

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Geseke im Jahr  
2021*

Informationstechnik

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Informationstechnik</b>	<b>1</b>
1 Managementübersicht	3
2 Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	4
2.1 Grundlagen	4
2.2 Prüfungsbericht	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	12
4 IT-Kostensituation	13
4.1 IT-Gesamtkosten	14
4.2 Einzelne Handlungsfelder der IT	15
5 Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT	22
5.1 IT an Schulen	22
5.2 E-Government und Digitalisierung	23
5.3 Datenschutz	26
6 Anlage: Ergänzende Tabellen	28
<b>Kontakt</b>	<b>30</b>

# 1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Geseke 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 Stadt Geseke sind insgesamt durchschnittlich. Auffällig ist, dass die Kosten für Fachanwendungen hoch sind. Die wesentlichen Ansatzpunkte, die IT-Kosten zu reduzieren bzw. das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verbessern, liegen nicht im unmittelbaren Einflussbereich der Kommune. Erfolge lassen sich nur im Zusammenwirken mit anderen Beteiligten, beispielsweise in der Gremienarbeit des Zweckverbandes erzielen. Darüber hinaus hat die Stadt Geseke Möglichkeiten, die eigene Grundlage für eine effizientere IT-Steuerung zu optimieren.**

Rund 43 Prozent der gesamten IT-Kosten entfallen auf die Leistungen der „Südwestfalen IT“ als Hauptdienstleister der Stadt Geseke.

Die Auslagerung von operativen IT-Aufgaben, insbesondere im Bereich der Fachanwendungen, führt zu einer erhöhten Abhängigkeit der Stadt Geseke vom kommunalen Dienstleister. Durch die Bindung an den Zweckverband ist eine Einflussnahme in vielen strategischen Bereichen lediglich mittelbar möglich. Allerdings profitiert die Stadt Geseke von den gemeinschaftlichen Strukturen eines kommunalen Dienstleisters.

Die Stadt Geseke 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 Wirksamkeit der IT-Steuerung hängt aber letztendlich davon ab, ob und inwiefern die vorgenannten Rahmenbedingungen innerhalb des Zweckverbandes zukünftig verbessert werden können. Dazu gehört neben einer verursachungsgerechteren Leistungsabrechnung auch eine höhere Kostentransparenz. Sie ist erforderlich, um zu bewerten, ob und an welcher Stelle konkrete Ansatzpunkte bestehen.

2018 fallen die IT-Kosten der Stadt Geseke in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 4.247 Euro etwas geringer aus als der interkommunale Durchschnitt. Dieser Positionierung wird der der Stadt Geseke allerdings nicht ganz gerecht. Denn sie stattet in der Kernverwaltung mehr Arbeitsplätze mit IT aus als die meisten Vergleichskommunen. Die fixen IT-Kosten werden bei der Kennzahlenermittlung somit auf eine größere Verteilungsmenge verrechnet. Realistisch sind die IT-Kosten der Stadt Geseke eher höher, aber nicht als überdurchschnittlich zu bewerten.

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. Wesentliches Ziel sollte eine möglichst effiziente Aufgabenerledigung unter der Berücksichtigung von Sicherheitszielen sein. Die Stadt Geseke sollte die Ressourcen sowie

Fach- und Methodenkompetenzen sicherstellen, die für systematische Prozessanalysen notwendig sind. Sie sind die Grundlage dafür, den IT-Bedarf, insbesondere vor dem Hintergrund anstehender Digitalisierungsaufgaben, anforderungsgerecht zu definieren.

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. Im Bereich des Datenschutzes erfüllt die Stadt Geseke die grundlegenden rechtlichen Erfordernisse. Im Bereich IT an Schulen und bei der Umsetzung der Anforderungen aus dem E-Government-Gesetz NRW (EGovG) und der Digitalisierung besteht noch Handlungsbedarf. Es fehlt vor allem an einer Digitalisierungsstrategie und formalen Regelungen, um Verantwortlichkeiten zu definieren.

## 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-Durchschnittswerten<sup>1</sup>. 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,
- praxisnahe Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- Konsolidierungsmöglichkeiten aufzuzeigen,
- dazu beizutragen, das Sicherheitsrisiko zu minimieren.

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

## 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 Stadt Geseke 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 Stadt Geseke 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 Stadt Geseke ab.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den Beteiligten der Stadt Geseke am 21. Juli 2021 erörtert.

### 3 Einflussfaktoren auf die IT-Kostensituation

Die gpaNRW bewertet die Kostensituation auf der Grundlage diverser Kennzahlen im interkommunale 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.

