränken allerdings zunächst noch die Flexibilität ein.

Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist - bezogen auf die IT - die wichtigste strategische Festlegung einer Kommune. Mit dem Betriebsmodell legt sie fest, wer (intern oder extern) seine IT-Leistungen auf welcher rechtlichen Basis bereitstellt.

Ein gutes Betriebsmodell eröffnet effektive Einflussmöglichkeiten auf die bereitgestellten IT-Leistungen und die zu tragenden Kosten:

- Die Verwaltung sollte entscheiden können, welche IT-Leistungen sie von wem in Anspruch nimmt.
- Sie sollte nur die Kosten tragen, die hierdurch verursacht werden.

- Die Verwaltung sollte die tatsächliche Möglichkeit haben, das Betriebsmodell mittelfristig maßgeblich zu verändern.

Die Gemeinde Engelskirchen war im Betrachtungsjahr 2018 Mitglied des Zweckverbandes Kommunale Informationsverarbeitung „civitec“. Die bezogenen Leistungen betreffen vorrangig Fachanwendungen und das Datennetz. Knapp 53 Prozent der gesamten IT-Sachkosten entfallen auf die Inanspruchnahme von Leistungen des Dienstleisters. Die Abnahme von Fachanwendungen und deren Installation, Lizenzen und Wartung machen mit 34 Prozent den größeren Anteil aus.

Aus diesem Grund hängen die Möglichkeiten der Gemeinde Engelskirchen, Einfluss auf seine IT-Leistungen sowie die resultierenden Kosten zu nehmen, auch von den Rahmenbedingungen im Zweckverband ab. Die Satzung des Zweckverbandes gibt hier vor, inwiefern die Gemeinde Engelskirchen über die Abnahme von IT-Leistungen entscheiden kann und mit welchen Kosten sie belastet wird.

Die Gemeinde Engelskirchen ist durch die Zweckverbandssatzung verpflichtet, die angebotenen Grundleistungen des Zweckverbandes in Anspruch zu nehmen. Dazu gehören das Verbandsnetz sowie allgemeine Leistungen, die den einzelnen Mitgliedern nicht direkt zugeordnet werden können. Laut der Verbandssatzung des civitec werden alle Kosten, die bei der Erstellung von Leistungen direkt oder indirekt anfallen, von den Verbandsmitgliedern leistungsbezogen oder umlagefinanziert getragen. Dabei werden die Umlagen der Verbandsmitglieder im Verhältnis ihrer Einwohner berechnet. Zudem wurden Leistungen, die den einzelnen Verbandsmitgliedern direkt zugerechnet werden konnten, mit den Mitgliedern in Form von Verrechnungspreisen nach Inanspruchnahme berechnet. Dennoch werden seitens des civitec auch einzelne Fachverfahren, wie beispielsweise das Finanzwesen, unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme, im Einwohnerbezug abgerechnet.

Je verursachungsgerechter Leistungen abgerechnet werden, desto höher sind die Sparanreize für die Leistungsabnehmer. Pauschalen begünstigen hingegen die Mitglieder, die mehr IT-Leistungen in Anspruch nehmen. Bei Lizenz-, Betreuungs- und Verbrauchskosten ist daher eine Abrechnung nach tatsächlicher Inanspruchnahme sowohl aus Sicht der Mitglieder als auch aus Verbandsicht vorteilhafter. Bei reinen Infrastrukturleistungen wie z.B. dem Netzbetrieb bietet sich eine pauschale Abrechnung allerdings weiterhin an.

Mit der mangelnden Preistransparenz fehlt der Gemeinde Engelskirchen die Möglichkeit, sich selbst ein Urteil über das Verhältnis von Mittelausatz und dem damit verfolgten Zweck machen zu können. Dies wäre allerdings erforderlich, um die eigenen Belange innerhalb des Verbandes adäquat einbringen zu können.

Mit der Fusion zum 01. Januar 2020 von der regio iT GmbH mit Sitz in Aachen und der civitec wurden die bestehenden Verträge der Gemeinde Engelskirchen mit dem civitec durch die regio iT übernommen. Eine ordentliche Kündigung dieser Verträge ist bis zum Jahresende 2024 für die Gemeinde Engelskirchen nicht möglich. Zudem kann sie erst dann von der breiten Produktpalette der regio iT profitieren und entscheiden, welche Produkte ihre Anforderungen am besten erfüllt. Zudem kann die Gemeinde Engelskirchen entscheiden, ob sie einzelne IT-Services bei anderen Dienstleistern einkauft bzw. selbst erbringt.

Die Gemeinde Engelskirchen ist noch Mitglied im Zweckverband civitec. Die Rolle des Zweckverbandes hat sich seit der Fusion mit der regio iT verändert. Der Zweckverband als Mitgesellschafter der regio iT besteht weiterhin. Zur effizienten Erfüllung seiner Ziele bedient er sich aber nun der regio iT. Dazu gehört auch der gesamte IT-Betrieb. Der civitec erbringt fortan Beratungsleistungen auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik für seine Mitglieder. Er unterstützt seine Mitglieder durch die Bündelung ihrer Interessen und Anliegen gegenüber der regio iT.

Aus Sicht der gpaNRW bieten sich die zentralen Strukturen der civitec insbesondere für übergreifende Aufgaben und interkommunale Zusammenarbeit an. So könnte beispielsweise ein Sicherheitsbeauftragter für mehrere Kommunen bestellt oder Aufgaben im Zusammenhang mit der Verwaltungsdigitalisierung gebündelt werden. Hierdurch würden vor allem kleinere Kommunen wie die Gemeinde Engelskirchen profitieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Engelskirchen sollte nach der Überleitungsfrist der Verträge aus den erweiterten Möglichkeiten die für sie wirtschaftlichsten IT-Services auswählen. Um diese Wahlfreiheit fundiert ausüben zu können, sollte die Gemeinde Engelskirchen zudem bei der regio iT auf eine transparente und verursachungsgerechte Abrechnung hinwirken.

3.2 IT-Steuerungssystem

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Engelskirchen hat bereits ein gutes IT-Steuerungssystem etabliert. Gleichwohl gibt es Möglichkeiten dieses weiter zu stärken.

