ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Münster im Jahr 2021

Informationstechnik

INHALTSVERZEICHNIS

Informationstechnik		**1**
1	Managementübersicht	3
2	Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	4
2.1	Grundlagen	4
2.2	Prüfungsbericht	4
2.3	Prüfungsmethodik	5
2.4	Prüfungsablauf	7
3	IT-Profil	7
3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	9
3.2	IT-Kosten	13
3.3	Digitalisierung	19
3.4	Prozessmanagement	30
3.5	IT-Sicherheit und Datenschutz	33
3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	38
4	Anlage: Ergänzende Tabellen	41
	Kontakt	**43**

1 Managementübersicht

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

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

Informationstechnik

Die Stadt Münster ordnet sich mit ihren IT-Kosten gegenüber den anderen kreisfreien Städten tendenziell im Mittelfeld ein. Sie resultieren zu einem großen Teil aus Leistungen der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung citeq.

Der Kernverwaltung der Stadt Münster fehlt jedoch ein zentraler und verwaltungsübergreifender Überblick über alle IT-Ressourcen, insbesondere über Stellenanteile mit IT-Aufgaben außerhalb der citeq. Damit fehlen der Stadt Münster auch wichtige Informationen für eine zielgerichtete Steuerung der operativen IT gemäß den Anforderungen der digitalen Transformation. Das zugrundeliegende IT-Betriebsmodell der Stadt Münster bietet hier zwar grundsätzlich viele Möglichkeiten, um die eigene IT sachgerecht zu steuern. Allerdings bleibt die Stadt Münster in der Praxis noch unter ihren Möglichkeiten. Deshalb sollte die Stadt Münster die Anforderungen der digitalen Transformation an ihre operative IT klar benennen können, die derzeitige verwaltungsweite Ressourcensituation für IT-Aufgaben kennen sowie sich den zukünftig erforderlichen Personal- und Sachmitteleinsatz bewusstmachen.

Die Verbesserungsmöglichkeiten in der IT-Steuerung spiegeln sich auch im vergleichsweise verhaltenen Fortschritt der digitalen Transformation bei der Stadt Münster wider. Zudem befindet sich das vorgeschaltete Prozessmanagement noch im Aufbau und kann den Ansprüchen der digitalen Transformation nicht in vollem Umfang gerecht werden.

Im Gegensatz dazu profitiert die Stadt Münster aus Sicherheitsperspektive erheblich von der zertifizierten Infrastruktur des Rechenzentrums ihres IT-Dienstleisters citeq. Hier erreicht die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich ein sehr positives Gesamtergebnis.

Demgegenüber hat die Stadt Münster die geprüften Aspekte der DSGVO nur teilweise umgesetzt. So gibt es bei der Umsetzung von Informationspflichten Nachholbedarf. Außerdem sind die Risiken der Verarbeitung von Daten noch nicht hinreichend beschrieben und bewertet worden.

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

2 Überörtliche Prüfung der Informationstechnik

2.1 Grundlagen

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

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

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

2.2 Prüfungsbericht

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

Die gpaNRW berechnet die **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten[1].

2.2.1 Struktur des Berichtes

Der Aufbau des Berichtes folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

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

2.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

2.3 Prüfungsmethodik

2.3.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

2.3.2 gpa-Kennzahlenset

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

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

2.3.3 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

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

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

Im Verlauf der Prüfung hat die gpaNRW bereits Sachstände und Zwischenerkenntnisse dokumentiert und kommuniziert. Der vorliegende Prüfungsbericht greift nun wesentliche Inhaltspunkte abschließend auf und bewertet diese.

2.4 Prüfungsablauf

Die gpaNRW hat die IT-Prüfung in der Stadt Münster vom 10. Mai 2019 bis zum 31. Mai 2021 durchgeführt.

Zunächst haben wir die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Münster abgestimmt. Auf dieser Grundlage haben wir die Daten analysiert. Die notwendigen Grunddaten und Informationen der Stadt Münster sind in einem Prüfungsvermerk festgehalten. Die Datenerfassung konnte allerdings nicht rechtzeitig in vollem Umfang abgeschlossen werden. Zudem sind die erhobenen IT-Kosten nicht hinreichend plausibel. Daher vergleicht die gpaNRW die IT-Kosten der Stadt Münster zwar mit den übrigen geprüften kreisfreien Städten. Allerdings ist die Stadt Münster bzw. sind deren IT-Kosten selbst nicht Bestandteil des Vergleichsfeldes.

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

Geprüft haben:

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

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

3 IT-Profil

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

Die gpaNRW setzt in der überörtlichen IT-Prüfung an diesem Punkt an. Wir betrachten den IT-Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Nutzenaspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Das Ergebnis bilden wir im sogenannten **IT-Profil**

ab. Es soll ein repräsentatives Bild der Verwaltungs-IT widerspiegeln und auf dieser Basis eine interkommunale Standortbestimmung ermöglichen.

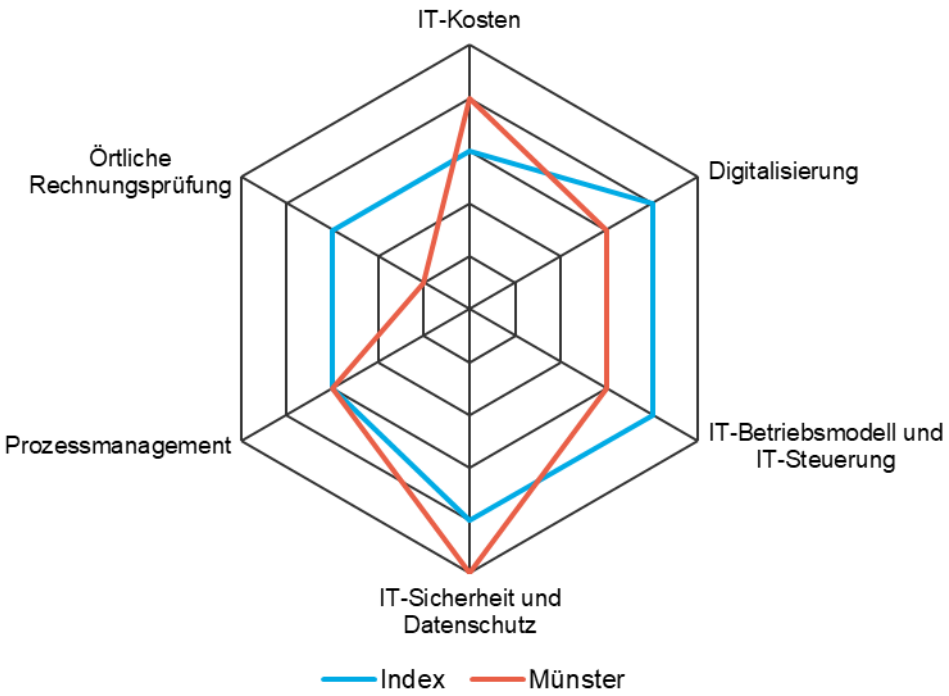
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