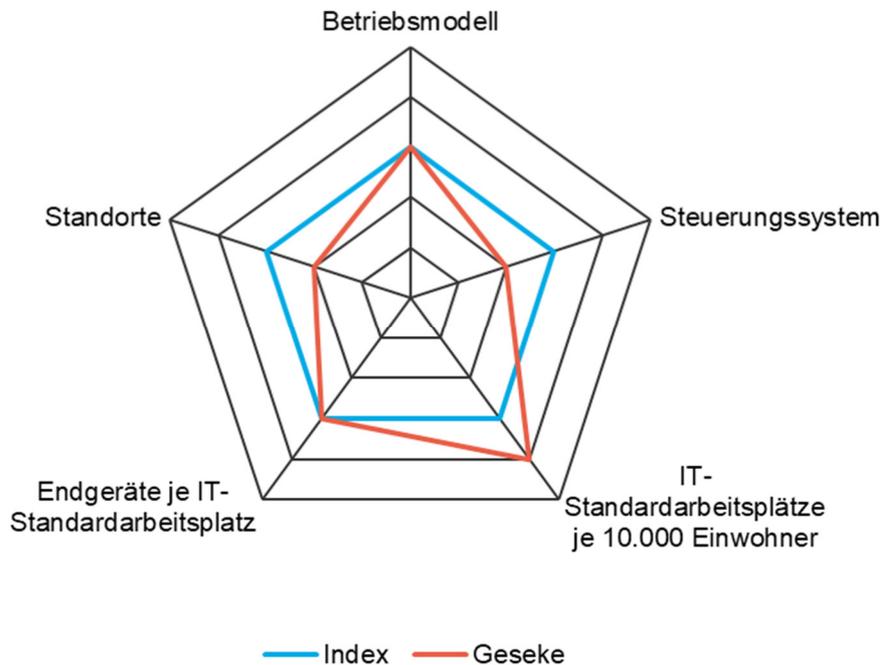
Die gpaNRW steigt mit den folgenden übergreifenden Aspekten in die Analyse der IT der Stadt Geseke ein:

- 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 Stadt Geseke. 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



Defizite in der IT-Steuerung und eine etwas höhere Anzahl an mit IT anzubindenden Standorten stehen einem geringen Ressourceneinsatz entgegen. Die Kennzahlenausprägung wird allerdings dadurch begünstigt, dass sich die IT-Kosten auf überdurchschnittlich viele auszustattende Arbeitsplätze verteilen. Die Detailergebnisse zu den oben grafisch dargestellten Einflussfaktoren werden nachfolgend erläutert.

### 3.1 IT- Betriebsmodell

#### → Feststellung

Die Südwestfalen IT rechnet die Leistungen für die Stadt Geseke nicht hinreichend verursachungsgerecht ab. Das beeinträchtigt die wirtschaftliche und bedarfsgerechte Steuerung der IT-Leistungen.

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.

Das Betriebsmodell der Stadt Geseke ist durch eine starke Auslagerung von IT-Leitungen geprägt. Dabei setzt die Stadt Geseke auf die interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen eines Zweckverbandes, der Südwestfalen IT. Knapp die Hälfte der gesamten Sachkosten entfallen auf verschiedene Dienstleistungen des Zweckverbandes. Die Südwestfalen IT ist zu Beginn des Jahres 2018 aus einem Zusammenschluss der Citkomm mit der KDZ hervorgegangen. Der überwiegende Teil der Fachanwendungen wird von ihr bereitgestellt, während die Stadt Geseke selbst insbesondere den Support und die Betreuung der Anwender sowie die Bereitstellung der Standardhard- und -software sicherstellt.

Die Möglichkeiten der Stadt Geseke, Einfluss auf die IT-Leistungen sowie die resultierenden Kosten zu nehmen, hängen von den Rahmenbedingungen im Zweckverband ab. Sie vertritt ihre Interessen gegenüber der SIT in der Verbandsversammlung. Insofern entwickelt und trägt die Stadt die Strategie der SIT mit.

Gemäß Zweckverbandssatzung ist die Stadt Geseke nicht verpflichtet, die angebotenen Leistungen der SIT abzunehmen. Zudem kann die Mitgliedschaft von Verbandsmitgliedern mit einer Frist von drei Jahren zum Ende des Wirtschaftsjahres theoretisch gekündigt werden. Diese ist von der Verbandsversammlung mit einfacher Mehrheit zu bestätigen. Damit besteht für die Stadt Geseke die grundsätzliche Möglichkeit das Betriebsmodell mittelfristig zu verändern. Eingeschränkt wird diese Flexibilität durch die Pflicht zur Zahlung von Ausgleichsleistungen in voller Höhe für die Dauer von drei Jahren. Sollte die Stadt Geseke zusätzlich auch die Miteigentumsrechte kündigen wollen, so wäre sie dennoch verpflichtet die Pensionslasten der SIT-Mitarbeitenden dauerhaft mitzufinanzieren. Zudem würde ein Wechsel des städtischen Betriebsmodells aufgrund der Schnittstellen und Verknüpfungen zwischen Fachverfahren einen erheblichen Aufwand nach sich ziehen. Die gpaNRW stellt dies dar, um die mit dem gewählten IT-Betriebsmodell einhergehenden Einflussmöglichkeiten zu beschreiben. Wir wollen der Stadt Geseke keinesfalls nahelegen, ihren Weg zukünftig ohne den Zweckverband zu gehen. Um den stetig steigenden Anforderungen der digitalen Transformation gerecht werden zu können, ist die Stadt Geseke auf interkommunale Zusammenarbeit angewiesen.