Ein gutes Steuerungssystem zeichnet sich wie folgt aus:

- Die Verantwortung für die Steuerung der IT ist eindeutig geregelt. Eine Person der Verwaltungsführung nimmt diese wahr. Ihr liegen die hierfür notwendigen Informationen vor.
- Es existieren konkrete Vorgaben an die IT. Diese berücksichtigen übergeordnete Belange und Einzelinteressen der Organisationseinheiten der Verwaltung.
- Die IT wird in Organisationsprozesse eingebunden.
- Die Verwaltung überprüft regelmäßig die Auswirkungen des gewählten IT-Betriebsmodells auf die Höhe der IT-Kosten und dem damit verbundenen Nutzen.

Die IT der Gemeinde Engelskirchen ist organisatorisch im Produktbereich „Zentrale Dienste“ innerhalb des Fachbereiches 2 „Finanzen und Steuerung“ angesiedelt. Der Kämmerer ist für die strategische Steuerung der IT die verantwortliche Person in der Verwaltungsführung.

Die zur IT-Steuerung relevanten Informationen können mit verhältnismäßigem Aufwand seitens der IT aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden. Der Verwaltungsvorstand erhält diese nur bei Bedarf. Zwar existiert ein systematisches Berichtswesen dazu nicht, aber dies ist für eine Kommune dieser Größenordnung durchaus sachgerecht.

Ein IT-Strategiepapier mit langfristigen Zielen für die IT in der Gemeinde Engelskirchen gibt es bisher noch nicht. Dieses wäre jedoch unter anderem die Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit, um im Rahmen der Möglichkeiten den Zweckverband an der eigenen Bedarfslage auszurichten.

Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen bereits verschiedene Regelungen und Konzepte vor, die für ein abgestimmtes Handeln der IT erforderlich sind. Dies waren unter anderem:

- IT-Sicherheitskonzept
- IT-Sicherheitsleitlinie
- Verfügbarkeitsanforderungen
- Dienstanweisungen zum Umgang mit Internet und E-Mail
- Dienstanweisung Datenschutz

Die fehlende Formalisierung, insbesondere der IT-Strategie, birgt allerdings Risiken für das funktionierende Steuerungssystem, da es stark von den handelnden Personen abhängig ist. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Das Fehlen einer solchen IT-Strategie ist gerade vor dem Hintergrund der fehlenden Notfallkonzeption ein Risiko.

Die Organisation der Gemeinde Engelskirchen ist im selben Fachbereich angesiedelt wie die IT. Die organisatorische Nähe begünstigt die Zusammenarbeit, die nach eigenen Angaben auch reibungslos läuft. Im Gegensatz zu den meisten anderen Kommunen in der Größenklasse schätzt die Gemeinde Engelskirchen ihre organisatorischen Ressourcen als ausreichend ein. Das strukturierte Vorgehen und der Fortschritt hinsichtlich der Verwaltungsdigitalisierung stützen die Selbsteinschätzung der Gemeinde.

Die IT dient dazu, Geschäftsprozesse gezielt zu unterstützen, um deren Effizienz und Effektivität zu erhöhen. Im Idealfall sollte einem IT-Einsatz daher eine Geschäftsprozessbetrachtung vorausgehen. Die Erkenntnisse bilden dann die Grundlage, um konkrete Leistungsanforderungen zu definieren und über die Wirtschaftlichkeit von IT-Leistungen zu urteilen. Damit sind sie auch eine Grundvoraussetzung für die voranschreitende Verwaltungsdigitalisierung.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Engelskirchen sollte Ihre strategische IT-Ausrichtung in einer langfristigen IT-Strategie formalisieren. Darüber hinaus sollte sie der operativen IT durch eine formale Notfallkonzeption mehr Orientierung geben. Dies bedingt auch verbindliche Verfügbarkeitsvereinbarungen für die eingesetzten Verfahren und Systeme.

3.3 IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze steht im Wesentlichen für das Personal, das mit IT auszustatten ist. Damit ist sie ein Indikator für den benötigten Ressourceneinsatz in der IT. Erfahrungsgemäß steigen oder fallen die IT-Kosten aber nicht proportional mit der Zahl der IT-Arbeitsplätze. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern.

Somit hat die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze rechnerischen Einfluss auf die „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“: Viele IT-Standardarbeitsplätze begünstigen die Kennzahl, wenige belasten sie.

Unterschiede bei den IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohner können folgende Ursachen haben:

- Die Kernverwaltungen nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr, beispielsweise wegen
 - der Aufgabendelegation von bzw. an die jeweilige Kreisverwaltung,
 - der Verlagerung von Aufgaben in Sondervermögen oder Gesellschaften.
- Die Kommunen setzen unterschiedlich viel Personal für gleiche Aufgaben ein.

Die gpaNRW geht nicht näher auf die individuellen Hintergründe ein, da es an dieser Stelle nur um die Wirkung, nicht aber um die Ursache geht.

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt bei der Gemeinde Engelskirchen mit 53,75 unter dem interkommunalen Durchschnitt. Dieser liegt bei derzeit, über die Erhebungsjahre 2016 und 2018 hinweg, bei 57,49 IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohnern. Die fixen IT-Kosten der Gemeinde Engelskirchen werden somit auf eine geringere Verteilungsmenge verrechnet. Auf die Ausprägung der Kennzahl wirkt sich diese Zahl für die Gemeinde Engelskirchen daher belastend aus.

3.4 Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

Auch IT-Endgeräte, die keine IT-Standardarbeitsplätze sind, verursachen Kosten.

Beispiele für IT-Endgeräte, die keine IT-Standardarbeitsplätze sind:

- IT-Endgeräte, die zu einer Mehrfachausstattung von Mitarbeitern führen,
- IT-Endgeräte ohne festen Personenbezug (Geräte in Schulungsräumen, Geräte des Krisenstabes, Test- und Präsentationsgeräte),
- IT-Endgeräte für Azubis und Praktikanten.

Da diese Geräte in der Kennzahlenberechnung in der Verteilmenge nicht berücksichtigt werden, deren Kosten aber relevant sind, belasten sie die „IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz“.

Bei der Gemeinde Engelskirchen entfallen auf einen IT-Standardarbeitsplatz 1,21 IT-Endgeräte. Der Wert liegt, über die Erhebungsjahre 2016 und 2018 hinweg, unter dem interkommunalen Durchschnitt von 1,35. Die Kennzahlenausprägung der Gemeinde Engelskirchen wird dadurch begünstigend beeinflusst.

3.5 Standorte

Anzahl, Größe und Anbindung der Standorte einer Verwaltung beeinflussen deren IT-Kosten.