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

Das folgende Netzdiagramm zeigt das IT-Profil der Stadt Münster. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich, abhängig vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder einen interkommunalen Durchschnittswert.

Im Idealfall sollte das IT-Profil möglichst starke Ausprägungen bei den Einzelaspekten aufzeigen. Folglich sollte die Fläche, die sich innerhalb der miteinander verbundenen Werte ergibt, möglichst groß sein. Unabhängig von der Ausprägung der einzelnen Werte muss eine Kausalität zwischen Ursache und Wirkung des IT-Einsatzes erkennbar sein. Erfahrungsgemäß bedingt eine höhere Qualität auch höhere Kosten.

IT-Profil der Stadt Münster



- Das IT-Profil der Stadt Münster kann an einigen Stellen gestärkt werden. Bei mittelmäßig einzuschätzenden IT-Kosten kann die Stadt Münster maßgeblich über ihr IT-Steuerungssystem die digitale Transformation der Verwaltung vorantreiben. Zudem setzte auch das mittlerweile im Aufbau befindliche Prozessmanagement dem digitalen Fortschritt bisher noch Grenzen. Während sich die Stadt Münster bei der IT-Sicherheit sehr positiv aufstellt, weist sie im Hinblick auf den Datenschutz noch vereinzelt Verbesserungspotenzial auf. Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Münster kann aufgrund mangelnder Ressourcen bislang keine hinreichende Unterstützung für die weitere Entwicklung bieten.

Wie bereits oben dargestellt sind die, nicht hinreichend belastbaren, IT-Kosten der Stadt Münster im Mittelfeld der kreisfreien Städte einzuordnen.

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

3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

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

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

Feststellung

Die Stadt Münster verfügt mit ihrem IT-Betriebsmodell grundsätzlich über gute Rahmenbedingungen, um ihre Informationstechnik bedarfsgerecht steuern und damit an den Anforderungen der digitalen Transformation ausrichten zu können. Sie schöpft allerdings die damit einhergehenden Möglichkeiten in der Praxis noch nicht aus.

Eine Kommune sollte ein IT-Betriebsmodell wählen, das geeignet ist, um die eigenen strategischen Ziele bestmöglich zu erreichen. Darüber hinaus muss sie eine wirksame IT-Steuerung implementieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- *Die Kommune besitzt eine verbindliche IT-Strategie, die allen Beteiligten bekannt ist.*
- *Die Verantwortung für die Steuerung der IT ist eindeutig geregelt und die Funktion eng an die Verwaltungsführung angebunden.*
- *Der IT-Steuerung stehen alle erforderlichen Informationen über Ausstattung, Kosten, IT-Sicherheitsrisiken und IT-Projektstände zur Verfügung.*
- *Die IT-Leistungen können an den eigenen Anforderungen ausgerichtet werden.*
- *Es existieren konkrete Vorgaben an die Ersteller und Nutzer von IT-Leistungen. Die IT-Steuerung überprüft systematisch, dass diese eingehalten werden.*

Die citeq als eigenbetriebsähnliche Einrichtung versorgt die **Stadt Münster** mit operativen IT-Leistungen. Fast zwei Drittel des gesamten Umsatzvolumens der citeq entfallen dabei auf die direkte Abnahme durch die Stadt Münster. Der übrige Anteil entfällt auf weitere Kooperationspartner der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, die zwischen der Stadt Münster und weiteren Kommunen im Umland geschlossen wurde. Die Umsätze der citeq werden damit zu einem bedeutenden Teil innerhalb des Konzerns Stadt Münster generiert, wobei für die Ämter und Einrichtungen eine Abnahmeverpflichtung besteht.

In 2001 gegründet, hat die citeq gemäß § 2 Abs.3 der Betriebssatzung den Zweck der Optimierung des kommunalen Leistungsangebotes der Fachämter für Bürgerinnen und Bürger durch eine bedarfsorientierte Gestaltung von IT-Dienstleistungen für die Ämter und Einrichtungen der Stadtverwaltung Münster und die übrigen Kooperationspartner der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Die citeq ist dabei wirtschaftlich und organisatorisch von der Kernverwaltung der Stadt Münster unabhängig, jedoch rechtlich unselbständig und damit als IT-Querschnittseinrichtung Bestandteil der Stadtverwaltung Münster.

Bislang wurde noch keine formalisierte und für alle Beteiligten verbindliche IT-Strategie abgestimmt, die sich an übergeordneten Zielen der Stadt Münster ausrichtet. Damit wird es der operativen IT der Stadt Münster samt citeq erschwert, sich an strategisch-verbindlichen Vorgaben langfristig und verlässlich orientieren zu können. IT-Planungen und -Handlungen innerhalb des Konzerns der Stadt Münster werden damit nicht zwangsläufig systematisch anhand von gemeinsamen städtischen Zielen gelenkt. Zudem wird die Planung der, zur konkreten Umsetzung von übergeordneten Zielen und Projekten, benötigten IT-Ressourcen sowohl bei der Kernverwaltung als auch bei der citeq erschwert.