Für einige Produkte der SIT besteht die Möglichkeit, über die tatsächlich abgenommene Menge die anfallenden Kosten zu beeinflussen (beispielsweise Softwarelizenzen, Anzahl der Nutzer). Für den Großteil der Produkte erfolgt die Abrechnung jedoch unabhängig vom Abnahmeverhalten über eine gewichtete Einwohnerzahl und kann nicht aktiv beeinflusst werden. Je verursachungsgerechter Leistungen abgerechnet werden, desto eher können die Leistungsabnehmer entsprechend steuern. Bei Lizenz-, Betreuungs- und Verbrauchskosten ist eine Abrechnung nach tatsächlicher Inanspruchnahme vorteilhafter. Bei reinen Infrastrukturleistungen wie z.B. dem Netzbetrieb bietet sich eine pauschale Abrechnung allerdings weiterhin an.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Geseke sollte gemeinsam mit den anderen Mitgliedern auf eine verursachungsgerechte Abrechnung der Leistungen der Südwestfalen IT hinwirken.

## 3.2 IT-Steuerungssystem

### → Feststellung

Die organisatorischen Vorgaben und Instrumente, die die Stadt Geseke zur IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden noch keine ausreichende Grundlage. Die Stadt Geseke kann ihre Steuerungsmöglichkeiten ausbauen und hat in einzelnen Aspekten bereits damit begonnen.

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 Stadt Geseke ist organisatorisch als Sachgebiet „IT, Datenschutz“ im Fachbereich 2 „Finanzen und Personal“ verortet. Der Kämmerer, als Leiter des Fachbereiches 2, ist für die strategische Steuerung der IT verantwortlich.

Die zur IT-Steuerung relevanten Informationen können mit verhältnismäßigem Aufwand seitens der IT aufbereitet und zeitnah zur Verfügung gestellt werden. Der Verwaltungsvorstand erhält diese Informationen nicht regelmäßig, aber bedarfsweise. Über den Fachbereichsleiter, als Mitglied des Verwaltungsvorstandes, ist zudem ein regelmäßiger Informationsaustausch sichergestellt.

Der für die operative IT nötige strategische Orientierungsrahmen ist bei der Stadt Geseke historisch gewachsen, aber nur in Teilen formal geregelt. Eine gebündelte IT-Strategie liegt, wie bei den meisten Kommunen, nicht vor. Es fehlt ebenso an weiteren Rahmenbedingungen, aus denen sich perspektivisch in ihrer Gesamtheit eine ähnliche Wirkung entfalten könnte. Verbindliche Regelungen sind vorhanden für

- den Umgang mit Datenschutz
- Rechte der Administratoren
- Umgang mit Internet und E-Mail

Ein eigenes IT-Sicherheitskonzept ist derzeit in Planung und wird in absehbarer Zeit als formale, verbindliche Regelung vorliegen. Bisher wird das IT-Sicherheitsmanagement von der Südwestfalen IT gesteuert. Je deutlicher strategischen IT-Ziele der Stadt Geseke aus einem Orientierungsrahmen oder einer gebündelten Strategie erkennbar sind, desto einfacher ist es, die Gremienarbeit im Zweckverband an der eigenen Bedarfslage auszurichten.

Im Fachbereich 2 ist auch das Sachgebiet „Personalangelegenheiten und Organisation“ angesiedelt. Es besteht somit eine enge aufbauorganisatorische Verbindung zwischen IT und Orga-

nisation. Dies begünstigt einen geregelten Informationsfluss. Der Austausch und die Kommunikation zwischen beiden Bereichen funktioniert nach eigenen Angaben reibungslos. Die IT wird in die meisten relevanten Organisationsmaßnahmen eingebunden. Im Rahmen ihrer begrenzten Ressourcen untersucht, optimiert und digitalisiert die Stadt Geseke ihre Verwaltungsprozesse. Durch eine gezielte Unterstützung durch den Einsatz von IT können Effizienz und Effektivität der Verwaltungsprozesse erhöht werden. Ein gutes Beispiel ist hier die elektronische Verarbeitung von eingehenden Rechnungen.