Bei der Gemeinde Engelskirchen liegt die Anzahl der Standorte mit 10,58 je 100 IT-Standardarbeitsplätzen unter dem Wert der bisher mit den Erhebungsjahren 2016 und 2018 geprüften Kommunen von 14,18. Die Anzahl der bei der Gemeinde Engelskirchen an die IT angebundene Standorte wirkt sich damit begünstigend auf die Kostensituation und mithin auf die Kennzahlenausprägung aus.

4 IT-Kostensituation

Auf aggregierter Ebene stehen zunächst die gesamten „IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro“ im Fokus. Darauf aufbauend analysiert die gpaNRW bedarfsweise in detaillierten Ebenen und wählt alternative Bezugsgrößen.

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. Die Verwaltung ist davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind. Mit steigendem Anspruch an die Durchdringung, Betriebsbereitschaft und Sicherheit der IT-Systeme sind auch steigende Kosten verbunden. Somit sind höhere IT-Kosten nicht zwangsläufig das Ergebnis einer unwirtschaftlichen IT-Bereitstellung. Sie können auch Ausdruck einer hohen Servicequalität und einem angemessenen Sicherheitsniveau sein. Zumal Investitionen in die IT verwaltungsweit betrachtet auch Synergieeffekte in den Fachprozessen z.B. in Form von geringeren Personalressourcen oder einem höheren Output herbeiführen können.

Wie bereits beschrieben, kann die gpaNRW den Output bzw. die Qualität der IT-Leistungserstellung nicht monetär bewerten. Gleichwohl gilt, dass

- eine Kausalität zwischen Kosten und Wirkung bzw. Ziel des IT-Einsatzes erkennbar sein muss,
- der Ressourceneinsatz verhältnismäßig ist und
- sowohl die erreichte Qualität als auch die dafür eingesetzten Ressourcen das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sind.

Die IT-Prüfung im Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen erstreckte sich über einen längeren Zeitraum. Um dennoch möglichst aktuelle und aussagekräftige Prüfungserkenntnisse zu erhalten, hat die gpaNRW in den einzelnen Prüfungen unterschiedliche Erhebungsjahre zugrunde gelegt. Während wir für das Jahr 2016 noch 22 Kommunen valide Werte in den interkommunalen Vergleich stellen können, stehen mit dem Erhebungsjahr 2018 lediglich valide Werte von zehn weiteren Kommunen zur Verfügung. Dies hat zur Folge, dass die Aussagekraft des interkommunalen Vergleiches im Jahr 2018 für sich allein gering ist. Aus diesem Grund bezieht die gpaNRW im Folgenden bedarfsweise auch die Werte beider Erhebungsjahre ein, um hinreichend belastbare Erkenntnisse zu erhalten. Dabei berücksichtigen wir, dass eine jahresübergreifende Betrachtung Verzerrungen mit sich bringen kann.

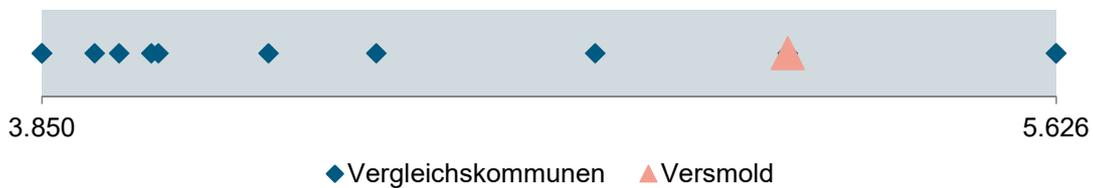
➔ **Feststellung**

Der Zweckverband civitec berücksichtigt bei seiner Leistungsabrechnung nicht, dass bei der Gemeinde Engelskirchen weniger Arbeitsplätze mit IT zu versorgen sind als bei den meisten anderen Mitgliedskommunen. Durch die Abrechnung von Pauschalen oder auf Basis der Einwohnerzahl resultieren für die Gemeinde Engelskirchen vergleichsweise hohe IT-Kosten. Zudem resultieren die hohen IT-Kosten aus einer weit fortgeschrittenen digitalen Transformation bei der Gemeinde Engelskirchen.

4.1 IT-Gesamtkosten

Die gesamten IT-Kosten der Gemeinde Engelskirchen stellen sich interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

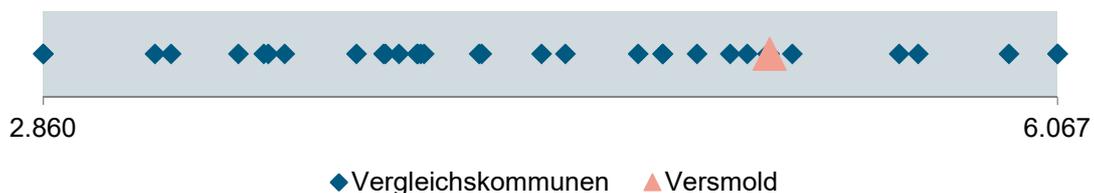
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich für das Jahr 2018 sind zehn Werte eingeflossen. Hier weist die Gemeinde Engelskirchen mit 5.626 Euro äußerst hohe IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung auf. Keine der geprüften Kommunen hat im Vergleichsjahr höhere Kosten.

Da die geringe Anzahl der Vergleichswerte nicht zwingend aussagekräftig ist, stellen wir die IT-Kosten der Gemeinde Engelskirchen nachstehend in einen jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich:

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro 2016 und 2018



In den jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016.

Auch in diesem Vergleich sind die IT-Kosten der Gemeinde Engelskirchen auffällig hoch. Lediglich zwei Kommunen weisen höhere IT-Gesamtkosten auf. Dabei kann die niedrige Anzahl an Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung die Kostensituation der Gemeinde Engelskirchen insgesamt

negativ beeinflussen. Auch unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen sind die IT-Kosten der Gemeinde Engelskirchen auffällig hoch.

Während die eigene Aufgabenwahrnehmung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Für die Gemeinde Engelskirchen machen die Sachkosten knapp 71 Prozent der gesamten IT-Kosten aus.

In den Vergleich der IT-Gesamtkosten ist auch der Digitalisierungsgrad zu berücksichtigen. Die Gemeinde Engelskirchen ist bei der Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung, auch über die Betrachtung des Segmentes der kleinen kreisangehörigen Kommunen hinaus, sehr weit vorgeschritten. Es sind vergleichsweise schon viele digitale Verwaltungsverfahren im Einsatz. Die Gemeinde Engelskirchen befindet sich im interkommunalen Vergleich im Hinblick auf die digitale Transformation der Verwaltung in einer sehr guten Ausgangssituation. Dies wirkt sich aber belastend auf die IT-Kosten aus. Im Betrachtungsfeld darf daher nicht nur das „Sparen an IT“, sondern muss auch das „Sparen mit IT“ liegen.