Zwar sind bei der Stadt Münster bereits einige Teil-Strategien vorhanden, die den langfristigen Einsatz der städtischen IT und damit auch die Ausrichtung der citeq beeinflussen, insbesondere:

- Ratsbeschluss zur kompletten Auslagerung der städtischen IT an die citeq. Die Betriebssatzung aus dem Jahr 2000 regelt insbesondere Zweck, Organe, Kompetenzen und Zuständigkeiten auf Seiten der citeq sowie der Stadt Münster im Sinne der Eigenbetriebsverordnung NRW (EigVO NRW). Der Betriebsleitung obliegt die laufende Betriebsführung mit Informationspflichten an bestimmte Entscheidungsträger der Stadtverwaltung sowie die zuständigen politischen Gremien.

- Die konkrete Zusammenarbeit mit Rechten und Pflichten zwischen der Kernverwaltung der Stadt Münster und der citeq wurde bislang in einer Dienstanweisung über die Zusammenarbeit der citeq mit den Ämtern und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadt Münster (DA-citeq) geregelt. Gemäß Prüfungshinweisen der letzten IT-Prüfung der gpaNRW wurde eine Aktualisierung begonnen, die jedoch seitens der Verwaltung der Stadt Münster noch nicht abgeschlossen werde konnte.

- Die in 2017 vom Rat beschlossene und vorab seitens der citeq erstellt Strategie „Digitale Stadt Münster - Digitalisierungsstrategie der Stadtverwaltung“ dient den städtischen Entscheidungsträgern als grobes Leitbild zur Digitalisierung.

- Die Geschäftsanweisung über die Grundlagen beim Einsatz der Informationstechnologie (GA IT-Basis) aus 2010 dient als Richtschnur für das Handeln im IT-Umfeld an den Arbeitsplätzen der Stadt Münster. Es werden Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie Grundsätze und Regelungen formuliert und festgelegt. Die Stadt Münster hat einen modularen Ansatz für weitergehende spezielle Regelungen gewählt als gemeinsamen Nenner für die städtische IT.

- Belange der digitalen Transformation der Verwaltung werden bei der Stadt Münster grundsätzlich durch den Dezernenten für Bürgerservice, Personal, Organisation, Ordnung, Brandschutz und IT verantwortet. Die Bündelung der klassischen Verwaltungsorganisation, des Personalwesens sowie der IT erfolgt damit in einer gemeinsamen Organisationseinheit der Stadt Münster. Zudem wurde in 2019 die Position eines „Chief Innovation Officer“ besetzt, der Aspekte der „Smart City vertritt. Diese Stelle ist dem Dezernat III zugeordnet.

- Der jährlich von der citeq aufgestellte Wirtschaftsplan inklusive Erfolgs-, Finanz- und Vermögensplan sowie Stellenübersicht, basiert auf (Rechnungs)ergebnissen der jeweils vorausgegangenen Jahre. Neben Informationen zum laufenden Betrieb werden auch IT-Projekte aufgeführt, beispielsweise die Digitalisierung der Verwaltungs-IT, insbesondere beim Dokumentenmanagement. Seitens des IT-Dienstleisters der Stadt Münster wird auf die Chancen der Digitalisierung für die Verwaltung hingewiesen und gleichzeitig aufgezeigt, welche zusätzlichen Ressourcen in der operativen IT hierfür laufend nötig sind. Zusätzlich erfolgen (Quartals)berichte im Betriebsausschuss der citeq sowie regelmäßige Abstimmungen zwischen der Dezernatsleitung sowie dem Personal- und Organisationsamt und der citeq.

- In 2020 hat das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) die citeq erstmals für den etablierten IT-Grundschutz zertifiziert. Damit kann die citeq gegenüber der

Kernverwaltung der Stadt Münster sowie den Kooperationspartnern ein hohes Sicherheits- und Schutzniveau für ihre erbrachten IT-Leistungen des Basis-Rechenzentrumsbetriebs nachweisen.

Besonders positiv beurteilt die gpaNRW auch die interkommunale Zusammenarbeit der Stadt Münster mit umliegenden Kommunen sowie das langjährig aufgebaute Netzwerk in IT-Angelegenheiten. Damit ist die citeq in bedeutsame Kooperationsnetzwerke und den interkommunalen Leistungsaustausch stark eingebunden und kann sich damit auch für die Kernverwaltung der Stadt Münster ein umfassendes Bild über IT-Trends und -Innovationen machen sowie das gewonnene Wissen für die Stadt Münster zugänglich machen:

- Die citeq bzw. die Stadt Münster hat sich früh dazu entschieden ihre Informationstechnik sowie die Digitalisierung im Netzwerk mit diversen Partnern und Institutionen voranzutreiben. So ist die citeq Mitglied des „KDN-Dachverband kommunaler IT-Dienstleister“ (KDN) und der „Vitako Bundes-Arbeitsgemeinschaft der Kommunalen IT-Dienstleister e.V.“. Des Weiteren ist die Stadt Münster Mitträger von d-NRW, einer Anstalt des öffentlichen Rechts des Landes NRW. Schwerpunkt sind übergreifende IT-Projekte und -Services für die öffentliche Verwaltung, die auch von der citeq genutzt werden. Darüber hinaus findet ein regelmäßiger grenzüberschreitender Austausch von Erfahrungen in und mit der Informationstechnik mit dem IT-Dienstleister der Stadt Enschede (NL) statt.

- Zudem ist die, zuletzt in 2019 stark angewachsene, IT-Anwendergemeinschaft im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung der Stadt Münster zu nennen. Damit erfolgt eine langjährig gewachsene IT-Zusammenarbeit der Stadt Münster mit unterschiedlich großen Kommunen im Umland. Die Leistungsabnahme der Kooperationspartner unterliegt, anders als bei den Ämtern und Einrichtungen der Stadt Münster, keiner grundsätzlichen Abnahmeverpflichtung. Auf diese Weise stellt sich die citeq ganz bewusst dem direkten Wettbewerb mit anderen IT-Dienstleistern.

- Die interkommunale Zusammenarbeit der citeq erfolgt auch auf konkret-technischer Ebene: Seit 2020 arbeiten der Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) und die Stadt Münster im Rechenzentrumsbereich zusammen.