Um die Verzahnung von IT und Organisation zu fördern und zu systematisieren, sollte die Stadt Geseke ein einheitliches Verfahren zur Formulierung von Kundenanforderungen schaffen. Derzeit wenden sich die Ämter der Stadt Geseke direkt an den Dienstleister, sofern es um Änderungen in einem Fachverfahren geht. Einem IT-Einsatz sollte jedoch idealerweise immer eine Prozessbetrachtung vorausgehen. Wenn es gelingt, diese Anforderungen zentral zu bündeln, könnte regelmäßig eine Prozessoptimierung unter Einbindung der IT stattfinden. Diese bildet die Grundlage, um konkrete Leistungsanforderungen zu definieren und legt eine Basis für anstehende Digitalisierungsvorhaben. Zudem sollten alle Anforderungen dahingehend bewertet werden, inwiefern sie die strategische Zielausrichtung unterstützen.

Wie beschrieben, setzt die Stadt Geseke auf Wirtschaftlichkeit durch interkommunale Zusammenarbeit in einem Zweckverband. Der Vertrag mit der Südwestfalen IT sieht keine Abnahmepflicht für bestimmte Produkte vor, so dass sich der Stadt Geseke die Möglichkeit eröffnet, „make-or-buy-Entscheidungen“ oder alternative Angebote prüfen zu können. Gezielte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nimmt sie jedoch nicht regelmäßig vor und hat auch keine Kriterien für eine solche Betrachtung festgelegt. Die Selbstwahrnehmung von IT-Aufgaben stellt jedoch immer eine Alternative zur Abnahme beim Zweckverband dar.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Geseke sollte die Einflussmöglichkeiten im Zweckverband weiterhin aktiv nutzen, um die eigenen Belange durchsetzen zu können. Hierfür ist eine Schärfung der eigenen strategischen IT-Ausrichtung erforderlich. Zudem sollte die Stadt Geseke alle Anforderungen an IT-Systeme bzw.-Verfahren sowie resultierende Aufträge an den Dienstleister zentral steuern.

### 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 reinen 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 Stadt Geseke mit 61,84 über 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 Stadt Geseke werden somit auf eine etwas höhere Verteilungsmenge verrechnet. Auf die Ausprägung der Kennzahl wirkt sich diese Zahl für die Stadt Geseke daher leicht begünstigend 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 Stadt Geseke entfallen auf einen IT-Standardarbeitsplatz 1,39 IT-Endgeräte. Der Wert liegt, über die Erhebungsjahre 2016 und 2018 hinweg, im interkommunalen Durchschnitt von 1,36. Die Kennzahlausprägung der Stadt Geseke wird dadurch nicht erkennbar beeinflusst.

### 3.5 Standorte

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

Bei der Stadt Geseke liegt die Anzahl der Standorte mit 17,56 je 100 IT-Standardarbeitsplätzen etwas über dem Durchschnitt der bisher mit den Erhebungsjahren 2016 und 2018 geprüften Kommunen von 14,18. Die Anzahl der bei der Stadt Geseke an die IT angebunden Standorte wirkt sich damit leicht belastend auf die Kostensituation und mithin auf die Kennzahlausprägung 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 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 zieht die gpaNRW im Folgenden hilfsweise auch die Werte beider Erhebungsjahre zusammen, um hinreichend belastbare Erkenntnisse zu erhalten. Dabei berücksichtigen wir, dass eine jahresübergreifende Betrachtung Verzerrungen mit sich bringen kann.

### → **Feststellung**

Die IT-Kosten der Stadt Geseke sind annähernd durchschnittlich, aber nicht gering.

## 4.1 IT-Gesamtkosten

Die gesamten IT-Kosten der Stadt Geseke 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 Stadt Geseke mit rund 4.247 je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung unterdurchschnittliche IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung auf.

Da die geringe Anzahl der Vergleichswerte nicht zwingend aussagekräftig ist, stellen wir die IT-Kosten der Stadt Geseke 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 fallen die IT-Kosten der Stadt Geseke noch leicht unterdurchschnittlich aus. Allerdings positioniert sie sich deutlich zentrierter im interkommunalen Vergleichsfeld.

Wie auf der Ebene der Einflussfaktoren beschrieben, ist die Kennzahlenausprägung der Stadt Geseke durch eine überdurchschnittlich hohe Anzahl an mit IT auszustattenden Arbeitsplätzen etwas begünstigt.

Insofern sind die IT-Kosten der Stadt Geseke realistisch etwas höher einzuordnen, als es sich aus den grafischen Darstellungen ergibt. Dennoch fallen sie annähernd durchschnittlich aus.

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



In den interkommunalen Vergleich für das Jahr 2018 sind zehn Werte eingeflossen. Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste fallen bei der Stadt Geseke geringer aus als bei den meisten der geprüften Kommunen. Nur eine Kommune weist noch geringere Kosten auf.