Die Sachkosten der Gemeinde Engelskirchen sind durch die Kosten des Zweckverbandes geprägt. Über die Hälfte der Sachkosten entfallen auf Leistungen des Zweckverbandes civitec. Durch eine Satzungsanpassung des civitec ist für die Mitgliedskommunen zudem seit 2018 auch der Kostenfaktor gestiegen. Darin sind die Einwohnerzahlen, die seitens des civitec in vielen Fällen als Verteilschlüssel herangezogen werden, in Abhängigkeit vom Segment (kreisangehörige Kommune, kreisfreie Stadt oder Kreis) neu gewichtet.

In die abschließende Betrachtung der Kostensituation der Gemeinde Engelskirchen wird auch einbezogen, dass der Zweckverband im Jahr 2020 mit der regio iT fusionierte. Wie beschrieben, liegt hierin die Möglichkeit künftig wirtschaftliche Entscheidungen auf Grundlage des tatsächlichen Bedarfs treffen zu können.

Weitergehende Analysen zu den finanziellen Auswirkungen werden im Folgenden auf der Ebene der Handlungsfelder vorgenommen.

4.2 Einzelne Handlungsfelder der IT

Die IT-Kosten resultieren aus den jeweiligen Handlungsfeldern der kommunalen IT. Um diese monetär abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Handlungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

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

4.2.1 IT-Grunddienste

Die „IT-Grunddienste“ bilden den typischen Büroarbeitsplatz einer Verwaltung ab. Hier werden die direkt zuzuordnenden Kosten

- von IT-Standardarbeitsplätzen,

- der Telekommunikation und
- des Drucks

erfasst. 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.

Um die IT-Grunddienste möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte sich die Kommune folgende Fragen stellen:

- Was ist technisch erforderlich?
- Welche Bedarfe formulieren die Nutzer?
- Was ist finanziell machbar?

Ziel sollte es sein, die Büroarbeitsplätze (inklusive der zugehörigen Services) bedarfsgerecht und kostengünstig bereit zu stellen. Die Festlegungen hierzu sollten in klaren Vorgaben münden. Abweichungen sollten einem verbindlichen Abwägungsprozess unterliegen.

Ausgangspunkt für die tiefergehende Analyse der Kosten der IT-Grunddienste sind die Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

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



Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste fallen bei der Gemeinde Engelskirchen höher aus als bei den anderen geprüften Kommunen mit dem Vergleichsjahr 2018.

Auch hier stellen wir alternativ die IT-Kosten der Gemeinde Engelskirchen in einen jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich:

Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016 und 2018

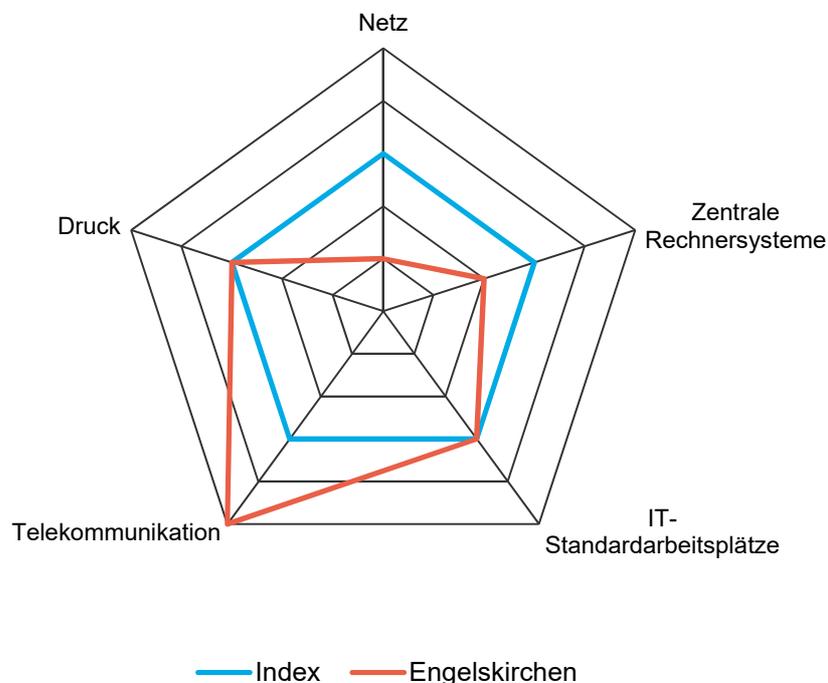


In den jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016.

Wie unter den Einflussfaktoren beschrieben, wird die Kennzahlenausprägung der Gemeinde Engelskirchen durch seine geringere Anzahl zu betreuender IT-Standardarbeitsplätze belastet. Auch wenn sich der Wert dadurch relativiert, fallen die Kosten für die IT-Grunddienste der Gemeinde Engelskirchen hoch aus. Die meisten anderen geprüften Kommunen können ihre IT-Grunddienste günstiger bereitstellen können.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für die Gemeinde Engelskirchen in den einzelnen Handlungsfeldern 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 der in den Handlungsfeldern der IT-Grunddienste



- Ausschlaggebend für die hohen IT-Kosten der Gemeinde Engelskirchen sind die Kosten für die Netzinfrastruktur.

Die Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze machen bei der Gemeinde Engelskirchen rund 28 Prozent der IT-Grunddienste aus. Sie umfassen Kosten für die Ausstattung der Arbeitsplätze mit Rechner und Monitor sowie Betriebssystem und Standardanwendungen. Zudem fließen hier Kosten für die Benutzerbetreuung und den Support sowie Wartung und Pflege ein. Mit 762 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegen die Kosten der Gemeinde Engelskirchen für ihre IT-Standardarbeitsplätze nur leicht über dem interkommunalen Durchschnitt.

Die Kosten für die Telekommunikation (Festnetz, VOIP und Mobil) machen bei der Gemeinde Engelskirchen im Jahr 2018 einen Anteil von rund 7 Prozent der IT-Grunddienste aus und fallen mit 177 Euro im interkommunalen Vergleich sehr gering aus.