Allerdings mangelt es seitens der Stadt Münster an personellen und organisatorischen Ressourcen, um eine dauerhafte und zentrale IT-Steuerung und -Steuerungsunterstützung seitens der Konzernmutter gewährleisten zu können. Damit wird es den städtischen Akteuren in Münster erschwert, übergeordnete Anforderungen der digitalen Transformation mit den nötigen operativen IT-Leistungen durch die citeq in Einklang zu bringen. Ob die von der citeq bereitgestellten Leistungen tatsächlich bedarfsgerecht sind und den übergeordneten Ansprüchen der Stadt Münster gerecht werden kann die Stadt noch nicht eindeutig beantworten.

Es fehlt dafür auch ein zentraler und damit verwaltungsübergreifender Überblick über alle eingesetzten IT-Ressourcen innerhalb der Stadt Münster. Insbesondere das Personal in der Kernverwaltung mit anteiligen IT-Aufgaben ist bei der Stadt Münster nicht hinreichend transparent. Zudem werden Leistungen der citeq für die Ämter und Einrichtungen der Stadt über zentrale Mietpreise und Pauschalen durch den Kernhaushalt der Stadt Münster finanziert. Das zentrale IT-Budget der Stadt Münster wird dabei jährlich um einen festen Betrag erhöht, um insbesondere Preissteigerungen oder tarifliche Anpassungen ausgleichen zu können.

Zwar lässt die Kostenanalyse der gpaNRW keine konkreten Risiken erkennen, was das kommunale Sparsamkeitsgebot für die Stadt Münster insgesamt anbelangt. Letztlich sind die, im direkten Vergleich zu kreisfreien Städten mit ähnlicher Auslagerungssituation, von der citeq abgerechneten Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung nicht erhöht. Und dies, obwohl sich die Stadt Münster mithilfe ihres Dienstleisters bei der IT-Sicherheit im Spitzenbereich der kreisfreien Städte einordnen kann.

Allerdings ist bereits jetzt aufgrund des, nach eigenen Angaben bislang eher restriktiven, Ressourceneinsatzes für IT und damit auch für die citeq bei der Stadt Münster erkennbar, dass der Fortschritt der digitalen Transformation in der Stadtverwaltung Münster hierdurch beeinträchtigt wird. Darauf gehen wir unter dem Aspekt „Digitalisierung“ näher ein.

- **Empfehlung**
  Die Stadt Münster sollte die Anforderungen der digitalen Transformation an ihre operative IT klar benennen können, die derzeitige verwaltungsweite Ressourcensituation für IT-Aufgaben kennen sowie sich den zukünftig erforderlichen Personal- und Sachmitteleinsatz bewusstmachen.

3.2 IT-Kosten

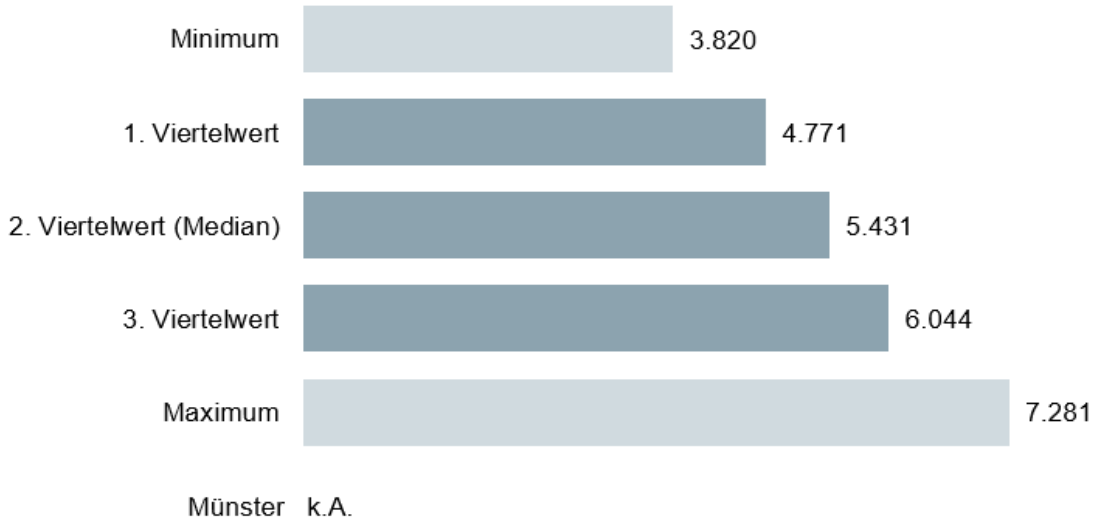
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht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

- **Feststellung**
  Die IT-Kosten der Stadt Münster sind maximal durchschnittlich und resultieren zu einem großen Teil aus Leistungen der citeq. Die Aussagekraft wird dadurch eingeschränkt, dass die IT-Stellenanteile innerhalb der Kernverwaltung nicht hinreichend transparent sind.

Die IT-Kosten einer Kommune sollten das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sein. Sie hängen vom gewählten IT-Betriebsmodell und der Wirksamkeit der IT-Steuerung ab. Die Höhe der IT-Kosten sollte eine Korrelation zu den in Anspruch genommenen Leistungen bzw. den auszustattenden IT-Arbeitsplätzen erkennen lassen. Je höher die IT-Kosten ausfallen, desto höher ist der Anspruch, den dadurch erzielten Nutzen nachzuweisen.

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

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



Die Daten der Stadt Münster sind nicht hinreichend belastbar, um sie im interkommunalen Vergleich zu berücksichtigen. Ausschlaggebend dafür ist, dass die Stadt Münster die IT-Stellenanteile innerhalb der Kernverwaltung annäherungsweise geschätzt hat. Aufgrund dessen vergleicht die gpaNRW die Daten der Stadt Münster lediglich mit den belastbaren Daten von 21 kreisfreien Städten, ohne dass sie selbst in die Vergleichswerte einfließen.

Die IT-Kosten der Stadt Münster belaufen sich auf 4.947 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Unter dem Vorbehalt, dass diese nur bedingt belastbar sind, rangiert die Stadt Münster damit im unteren Mittelfeld des Vergleichsfeldes.