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

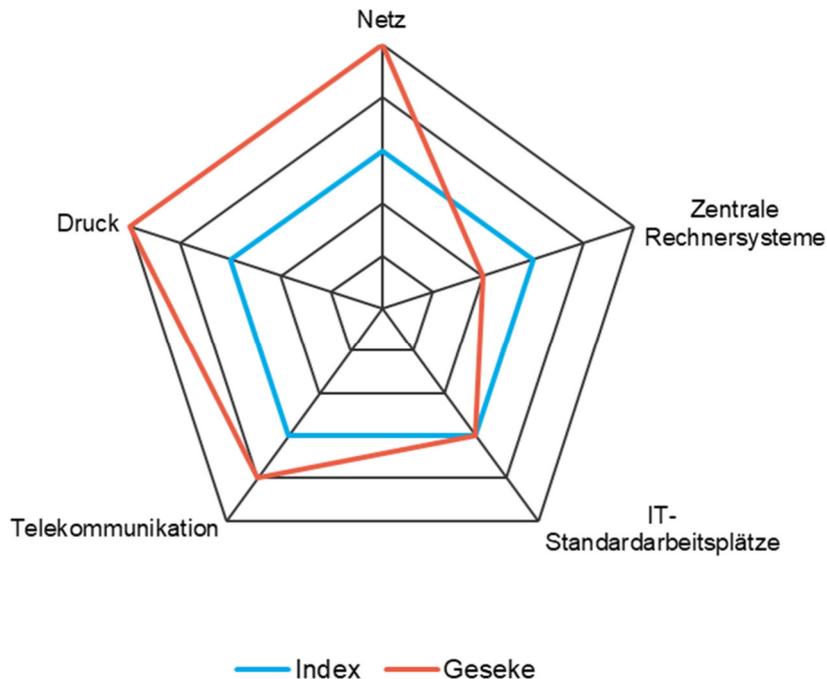
### Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016 und 2018



In den jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016. Auch dieser Vergleich bestätigt die günstige Positionierung der Stadt Geseke.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für die Stadt Geseke 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



- Innerhalb der insgesamt unterdurchschnittlichen Kosten für IT-Grunddienste, fallen lediglich die Kosten für Zentrale Rechnersysteme überdurchschnittlich aus.

Die Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze machen 2018 bei der Stadt Geseke rund 39 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 635 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind die Kosten der Stadt Geseke für ihre IT-Standardarbeitsplätze durchschnittlich.

Die Kosten für die Telekommunikation (Festnetz, VOIP und Mobil) machen bei der Stadt Geseke 2018 einen Anteil von rund 19 Prozent der IT-Grunddienste aus und fallen im interkommunalen Vergleich mit rund 306 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung deutlich geringer aus als bei den meisten geprüften Kommunen.

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 Stadt Geseke machen im Jahr 2018 einen Anteil von rund 11 Prozent der IT-Grunddienste aus. Sie fallen mit gut 187 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung geringer aus als bei drei Viertel der geprüften Kommunen.

Zu den Netzkosten zählen typischerweise Leitungskosten - mit Ausnahme der Gebäudeverkabelung - sowie Kosten der Netzwerkkomponenten (z.B. Firewall, Router, Switches). Sie machen bei der Stadt Geseke einen Anteil von rund 16 Prozent der IT-Grunddienste aus. Mit gut 258

Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung fallen sie geringer aus geringer aus als bei drei Viertel der geprüften Kommunen.

Die überdurchschnittlichen Kosten für die zentralen Rechnersysteme betrachtet die gpaNRW nachstehend im Detail:

#### 4.2.1.1 Zentrale Rechnersysteme

In die Kosten für die IT-Grunddienste der Stadt Geseke sind auch 50 Prozent der Kosten für die eigenen zentralen Rechnersysteme eingeflossen. Sie umfassen Kosten im Zusammenhang mit eigenen Servern, zentralen Speichersystemen, Datenbanken usw. Sie machen im Ergebnis einem Anteil von rund 15 Prozent der IT-Grunddienste aus.

Die gesamten Kosten für die zentralen Rechnersysteme der Stadt Geseke stellen sich im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen wie folgt dar:

##### Kosten „Zentrale Rechnersysteme“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2018



Mit 629 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind die Kosten der Stadt Geseke für die zentralen Rechnersysteme höher als bei den meisten geprüften Kommunen im Jahr 2018.

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

##### Kosten „Zentrale Rechnersysteme“ 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 Stadt Geseke. Die Hälfte der Vergleichskommunen wendet in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mindestens 164 Euro weniger auf, ein Viertel sogar mindestens 273 Euro. Angesichts der starken Auslagerung operativer IT-Aufgaben sind die Kosten der Stadt Geseke hier sehr auffällig.