Die Kostenstelle Druck nimmt die Hardware- und Betreuungskosten für den Arbeitsplatzdruck auf. Gemeinschaftlich genutzte Geräte wie z.B. Etagendrucker sind ebenso berücksichtigt wie Einzelplatzdrucker. Die Kosten für Druckstraßen und klassische Kopierer sind hingegen nicht eingeflossen. Die Kosten für den Arbeitsplatzdruck bei der Gemeinde Engelskirchen machen im Jahr 2018 einen Anteil von rund 12 Prozent der IT-Grunddienste aus und liegen mit 327 Euro im interkommunalen Durchschnitt.

In die Kosten für die IT-Grunddienste der Gemeinde Engelskirchen sind auch 50 Prozent der Kosten für die zentralen Rechnersysteme eingeflossen. Sie umfassen Kosten im Zusammenhang mit eigenen Servern, zentralen Speichersystemen, Datenbanken usw. Sie machen im Ergebnis einen Anteil von rund 12 Prozent der IT-Grunddienste aus und sind mit 682 Euro im interkommunalen Vergleich knapp im oberen Viertel der Vergleichskommunen zu verorten. Die geringe Anzahl an Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung wirkt sich belastend auf die Kosten für zentrale Rechnersysteme aus, so dass die Kosten insgesamt als nicht gering eingestuft werden können.

Die überdurchschnittlichen Kosten für die Netzinfrastruktur betrachtet die gpaNRW nachstehend im Detail:

4.2.1.1 Netz

Zu den Netzkosten zählen typischerweise Leitungskosten - mit Ausnahme der Gebäudeverkabelung - sowie Kosten der Netzwerkkomponenten (z.B. Firewall, Router, Switches). Sie machen bei der Gemeinde Engelskirchen einen Anteil von rund 41 Prozent der IT-Grunddienste aus. Sie stellen sich im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen wie folgt dar:

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



Die Kosten für die Bereitstellung der Netzinfrastruktur fallen bei der Gemeinde Engelskirchen höher aus als bei den anderen geprüften Kommunen mit dem Vergleichsjahr 2018.

Auch hier stellen wir alternativ die IT-Kosten der Gemeinde Engelskirchen in einen jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich:

Kosten „Netz“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016 und 2018



In den jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016. Auch dieser Vergleich bestätigt die überdurchschnittlichen Kosten Gemeinde Engelskirchen. Die Vergleichskommunen wenden bezogen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mindestens 174 Euro weniger auf.

Drei Viertel der Netzkosten entfallen in der Gemeinde Engelskirchen auf Sachkosten, wobei hier der überwiegende Anteil von 85 Prozent Leistungen des civitec ausmacht. Dass die Kosten so hoch dargestellt werden, resultiert auch hier unter anderem aus fehlender Transparenz in der Abrechnung des civitec, die sich hier negativ auswirkt. Ein Drittel der Jahresrechnung des civitec lassen sich nicht eindeutig einem Handlungsfeld zuordnen. So werden Bestandteile der Netzinfrastruktur gemeinsam mit kleineren Fachanwendungen durch eine pauschale Summe in Rechnung gestellt. In der Summe, die in der Kostenzuordnung dem Handlungsfeld Netzinfrastruktur zugeordnet wurde, sind demnach auch mindestens Kosten für Fachanwendungen enthalten. Die Höhe der falsch zugeordneten Kosten und somit auch die korrekte Summe der Kosten für Netzinfrastruktur lassen sich nicht beziffern.

Um eine annähernd realistische Darstellung der Netz-Kosten zu erhalten, können ca. zehn Prozent der betroffenen Buchungsposition zu Lasten der Fachanwendungskosten herausgerechnet werden. In diesem Fall lägen die Kosten für einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in etwa 350 Euro niedriger, aber immer noch im oberen Viertel des interkommunalen Vergleichs.

Die Rahmenbedingungen für die Netzinfrastrukturkosten verändern sich durch die Verlagerung des IT-Betriebes zur regio iT grundlegend. Es ist ein höheres Maß an Transparenz zu erwarten, so dass die Höhe der Netzkosten zu einem späteren Zeitpunkt neu zu bewerten ist.

4.2.2 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.

Um Fachanwendungen möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte die Kommune für sich folgende Frage beantworten:

- Welche Fachanwendungen werden benötigt und tatsächlich eingesetzt?

Ein wirtschaftlicher Einsatz von Fachanwendungen sollte sich also am tatsächlichen Bedarf orientieren. Die Verwaltung sollte daher in der Lage sein, den benötigten Umfang in Breite und Tiefe anhand eigener Kriterien selber beurteilen und festsetzen zu können. Zudem sollte die

Kommune selbst darüber entscheiden können, welche Anwendungen in welcher Qualität und Menge abgenommen werden.

Die Fachaufgaben einer Verwaltung sind von deren Größe sowie deren Aufgaben abhängig. Fachanwendungen sollen die Geschäftsprozesse zur Erledigung dieser Fachaufgaben bestmöglich unterstützen. Gelingt dies, lassen sich durch den Einsatz von Fachanwendungen auch Optimierungen in der Gesamtverwaltung erreichen.

Die Kosten des Einsatzes von Fachanwendungen sollten durch ein angemessenes Lizenzmanagement transparent und steuerbar sein. Die durch den Einsatz einer Fachanwendung verfolgten Effekte sollten dokumentiert und zur flexiblen Steuerung der Gesamtverwaltung genutzt werden.

Die Fachanwendungskosten der Gemeinde Engelskirchen machen einen Anteil von rund 52 Prozent der gesamten IT-Kosten aus. Sie stellen sich im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen wie folgt dar:

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



Im interkommunalen Vergleich mit den Werten aus dem Jahr 2018 sind die Fachanwendungskosten der Gemeinde Engelskirchen mit rund 2.910 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sehr hoch. Alle anderen geprüften Kommunen haben im Jahr 2018 geringere Kosten

Auch hier stellen wir alternativ die IT-Kosten der Gemeinde Engelskirchen in einen jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich:

Kosten „Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016 und 2018



In den jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016. Auch in diesem Vergleich fallen die

Fachanwendungskosten der Gemeinde Engelskirchen höher aus als bei den meisten bisher geprüften Kommunen. Die Hälfte der Vergleichskommunen stellt ihre Fachanwendungen in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mindestens 609 Euro günstiger bereit.