Die nachstehende Grafik zeigt, wie sich die Werte der Städte verteilen:

Aufgrund der unvollständigen Datenlage bei der Stadt Münster dürften deren IT-Kosten realistisch etwas höher ausfallen. Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen der Stadt tatsächlich gerecht wird, ist es erforderlich, nachstehende Vergleichsgrößen ergänzend mit zu betrachten:

- IT-Endgeräte:

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

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

- Einwohner:

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

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

Die Kennzahlen der Stadt Münster weisen über alle Bezugsgrößen hinweg eine ähnliche Ergebnistendenz auf. In der Gegenüberstellung zu den interkommunalen Vergleichswerten der anderen Städte liegen die Kosten in Bezug auf ein IT-Endgerät oder je 100 Einwohner jedoch etwas deutlicher unter dem jeweiligen Median als dies in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Fall ist. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind:

- Die Stadt Münster muss innerhalb der Kernverwaltung weniger Arbeitsplätze mit IT ausstatten, als die meisten der geprüften kreisfreien Städte. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt bei der Stadt Münster mit 87 unter dem Median mit 94.

- Die Stadt Münster stellt für die Kernverwaltung aber mehr IT-Endgeräte je auszustattenden Arbeitsplatz bereit als die meisten der geprüften kreisfreien Städte. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen bei der Stadt Münster 1,30 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,08 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

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

→ Realistisch sind die berechneten IT-Kennzahlen der Stadt Münster deshalb etwas niedriger einzuordnen als es sich aus der Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ergibt.

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

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

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Stadt Münster	9	90	1
Interkommunaler Durchschnitt	28	67	5

Das IT-Betriebsmodell der Stadt Münster zeichnet sich durch eine größtenteils durch die citeq bereitgestellte operative IT aus. Neben einem vergleichsweise geringen Anteil an städtischen Personalkosten der Kernverwaltung, deren Datenbasis nicht hinreichend valide ist, enthalten die IT-Gesamtkosten einen hohen Anteil an Sachkosten, resultierend aus der Abnahme bei der citeq. Der Fokus bei der Kostenanalyse richtet sich deshalb auf die Sachkosten und damit weitestgehend auf die citeq.

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

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

3.2.1 IT-Grunddienste

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

- IT-Standardarbeitsplätze
- Telekommunikation
- Drucken am Arbeitsplatz

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

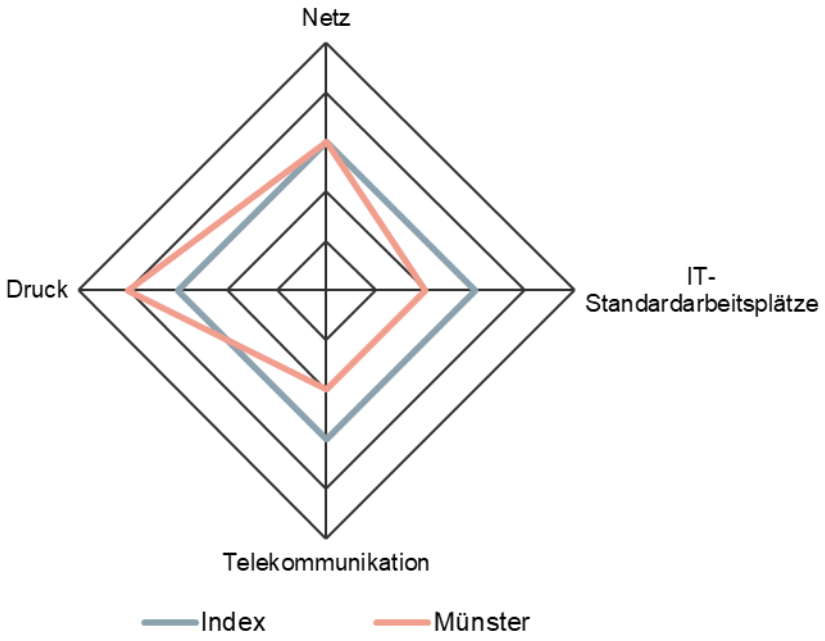
Die Kosten für die IT-Grunddienste der Stadt Münster machen rund 60 Prozent ihrer gesamten IT-Kosten aus. Sie stellen sich wie folgt dar:

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

In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen. Die Kosten für die IT-Grunddienste der Stadt Münster liegen in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung bei rund 2.976 Euro und fallen somit höher aus als bei den meisten geprüften kreisfreien Städten.

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

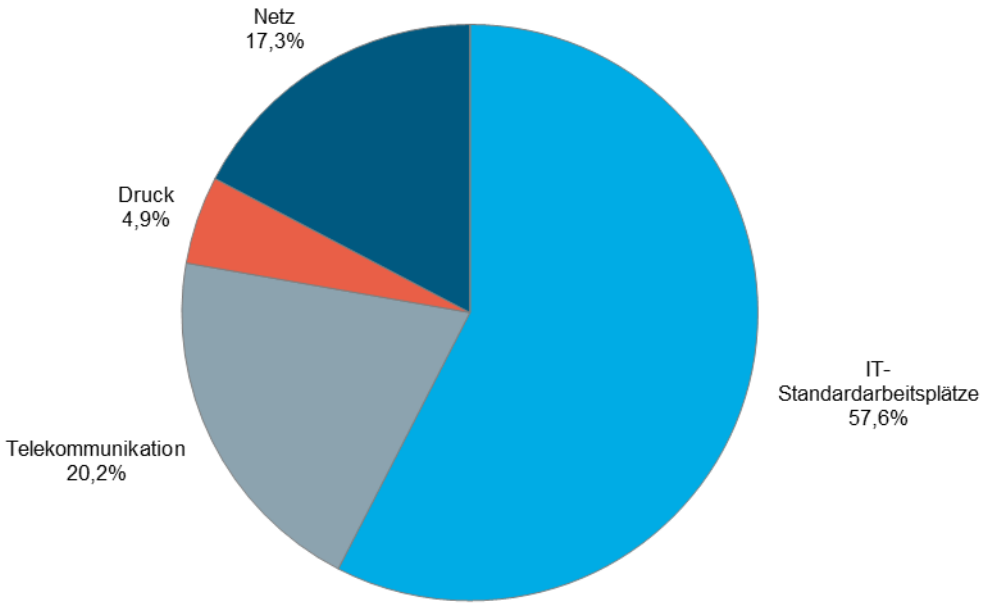
Kostensituation in den Leistungsfeldern der IT-Grunddienste 2018



Geringe Kosten beim Druck sowie durchschnittliche Netzkosten können die erhöhten Kosten der IT-Standardarbeitsplätze und Telekommunikation nicht komplett ausgleichen.