Allerdings entfallen rund 58 Prozent dieser Kosten auf eine einmalige IT-Sicherheitsberatung durch einen externen Dienstleister. Insofern wird diese Darstellung der normalen Kostensituation der Stadt Geseke nicht gerecht. Ohne diese einmalige Belastung fallen die Kosten, bei ansonsten gleichbleibenden Rahmenbedingungen, perspektivisch rund 275 Euro geringer aus. Damit liegt die Stadt Geseke in einem günstigen Bereich, der mit dem gewählten IT-Betriebsmodell korrespondiert.

## 4.2.2 Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

### → Feststellung

Die Stadt Geseke stellt ihre Fachanwendungen zu überdurchschnittlichen Kosten zur Verfügung. Dabei werden die Fachanwendungskosten sehr von den Aufwendungen für Leistungen des Zweckverbands beeinflusst.

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 Stadt Geseke machen einen Anteil von rund 61 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 im Jahr 2018**



Mit rund 2.608 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind die Fachanwendungskosten der Stadt Geseke höher als bei den meisten geprüften Kommunen im Jahr 2018

Auch hier stellen wir alternativ die IT-Kosten der Stadt Geseke 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 Stadt Geseke, trotz der bereits beschriebenen Begünstigung in der Kennzahlenberechnung, 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 308 Euro günstiger bereit.

Knapp 80 Prozent der Fachanwendungskosten entfallen auf Sachkosten. Davon entfallen mehr als drei Viertel auf die Leistungen des Zweckverbandes. Über die Hälfte der Zweckverbandskosten entfallen auf die Verbandsumlage und damit auf die Abnahme von Kernpaketen. Darin sind sämtliche Kosten, beispielsweise für Lizenzen, Bereitstellung, Pflege und Support enthalten. Die Verbandsumlage wird von der Südwestfalen IT im Einwohnerbezug abgerechnet, was sich aufgrund der im interkommunalen Vergleich hohen Einwohnerzahl für die Stadt Geseke ungünstig auswirkt. Wie bereits erläutert, hat die Stadt Geseke keinen darauf unmittelbaren Einfluss.

Hinzu kommen die Kosten für das Finanzverfahren, das wie bei den anderen Kommunen auch, die höchsten Aufwendungen für eine einzelne Fachanwendung verursacht. 33 Prozent der Fachanwendungskosten der SIT entfallen allein auf das Finanzverfahren. Das Verfahren wird zu 80 Prozent pauschal und unabhängig von der Inanspruchnahme abgerechnet. Kleinere

Komponenten des Finanzverfahrens werden hingegen bedarfsgerecht abgerechnet, beispielsweise nach der Anzahl der nutzenden Geräte. Insgesamt sind aber auch hier die Einflussmöglichkeiten der Stadt Geseke stark begrenzt.

In den Fachanwendungskosten sind anteilig auch Kosten für zentrale Rechnersysteme enthalten. Der Inhalt und die Höhe dieser Kosten wurden auf Ebene der IT-Grunddienste bereits erläutert bzw. bewertet. Dort wurde die Hälfte dieser Kosten erfasst. Die andere Hälfte wurde bei der Leistungsverrechnung in dieser Prüfung auf die Fachanwendungen umgelegt. Sie belasten damit auch die Fachanwendungskosten. Ihr Anteil beträgt allerdings lediglich gut zehn Prozent.

Überdurchschnittliche Kosten im Bereich der Fachanwendungen sind nicht zwingend kritisch, sofern sie einen entsprechenden Nutzen für die Fachaufgabe bringen. Je höher die Fachanwendungskosten ausfallen, desto größer ist der Bedarf, diesen Nutzen nachzuweisen. Inwiefern die eingesetzten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse der Stadt Geseke unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Wie unter dem Aspekt der IT-Steuerung erläutert, fehlen der Stadt Geseke Ressourcen, um Verwaltungsprozesse systematisch zu untersuchen. Damit kann sie derzeit auch nicht selbst bewerten, ob die eingesetzten Verfahren die eigenen Verwaltungsprozesse optimal unterstützen bzw. die Kosten verhältnismäßig sind. Erster Ansatzpunkt ist jedoch, eine hinreichende Transparenz und verursachungsgerechte Abrechnung durch den Dienstleister zu erreichen, um eine hinreichende Steuerungsgrundlage zu schaffen.

→ **Empfehlung**

Um die IT-Kosten reduzieren und das Kosten-Nutzen-Verhältnis bewerten zu können, sollte die Stadt Geseke die Empfehlungen der gpaNRW zum Betriebsmodell und dem IT-Steuerungssystem verfolgen.

## 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 Stadt Geseke besitzt eine gute Grundlage, um die Schul-IT zielgerichtet zu steuern. Dennoch bestehen Ansatzpunkte, diese Grundlage weiter auszubauen.

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.