Rund 70 Prozent der Fachanwendungskosten entfallen auf Sachkosten, die wiederum deutlich geprägt sind von den Zweckverbandskosten. Die Gemeinde Engelskirchen kann diese Kosten aufgrund der Abrechnungssystematik des Zweckverbandes nur zum Teil beeinflussen. Auch hier haben sich die Kosten durch die bereits beschriebene Satzungsänderung des Zweckverbandes ab 2018 erhöht.

In Folge der Fusion des civitec mit der regio iT werden in den nächsten Jahren Produkte weiter konsolidiert. Dadurch kann die Gemeinde Engelskirchen ihr Produktportfolio verändern und stärker an ihre Bedürfnisse anpassen. Daher sollte die Gemeinde Engelskirchen über Prozessanalysen, mindestens in Bereichen mit großer Relevanz, eigene Anforderungen beschreiben. Gemeinsam mit den Empfehlungen der gpaNRW zum Betriebsmodell und dem IT-Steuerungssystem können Prozessanalysen eine gute Basis für einen wirtschaftlichen IT-Betrieb sein.

Zur Einordnung der Kosten für „Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen“ ist auch der Digitalisierungsgrad der Gemeinde Engelskirchen heranzuziehen. Im interkommunalen Vergleich, auch über die Größenklasse hinaus, ist der Stand als weit fortgeschritten zu bewerten. Die Gemeinde Engelskirchen nutzt bereits seit über zehn Jahren ein Dokumentenmanagementsystem und bearbeitet seit 2012 alle eingehenden Rechnungen digital über einen Rechnungsworkflow. Beide Anwendungen kommen verwaltungsweit zum Einsatz und bedingen somit höhere Kosten beispielsweise für Lizenzen oder Support.

Die genannten Fachverfahren sind Beispiele dafür, dass nicht nur das „Sparen an IT“ sondern auch das „Sparen mit IT“ betrachtet werden muss. Zwar wurde nicht näher analysiert, ob die beschriebenen Verfahren ausschlaggebend dafür sind, dass die Gemeinde Engelskirchen eine im interkommunalen Vergleich geringe Anzahl an Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung hat. Dennoch gilt, dass durch einen höheren Digitalisierungsgrad höhere IT-Kosten anfallen und Einsparpotentiale in den Fachbereichen entstehen. Eine tiefergehende Prüfung dieses Aspektes war nicht Bestandteil der Analyse.

5 Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT

Der Einsatz von IT in Kommunalverwaltungen kann nicht nur durch organisatorische und finanzielle Rahmenbedingungen ausgestaltet werden, sondern muss vielfach auch vor dem Hintergrund spezifischer rechtlicher Anforderungen erfolgen.

Die gpaNRW hat im Rahmen dieser Prüfung drei ausgesuchte Bereiche näher betrachtet und auf die notwendige Transparenz sowie den Umsetzungsstand von rechtlichen Anforderungen untersucht:

- IT an Schulen,
- E-Government und Digitalisierung sowie

- Datenschutz

wurden vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen in die Gesamtbetrachtung aufgenommen.

5.1 IT an Schulen

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Engelskirchen richtet Ihre IT-Steuerung für die Schulen derzeit neu aus. Bislang existieren noch Defizite, die einer effektiven Steuerung entgegenstehen.

Die Schullandschaft in Nordrhein-Westfalen ist geprägt durch die Schulträgerschaft der einzelnen Kommunen. Im Hinblick auf die IT an den Schulen haben die Kommunen als Träger im Sinne des § 79 Schulgesetz NRW (SchulG) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen.

Ein anerkanntes Steuerungsinstrument für den Einsatz von IT an Schulen stellen so genannte Medienentwicklungspläne (MEP) dar, die pädagogische Konzepte mit technischen (Ausstattung, Vernetzung, Wartung) und organisatorischen Konzepten (Fortbildung und Finanzierung) verbinden.

Damit ein MEP erstellt und zur Steuerung der IT an den Schulen in kommunaler Trägerschaft genutzt werden kann, müssen wesentliche Grunddaten ermittelbar sein. Die gpaNRW hat vor diesem Hintergrund zunächst untersucht, ob die wesentlichen Daten in der Kommune vorliegen und inwieweit diese genutzt werden.

In der Gemeinde Engelskirchen gibt es zwar eine formelle Regelung die vorsieht, dass die IT-Abteilung des Schulträgers die entsprechende Ausstattung für die Schulen beschafft. In der Praxis wurde dies nach eigenen Angaben allerdings bisher nicht konsequent gelebt. Gleichzeitig war die Kommunikation zwischen der zentralen IT und den Schulen nicht systematisch etabliert. Auch die zur IT-Steuerung relevanten Informationen liegen bislang nicht vollständig an zentraler Stelle vor.

Der Gemeinde Engelskirchen hat bereits damit bekommen diese Defizite sukzessive aufzuarbeiten. So liegen ihr mittlerweile pädagogische Medienentwicklungspläne ihrer Schulen vor, auf der die Gemeinde Engelskirchen ihre strategische Ausrichtung für die gesamte Schul-IT aufbauen kann. Auch dieser Prozess ist bereits initiiert. Zudem hat sie mittlerweile Gespräche zwischen allen Beteiligten institutionalisiert, sodass der IT-Ausstattungsprozess bzw. die Digitalisierung perspektivisch zielgerichtet erfolgen kann.

Der Support der IT an Schulen erfolgt primär durch die zentrale IT-Organisationseinheit. Sofern erforderlich zieht diese externe Unterstützung hinzu. Hierzu gibt es eine formelle Vereinbarung zwischen den Schulen und dem Schulträger

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW bestärkt die Gemeinde Engelskirchen darin, die bereits initiierte Neuausrichtung ihrer IT-Steuerung an den Schulen mit Priorität fortführen. Der Prozess sollte darauf abzielen, dass die Verantwortung und die Rollen aller Beteiligten, sowohl auf Seiten des Schulträgers als auch der Schulen, verbindlich definiert und bekannt sind. Zudem sollte sie bei der Umsetzung ihres Medienentwicklungsplanes konkrete Meilensteine definieren. Gleichzeitig

sollte die Gemeinde Engelskirchen gewährleisten, dass alle zur IT-Steuerung relevanten Informationen, wie z.B. der schulübergreifende Hard- und Softwarebestand sowie die daraus resultierenden Kosten, an zentraler Stelle mit verhältnismäßigem Aufwand ausgewertet werden können.

5.2 E-Government und Digitalisierung

Am 16. Juli 2017 trat in Nordrhein-Westfalen das E-Governmentgesetz NRW (EGovG) in Kraft. Das Gesetz baut auf dem bereits 2013 erlassenen E-Government-Gesetz des Bundes auf und stellt eine eigenständige rechtliche Grundlage für das E-Government auch in den Kommunen in NRW dar.