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

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



Die belastenden Leistungsfelder machen einen Anteil von fast 78 Prozent der IT-Grunddienste aus. Die Kosten beim Leistungsfeld der IT-Standardarbeitsplätze resultieren auch aus der, seitens der Kernverwaltung der Stadt Münster, gemeldeten und geschätzten Personalausstattung. Eine tiefergehende Analyse ist deshalb nicht möglich. Somit geht die gpaNRW im Folgenden auf die Kosten der Telekommunikation ein.

Mit Kosten für die Telekommunikation von 601 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung weisen nur drei kreisfreie Städte höhere Kosten als die Stadt Münster auf. Sie resultieren mitunter daraus, dass die Stadt Münster mehr mobile Telefonendgeräte einsetzt als drei Viertel der Vergleichskommunen. Fast ein Drittel davon sind Smartphones. Bislang wurde seitens der Stadt Münster jedoch noch nicht überprüft, inwiefern der Einsatz der Geräte oder die daraus entstehenden Kosten gerechtfertigt sind.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Münster sollte ihre Ausstattung, insbesondere mit mobilen Telefonendgeräten, prüfen.

3.2.2 Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

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

Die Fachanwendungskosten der Stadt Münster machen einen Anteil von rund 40 Prozent der gesamten IT-Kosten aus. Sie stellen sich im Vergleich zu den übrigen kreisfreien Städten wie folgt dar:

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

In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen. Die Fachanwendungskosten der Stadt Münster sind in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 1.971 Euro vergleichsweise niedrig. Für die Kernverwaltung der Stadt Münster wurden keine Daten zu den personellen Ressourcen gemeldet, so dass die Fachanwendungskosten zu 100 Prozent aus der Bereitstellung von Leistungen der citeq resultieren.

Inwiefern die günstig bereitgestellten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse der Stadt Münster unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Damit die Stadt Münster diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind zunächst systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Darauf gehen wir unter dem Aspekt „Prozessmanagement“ näher ein.

3.3 Digitalisierung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.1 Demografische Ausgangslage

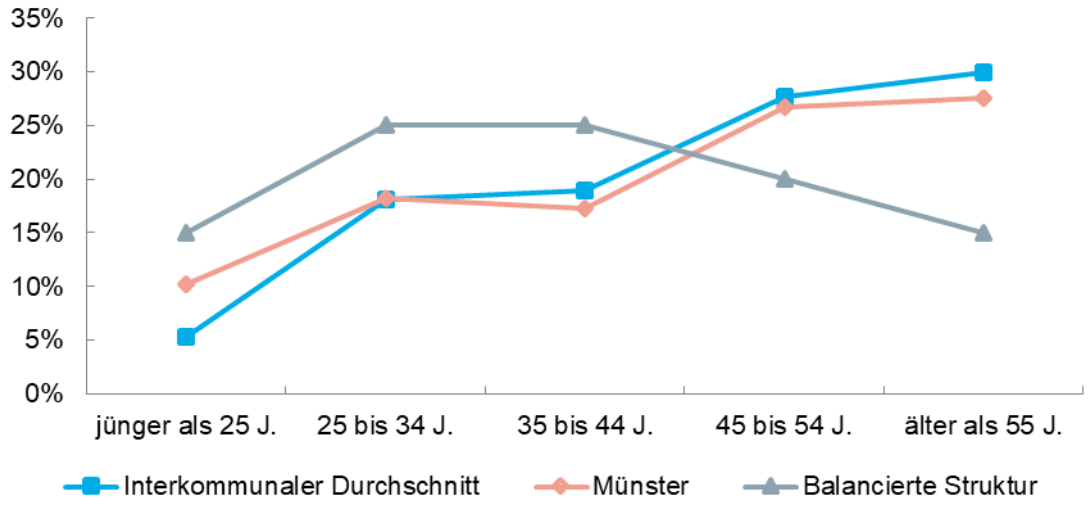
Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)[2] empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Dabei handelt es sich um ausgewogene Struktur, in der alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt

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

werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur der Stadt Münster der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der übrigen kreisfreien Städte gegenüber.

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

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung der Stadt Münster 2018 in Prozent



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

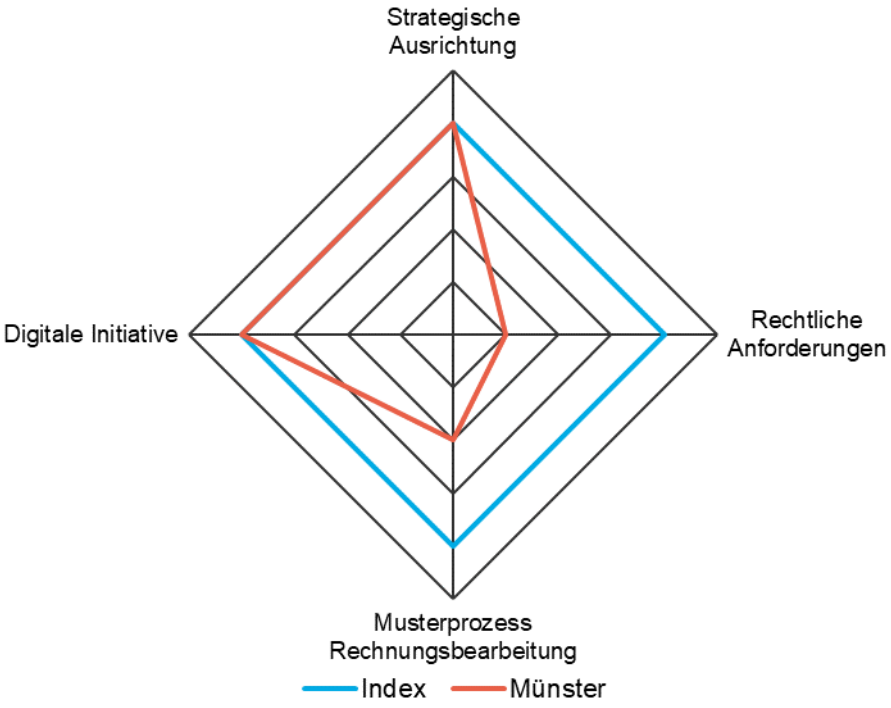
3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

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

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

Stand der Digitalisierung in der Stadt Münster



- Die digitale Transformation in der Stadtverwaltung Münster ist weniger weit vorangeschritten als bei den meisten kreisfreien Städten.