Die IT für die Schulen der Stadt Geseke wird zentral von der IT-Organisationseinheit der Kernverwaltung bereitgestellt. Im Rahmen eines formell geregelten Abstimmungsprozesses beschafft sie, verfügt über das dazugehörige Budget und betreut die IT-Ausstattung. Sie ist auch in der Lage, die resultierenden Kosten zentral und mit verhältnismäßigem Aufwand auszuwerten.

Es fehlt jedoch an formellen Vereinbarungen in der operativen IT-Betreuung und Nutzung. Hierzu zählen verbindliche Regelungen zur Nutzung der schulischen IT-Infrastruktur oder eine formelle Vereinbarung zwischen Schulträger und Schule hinsichtlich der IT-Betreuung. Die Definition von Zuständigkeiten ist von besonderer Bedeutung, da die Stadt Geseke als Schulträger für die IT-Infrastruktur an Schulen letztverantwortlich ist.

Die Schulen verfügen über eigene Medienentwicklungspläne.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geseke sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein.

## 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 Stadt Geseke erfüllt alle rechtlichen Anforderungen des EGovG. Dennoch besteht Optimierungspotential.

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 Bezahlungsmöglichkeiten – 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 Stadt Geseke

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

Grundsätzlich ist die Stadt Geseke bei den pflichtigen E-Government-Komponenten gut aufgestellt. Im Bereich elektronische Rechnungen geht die Bearbeitung sogar über die rechtlichen Anforderungen hinaus. Rechnungen werden von der Stadt Geseke nicht nur elektronisch angenommen, sondern auch medienbruchfrei weiterverarbeitet.

Das Ziel des E-Governments ist unter anderem eine effizientere und schnellere Bearbeitung von Verwaltungsangelegenheiten. Auch wenn der elektronische Zugang formal korrekt eröffnet wurde, ist die Vorgehensweise nicht effizient. Er wird derzeit über eine gesonderte E-Mail-Ad-

resse und einen externen Rechner sichergestellt. In der Folge ist auch die Annahme elektronischer Nachweise erschwert. Die Südwestfalen IT als Dienstleister arbeitet seit 2018 an einer effizienten Lösung, eine Realisierung hat aber bisher nicht stattgefunden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geseke sollte sich um eine effiziente Lösung für den sicheren elektronischen Zugang bemühen.

## 5.2.2 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Geseke befindet sich auf einem guten Weg, der aber nicht über eine eigene formelle Digitalisierungsstrategie abgesichert ist. Fehlende Ressourcen schränken sie zudem bei weiteren, initiativen Digitalisierungsprojekten ein.

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 Stadt Geseke besitzt noch keine eigene formelle Digitalisierungsstrategie, die auf die konkrete Situation in der Stadtverwaltung abstellt. Die eigene Strategie ermöglicht eine zielgerichtete Gremienarbeit innerhalb des Zweckverbandes. Vielmehr greift die Stadt Geseke auf die Digitalisierungsstrategie des Dienstleisters Südwestfalen IT zurück, an deren Entwicklung sie beteiligt war. Auf dieser Grundlage hat sie zumindest in Teilen Projektpläne entwickelt, Ziele und Verantwortlichkeiten formuliert.

Aktuell laufende Projekte sind personell besetzt, aber um die Digitalisierung weiter fokussiert vorantreiben zu können, mangelt es nach eigenen Angaben an Ressourcen im organisatorischen Bereich. Die Organisationsarbeit ist für die anstehende Digitalisierung ein wesentlicher Baustein. Um Verwaltungsleistungen möglichst medienbruchfrei und effizient anbieten zu können, sollten beispielsweise die dazugehörigen Prozesse systematisch überprüft und optimiert werden.

Derzeit erarbeitet die Stadt Geseke einen Aktenplan, um ein Dokumentenmanagementsystem nutzen zu können. Dies ist nur ein Beispiel dafür, dass vor der Einführung einer digitalen Lösung eine Zusammenarbeit aus der Organisationsabteilung und der IT essentiell ist. Die Zu-

sammenarbeit funktioniert grundsätzlich gut, so dass die IT weitestgehend in relevante Organisationsmaßnahmen eingebunden ist. In einer weiteren Stufe könnte die Stadt Geseke ein einheitliches Verfahren zur Formulierung von Anforderungen an elektronische Leistungen etablieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Geseke sollte neben der Digitalisierungsstrategie des Dienstleisters eine eigene Strategie formulieren und auf dieser Grundlage Gremienarbeit betreiben, ihre Projektpläne konkretisieren und eine Ressourcenbemessung durchführen. Zudem sollte die Stadt Geseke interkommunale Kooperationen mit der SIT für die Umsetzung konkreter Digitalisierungsprojekte in Betracht ziehen.

### 5.3 Datenschutz

→ **Feststellung**

Die Stadt Geseke arbeitet im Bereich Datenschutz mit dem Kreis Soest zusammen. Sie erfüllt nahezu alle rechtlichen Anforderungen mit Ausnahme einer DSGVO-konformen Dienst-anweisung. Die Stadt Geseke hat das Defizit bereits erkannt und überarbeitet aktuell die Datenschutz-Dienstanweisung.