Neben der reinen Erfüllung der bestehenden gesetzlichen Verpflichtungen, ergeben sich durch „E-Government“ und „Digitalisierung“ für die Kommunen weiterreichende Chancen – aber auch Risiken.

Durch eine aktive Auseinandersetzung können die Kommunen Qualitäts- und Entwicklungsaspekte erarbeiten, die bei den sich abzeichnenden Problemlagen helfen können. Hierzu zählen z. B. der Umgang mit dem absehbaren Fachkräftemangel, gestiegene Ansprüche an Dienstleistungen der Verwaltungen durch Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen und nicht zuletzt die rasante technische Entwicklung auf dem Gebiet der Informationstechnologie. Diese Möglichkeiten gilt es zu erkennen und dauerhaft zu nutzen.

In den aktuellen Diskussionen vermischen sich häufig die Begrifflichkeiten „E-Government“ und „Digitalisierung“; weitere Begriffe und Themenkomplexe – Open Data, Social Media, Breitbandausbau etc. – treten hinzu und überlagern sich. In der vorliegenden Dokumentation des Sachstandes wird die gpaNRW vor allem zwei Begriffe verwenden.

Zum einen „Digitalisierung“ als Überbegriff, der die aktuellen Überführungsprozesse von der hergebrachten, papiergebundenen hin zur durchgängig elektronisch arbeitenden Verwaltung in einem Wort beschreibt. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Digitalisierung im Sinne einer „digitalen Transformation“ in den Abläufen und Prozessen einer Verwaltung eine Effizienzsteigerung und damit eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ermöglicht.

Zum anderen „E-Government“ als der bewusste, gewollte und zielgerichtete Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien zur Erfüllung von externen und internen Verwaltungsaufgaben (äußeres und inneres E-Government). E-Government soll helfen, die Qualität und die Wirtschaftlichkeit von Geschäftsprozessen zu verbessern und so dazu beitragen, die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Kommunen langfristig zu erhalten.

5.2.1 E-Government

→ Feststellung

Die Gemeinde Engelskirchen erfüllt alle wesentlichen gesetzlichen Anforderungen des EGovG.

Durch die Verabschiedung des E-Governmentgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen gelten für die Kommunalverwaltungen u. a. folgende Anforderungen unmittelbar:

- § 3 (1) EGovG: sicherer elektronischer Zugang zur Verwaltung,
- § 3 (2) EGovG: zusätzlicher De-mail Zugang,
- § 7 EGovG: Einführung von elektronischen Bezahlmöglichkeiten – ePayment (ab 2019).
- § 7a EGovG: Annahme elektronischer Rechnungen (ab 2019)
- § 8 EGovG: Annahme elektronischer Nachweise in elektronischen Verwaltungsverfahren (ab 2018),

Darüber hinaus beinhaltet das EGovG weitere Anforderungen, wie die Durchführung von elektronischen Verwaltungsverfahren und die Optimierung von Verwaltungsabläufen, welche die Kommunen mittel- bis langfristig umsetzen müssen.

Daneben fördert das EGovG ausdrücklich eine elektronische Aktenführung, auch wenn sie für Kommunen noch nicht pflichtig ist. Der Druck auf die Kommunen zur elektronischen Verarbeitung wächst und zwangsläufig werden auch die Kommunen elektronische Verwaltungsverfahren anbieten.

Elektronische Verwaltungsverfahren führen zu einer elektronischen Vorgangsbearbeitung und elektronischer Aktenführung. Papierakten werden durch elektronische Akten ergänzt und schließlich ersetzt. Nicht nur die Akten, sondern die Daten/Verfahren/Prozesse müssen daher digitalisiert werden.

In der Prüfung wurde die Umsetzung der o. g. gesetzlichen Anforderungen betrachtet. Die nachfolgende Tabelle zeigt den festgestellten Umsetzungsstand.

Erfüllung des EGovG in der Gemeinde Engelskirchen

Anforderung	Erfüllt	Nicht erfüllt	Handlungsbedarf
Sicherer elektronischer Zugang	x		
Zusätzlicher De-Mail-Zugang	x		
Einführung ePayment	x		
Elektronische Rechnungen	x		
Annahme elektronischer Nachweise	x		

5.2.2 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Gemeinde Engelskirchen hat eine gute Grundlage für die Herausforderungen der digitalen Transformation geschaffen.

Neben den gesetzlichen Vorgaben, die von den Kommunen erfüllt werden müssen, ermöglicht eine aktive Auseinandersetzung mit der Digitalisierung den Kommunen die Realisierung von verschiedenen Effekten. Um die Effekte nutzen zu können, muss die Kommune wissen, wo sie ansetzen will. Grundlage der digitalen Transformation sollte daher eine verwaltungsweit abgestimmte Strategie sein.

Die digitale Transformation in den Verwaltungen ist eine Aufgabe mit vielen Beteiligten. Sie umfasst organisatorische, rechtliche, personelle, soziale und informationstechnische Aspekte. Der Prozess kann nur effektiv sein, wenn Verantwortlichkeiten klar geregelt und in der organisatorischen Struktur der Verwaltung verankert sind.

Die Digitalisierung erfordert die Betrachtung der kompletten Verwaltung. Nur eine Digitalisierung bekannter (und evtl. korrigierter) Prozesse kann zu einem Effizienzgewinn führen. Vermeintlich gleichartige Prozesse "in Verwaltung" können von Kommune zu Kommune jedoch anders ausgestaltet sein und unterschiedlichen Rahmenbedingungen unterworfen sein.

Die Gemeinde Engelskirchen setzt, im Rahmen ihrer Möglichkeiten, auch über die gesetzlichen Anforderungen hinaus, Digitalisierungsprojekte in einzelnen Bereichen um. So verarbeitet sie bereits seit 2012 eingehende Rechnungen mit Hilfe eines digitalen Workflows. Die Gemeinde Engelskirchen nutzt das Servicekonto.NRW und betreibt gemeinsam mit der regioIT und den angeschlossenen Kommunen des Rhein-Sieg-Kreises und des Oberbergischen Kreises ein gemeinsames eGovernment-Portal, über das verschiedene Verwaltungsleistungen digital angeboten werden. Darüber hinaus nutzt die Gemeinde Engelskirchen bereits seit 2007 ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) und scannt sämtliche Eingangspost zur digitalen Weiterverarbeitung.