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

3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

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

- **Feststellung**
  Die strategische Ausrichtung der Stadt Münster bietet eine erste Grundlage für die erfolgreiche Digitalisierung. Die Stadt hat die Verantwortung für die digitale Transformation der Verwaltung organisatorisch verortet, ein aktueller Sachstand zur Umsetzung der Digitalisierungsvorhaben steht allerdings aus.

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

- *Eine Kommune sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*
- *Eine Kommune sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*
- *Eine Kommune sollte eine verbindliche „Roadmap" zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*
- *Eine Kommune sollte ihre Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte sie den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte die Kommune ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Bei der **Stadt Münster** werden die Belange der digitalen Transformation grundsätzlich durch den zuständigen Dezernenten für Bürgerservice, Personal, Organisation, Ordnung, Brandschutz und IT (Dez. I) vertreten. Damit sind die für die digitale Transformation der Verwaltung wesentlichen Bereiche Organisation, Personal und IT in einer gemeinsamen Organisationseinheit gebündelt. In der Digitalisierungsstrategie aus dem Jahr 2017 werden darüber hinaus die Rollen des Rates und des Verwaltungsvorstandes als grundsätzliche Entscheidungsgremien bei der digitalen Transformation bekräftigt. Deren Beschlüsse setzen den wesentlichen Rahmen für die Digitalisierung. Weiterhin wird die Rolle und Verantwortung des städtischen IT-Dienstleisters citeq konkretisiert; von hier aus sollen die städtischen Ämter und Einrichtungen in ihren Aufgaben durch den Einsatz von IT und durch IT-basierte Prozessoptimierung gefördert und unterstützt werden. Das Personal- und Organisationsamt (Amt 10) schafft dabei den organisatorischen und personellen Rahmen für die Leistungserbringung und die digitale Transformation der Stadtverwaltung. Hierzu zählen unter anderem Rechte- und Rollenkonzepte sowie ein verwaltungsweiter Aktenplan. Wie bereits unter dem Aspekt der IT-Steuerung beschrieben, bestehen hier allerdings in der Praxis noch Defizite, die einer zielgerichteten digitalen Transformation der Verwaltung entgegenstehen.

Die Stadt Münster hat im Jahr 2019 die Position eines „Chief Innovation Officer" geschaffen. Dieser soll innovative Lösungsstrategien und Kooperationsformen auf dem Weg zu einer Smart City Münster einbringen. An den Schnittstellen von Digitalisierung und Stadtentwicklung sind damit Handlungsfelder wie Mobilität, Handel, Wissenschaft, Bildung und Wohnen angesprochen. Der Aufgabenbereich umfasst dementsprechend nicht die digitale Transformation der Stadtverwaltung. Organisatorisch ist die Stelle des Chief Innovation Officer an das Dezernat für Planung, Bau und Wirtschaft angebunden und hat hierüber einen direkten Zugang zur Verwaltungsspitze. Aufgrund der damit geschaffenen organisatorischen Zuordnung könnten aus Sicht der gpaNRW Reibungsverluste in der Kommunikation mit den weiteren Beteiligten für die digitale Transformation entstehen.

Die Digitalisierungsstrategie macht Vorgaben zur digitalen Transformation der Stadtverwaltung, des Stadtkonzerns sowie der Stadtgesellschaft. Dabei wurde eine Vision konzipiert, die durch verschiedene Maßnahmenpakete realisiert werden soll. Diese Vision zielt u.a. auf die Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen, den Ausbau der elektronischen Kommunikation, die medien-

bruchfreie Bearbeitung und die elektronische Aktenführung ab. In diesem Zusammenhang beschreibt sie auch konkrete Projekte, um diese Ziele zu erfüllen bzw. die Vision zu realisieren. Ebenso ist darin vorgegeben, dass die Verwaltung dem Rat jährlich über die Umsetzung der Digitalisierungsmaßnahmen berichtet. Allerdings wurden die Maßnahmen bisher nur einmal im Jahr 2019 im Rat beraten.

Ein wesentlicher Aspekt der digitalen Transformation ist die Information und Einbeziehung der Bediensteten. Hierzu beschreibt die Stadt Münster in der Digitalisierungsstrategie deutlich, dass die Beteiligung und Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung ein wesentlicher Erfolgsfaktor ist. Durch die Beteiligung der Beschäftigten kann die Stadt Münster eine hohe Akzeptanz der Strategie sowie der Umsetzung der daraus resultierenden Maßnahmen erreichen.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Münster sollte den aktuellen Umsetzungsstand ihrer Digitalisierungsmaßnahmen transparent machen.

3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

➔ **Feststellung**
Die Stadt Münster wird den rechtlichen Anforderungen des EGovG noch nicht hinreichend gerecht. Zudem hat sie die Projektplanung zur Umsetzung der OZG-Anforderungen nicht hinreichend formalisiert. Dadurch besteht das Risiko, dass diese nicht vollständig und/oder nicht fristgerecht erfolgt sowie die Möglichkeiten für interne Prozesse nicht ausgeschöpft werden können.