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, wenngleich 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.

Im Bereich des Datenschutzes nimmt die Stadt Geseke die Dienstleistungen des Kreises Soest in Anspruch. Dieser stellt der Stadt einen behördlichen Datenschutzbeauftragten zur Verfügung.

Der behördliche Datenschutzbeauftragte pflegt das gesetzlich geforderte Verzeichnisse und berät die Stadt Geseke in datenschutzrechtlichen Fragen.

Trotz der Bestellung eines externen behördlichen Datenschutzbeauftragten verblieben die Verantwortung und der organisatorische Rahmen für den Datenschutz bei der Stadt Geseke. Vor diesem Hintergrund hat sie notwendige technische und organisatorische Maßnahmen getroffen. So bestehen beispielsweise besondere Regelungen zur Auftragsdatenverarbeitung mit dem Zweckverband.

Eine Anpassung der Dienstweisung zum Datenschutz an die Anforderungen aus der DSGVO hat noch nicht stattgefunden, ist jedoch aktuell in Bearbeitung.

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

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
<b>Überörtliche Prüfung der Informationstechnik</b>					
F1	Die Südwestfalen IT rechnet die Leistungen für die Stadt Geseke nicht hinreichend verursachungsgerecht ab. Das beeinträchtigt die wirtschaftliche und bedarfsgerechte Steuerung der IT-Leistungen.	8	E1	Die Stadt Geseke sollte gemeinsam mit den anderen Mitgliedern auf eine verursachungsgerechte Abrechnung der Leistungen der Südwestfalen IT hinwirken.	9
F2	Die organisatorischen Vorgaben und Instrumente, die die Stadt Geseke zur IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden noch keine ausreichende Grundlage. Die Stadt Geseke kann ihre Steuerungsmöglichkeiten ausbauen und hat in einzelnen Aspekte bereits damit begonnen.	10	E2	Die Stadt Geseke sollte die Einflussmöglichkeiten im Zweckverband weiterhin aktiv nutzen, um die eigenen Belange durchsetzen zu können. Hierfür ist eine Schärfung der eigenen strategischen IT-Ausrichtung erforderlich. Zudem sollte die Stadt Geseke alle Anforderungen an IT-Systeme bzw.-Verfahren sowie resultierende Aufträge an den Dienstleister zentral steuern.	11
F3	Die IT-Kosten der Stadt Geseke sind annähernd durchschnittlich, aber nicht gering.	13			
F4	Die Stadt Geseke stellt ihre Fachanwendungen zu überdurchschnittlichen Kosten zur Verfügung. Dabei werden die Fachanwendungskosten sehr von den Aufwendungen für Leistungen des Zweckverbands beeinflusst.	19	E4	Um die IT-Kosten reduzieren und das Kosten-Nutzen-Verhältnis bewerten zu können, sollte die Stadt Geseke die Empfehlungen der gpaNRW zum Betriebsmodell und dem IT-Steuerungssystem verfolgen.	21
F5	Die Stadt Geseke besitzt eine gute Grundlage, um die Schul-IT zielgerichtet zu steuern. Dennoch bestehen Ansatzpunkte, diese Grundlage weiter auszubauen.	22	E5	Die Stadt Geseke sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein.	23
F6	Die Stadt Geseke erfüllt alle rechtlichen Anforderungen des EGovG. Dennoch besteht Optimierungspotential.	23	E6	Die Stadt Geseke sollte sich um eine effiziente Lösung für den sicheren elektronischen Zugang bemühen.	25

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Stadt Geseke befindet sich auf einem guten Weg, der aber nicht über eine eigene formelle Digitalisierungsstrategie abgesichert ist. Fehlende Ressourcen schränken sie zudem bei weiteren, initiativen Digitalisierungsprojekten ein.	25	E7	Die Stadt Geseke sollte neben der Digitalisierungsstrategie des Dienstleisters eine eigene Strategie formulieren und auf dieser Grundlage Gremienarbeit betreiben, ihre Projektpläne konkretisieren und eine Ressourcenbemessung durchführen. Zudem sollte die Stadt Geseke interkommunale Kooperationen mit der SIT für die Umsetzung konkreter Digitalisierungsprojekte in Betracht ziehen.	26
F8	Die Stadt Geseke arbeitet im Bereich Datenschutz mit dem Kreis Soest zusammen. Sie erfüllt nahezu alle rechtlichen Anforderungen mit Ausnahme einer DSGVO-konformen Dienstanweisung. Die Stadt Geseke hat das Defizit bereits erkannt und überarbeitet aktuell die Datenschutz-Dienstanweisung.	26			

## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

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

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

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

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

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