Auch im strategischen Bereich ist die Gemeinde Engelskirchen gut aufgestellt. Sie verfügt über eine Digitalisierungsstrategie und Konzepte für deren Umsetzung. Die gpaNRW bestärkt die Gemeinde Engelskirchen dabei den eingeschlagenen Weg fortzusetzen.

5.3 Datenschutz

→ Feststellung

Die Gemeinde Engelskirchen erfüllt die grundlegenden rechtlichen Anforderungen an den Datenschutz.

Die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) wurde im April 2016 von den Gremien der EU abgestimmt und gilt seit der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU am 25. Mai 2018 unmittelbar in den Mitgliedsstaaten. Gleichzeitig wurde das Datenschutzgesetz NRW (DSG NRW) grundlegend verändert und an die neue Struktur angepasst. Es füllt nunmehr die Öffnungsklauseln der DSGVO auf Landesebene aus bzw. setzt die Regelungsaufträge um.

Die Einführung der neuen DSGVO führt somit zu einer neuen Struktur des Datenschutzrechts, wengleich zentrale materielle Kernelemente und Regelungen, wie z. B. die Zweckbindung der Daten, beibehalten bleiben.

Ein Schwerpunkt der DSGVO ist eine verstärkte Einbindung der Behördenleitungen zur Umsetzung der datenschutzrechtlichen Vorgaben. Insgesamt erfordert die DSGVO ein umfassendes Zusammenspiel von behördlichen Datenschutzverantwortlichen, Organisationsverantwortlichen, IT-Beauftragten und Fachabteilungen.

Wesentliche Elemente des kommunalen Datenschutzes sollten u. a. umfassen

- Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten gem. Art. 30 DSGVO,
- Informationspflichten gem. Art. 13 ff. DSGVO,

- Auftragsdatenverarbeitung gem. Art. 28 f DSGVO,
- „technische und organisatorische Maßnahmen“ gem. Art. 24 Abs. 1 und Art. 32 DSGVO,
- Datenschutz-Folgenabschätzung gem. Art. 35 DSGVO.

Die Gemeinde Engelskirchen hat einen behördlichen Datenschutzbeauftragten beim Oberbergischen Kreis benannt und die notwendigen technischen und organisatorischen Maßnahmen zum Datenschutz getroffen. So bestehen beispielsweise besondere Regelungen zur Auftragsdatenverarbeitung und ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten. Darüber hinaus besteht eine Dienstvereinbarung zum Umgang mit sensiblen Daten im Sinne des Datenschutzes.

Eine tiefgehende Prüfung der datenschutzrelevanten Inhalte und Prozesse hat die gpaNRW nicht vorgenommen.

Herne, den 09.09.2021

gez.

Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold

Abteilungsleitung

gez.

Sven Alsdorf

Projektleitung

6 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 bisherige Abrechnungssystem des Hauptdienstleisters war nicht hinreichend verursachungsgerecht. Dadurch wurden die Möglichkeiten der Gemeinde Engelskirchen, Einfluss auf die IT-Kosten zu nehmen, eingeschränkt. Die zwischenzeitlichen Veränderungen im Betriebsmodell eröffnen perspektivisch die Chance auf günstigere Rahmenbedingungen. Die Überleitungsverträge im Rahmen der Fusion zwischen civitec und regio iT schränken allerdings zunächst noch die Flexibilität ein.	8	E1	Die Gemeinde Engelskirchen sollte nach der Überleitungsfrist der Verträge aus den erweiterten Möglichkeiten die für sie wirtschaftlichsten IT-Services auswählen. Um diese Wahlfreiheit fundiert ausüben zu können, sollte die Gemeinde Engelskirchen zudem bei der regio iT auf eine transparente und verursachungsgerechte Abrechnung hinwirken.	10
F2	Die Gemeinde Engelskirchen hat bereits ein gutes IT-Steuerungssystem etabliert. Gleichwohl gibt es Möglichkeiten dieses weiter zu stärken.	10	E2	Die Gemeinde Engelskirchen sollte Ihre strategische IT-Ausrichtung in einer langfristigen IT-Strategie formalisieren. Darüber hinaus sollte sie der operativen IT durch eine formale Notfallkonzeption mehr Orientierung geben. Dies bedingt auch verbindliche Verfügbarkeitsvereinbarungen für die eingesetzten Verfahren und Systeme.	11
F3	Der Zweckverband civitec berücksichtigt bei seiner Leistungsabrechnung nicht, dass bei der Gemeinde Engelskirchen weniger Arbeitsplätze mit IT zu versorgen sind als bei den meisten anderen Mitgliedskommunen. Durch die Abrechnung von Pauschalen oder auf Basis der Einwohnerzahl resultieren für die Gemeinde Engelskirchen unverhältnismäßig hohe IT-Kosten. Zudem resultieren die hohen IT-Kosten aus einer weit fortgeschrittenen digitalen Transformation bei der Gemeinde Engelskirchen.	14			

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F4	Die Gemeinde Engelskirchen richtet Ihre IT-Steuerung für die Schulen derzeit neu aus. Bislang existieren noch Defizite, die einer effektiven Steuerung entgegenstehen.	22	E4 Die gpaNRW bestärkt die Gemeinde Engelskirchen darin, die bereits initiierte Neuausrichtung ihrer IT-Steuerung an den Schulen mit Priorität fortführen. Der Prozess sollte darauf abzielen, dass die Verantwortung und die Rollen aller Beteiligten, sowohl auf Seiten des Schulträgers als auch der Schulen, verbindlich definiert und bekannt sind. Zudem sollte sie bei der Umsetzung ihres Medienentwicklungsplanes konkrete Meilensteine definieren. Gleichzeitig sollte die Gemeinde Engelskirchen gewährleisten, dass alle zur IT-Steuerung relevanten Informationen, wie z.B. der schulübergreifende Hard- und Softwarebestand sowie die daraus resultierenden Kosten, an zentraler Stelle mit verhältnismäßigem Aufwand ausgewertet werden können.	22
F5	Die Gemeinde Engelskirchen erfüllt alle wesentlichen gesetzlichen Anforderungen des EGovG.	23		
F6	Die Gemeinde Engelskirchen hat eine gute Grundlage für die Herausforderungen der digitalen Transformation geschaffen.	24		
F7	Die Gemeinde Engelskirchen erfüllt die grundlegenden rechtlichen Anforderungen an den Datenschutz.	25		

→ 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