Die gpaNRW hat wesentliche Aspekte aufgegriffen, die seitens einer Kommune bereits erfüllt sein müssen oder zumindest angegangen werden sollten:

- ***Elektronischer Zugang:** Eine Kommune hat einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht. Sie muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.*
- ***De-Mail:** Eine Kommune hat einen De-Mail Zugang eröffnet.*
- ***Online-Angebot:** Eine Kommune stellt auf ihrer Homepage einen Großteil ihrer Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereit.*
- ***E-Payment:** Eine Kommune bietet elektronische Bezahlmöglichkeiten an.*
- ***Elektronische Rechnungen:** Eine Kommune kann Rechnungen im XRechnung-Format empfangen und verarbeiten.*
- ***„Roadmap“ OZG:** Eine Kommune sollte einen Fahrplan für die fristgerechte Umsetzung des OZG besitzen.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit die **Stadt Münster** die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen kreisfreien Städten aussieht:

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2020

Anforderung	Status der Stadt Münster	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Elektronischer Zugang	teilweise erfüllt	18 von 23
De-Mail	nicht erfüllt	22 von 23
Online-Angebot	teilweise erfüllt	11 von 23
E-Payment	erfüllt	22 von 23
Elektronische Rechnungen	teilweise erfüllt	15 von 23
Roadmap OZG	teilweise erfüllt	9 von 23

Die Stadt Münster hat Defizite bei der Umsetzung der rechtlichen Anforderungen. Sie ist eine von wenigen kreisfreien Städten, die den elektronischen Zugang zur Verwaltung noch nicht hinreichend eröffnet. Auch den elektronischen Zugang zur Verwaltung per De-Mail hat die Stadt Münster als einzige kreisfreie Stadt noch nicht hinreichend umgesetzt. Im Übrigen wird die Stadt Münster den Anforderungen zwar formalrechtlich gerecht, aber noch nicht der Intention des Gesetzgebers. In dieser Hinsicht unterscheiden sich die Sachstände vieler Kommunen voneinander.

Die Stadt Münster bietet derzeit keinen den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden elektronischen Zugang zur Verwaltung an. Zwar ist es grundsätzlich möglich, mit der Stadt Münster elektronisch zu kommunizieren. So hat sie auf der Homepage unter dem Punkt „Kontakt/Impressum“ eine zentrale Funktionsadresse hinterlegt. Darüber hinaus bietet sie einen allgemeinen Zugang zur eigenen virtuellen Poststelle an. Die vom Gesetzgeber geforderten notwendigen, technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen zur elektronischen Kommunikation mit der Stadtverwaltung sind dabei nicht berücksichtigt. Ebenso fehlen unter anderem Hinweise zum rechtsverbindlichen Austausch von elektronischen Nachrichten, zulässigen Dateiformaten, Dateianhängen sowie zur Möglichkeit, elektronische Nachweise zu übermitteln. Nach eigenen Angaben sollen die Zugangs- und Authentifizierungsmöglichkeiten des „Servicekonto.NRW“ im Rahmen der Einführung des Bürger Service Portals genutzt werden. Unabhängig davon sollte die Stadt Münster kurzfristig auch einen niedrigschwelligen elektronischen Zugang per E-Mail eindeutig eröffnen und die Zugangsmodalitäten mitteilen, um den gesetzlichen Vorgaben zumindest formalrechtlich nachzukommen.

Darüber hinaus gibt die Stadt Münster auf Ihrer Homepage keine De-Mail-Adresse bekannt. Nach eigenen Angaben testet die Stadt Münster den Einsatz von De-Mail derzeit in vier Pilotämtern und veröffentlicht die De-Mail-Anschrift u.a. auf städtischen Bescheiden für ein mögliches Widerspruchsverfahren. Dennoch wird die Stadt Münster der gesetzlichen Anforderung damit nicht gerecht. Um den Zugang per De-Mail zu eröffnen, muss sie den Zugang auf der Homepage bekanntmachen und die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen angeben.

Das Online-Angebot der Stadt Münster ist gut. Es basiert allerdings überwiegend auf Formularen im sogenannten PDF-Format. Das heißt, sie müssen meist ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet die Stadt Münster noch darauf, Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür wären Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können. Rund ein Drittel der geprüften kreisfreien Städte macht bereits von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Positiv ist, dass die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Münster bei kostenpflichtigen Leistungsangeboten wie der Abmeldung eines Kfz oder bei der Bestellung von Personenstandsurkunden auch elektronisch bezahlen können. Die Stadt Münster ist bereits dabei, die technische Grundlage (Bezahlplattform) für weitere Bezahlarten auszubauen.

Die Voraussetzungen für eine medienbruchfreie Bearbeitung von XRechnungen liegen in Münster teilweise vor. Die Stadt Münster erfüllt die rechtlichen Anforderungen insofern, dass sie XRechnungen empfangen kann. Allerdings kann die Rechnung für die weitere Bearbeitung noch nicht medienbruchfrei ins Finanzverfahren weitergeleitet werden. Damit besteht hier noch ein Medienbruch, den die meisten kreisfreien Städte bereits beseitigt haben.

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

Die Stadt Münster beschreibt die Umsetzung der OZG-Vorgaben in Grundzügen in ihrer Digitalisierungsstrategie. Darüber hinaus entwickelt sie mit weiteren Kunden der citeq, unter der Förderung des Landes, die TOP-100-Prozesse, um dann arbeitsteilig in die Prozessanalyse zu gehen und Formulare zu erstellen. Dennoch fehlt der Stadt Münster eine Roadmap, in der sie ihren eigenen Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG verbindlich beschreibt. Annähernd ein Drittel der kreisfreien Städte ist hier schon weiter als die Stadt Münster. Mit einer solchen „Roadmap“ kann auch die Stadt Münster das Risiko minimieren, das OZG nicht vollständig und/oder nicht fristgerecht umzusetzen. Zudem dient sie als Grundlage, um das Potenzial der digitalen Angebote auch für die internen Prozesse bestmöglich ausschöpfen zu können.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Münster sollte den elektronischen Zugang zur Verwaltung kurzfristig eröffnen und die erforderlichen Zugangsmodalitäten auf ihrer Homepage explizit benennen. Zudem sollte sie ihren Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap abbilden.

3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

Die gpaNRW hat beispielhaft den Workflow der verwaltungsinternen Rechnungsbearbeitung vom Rechnungseingang über die Buchung bis hin zur Auszahlung aufgegriffen. Es handelt sich dabei um einen Querschnittsprozess, der innerhalb einer Verwaltung typischerweise organisations- und funktionsübergreifend abläuft. Er besitzt mehrere interne und externe Schnittstellen. Zudem bindet er erfahrungsgemäß erhebliche Personalressourcen. Je mehr Schnittstellen ein Prozess aufweist, umso wichtiger ist es, sich mit den Abläufen kritisch auseinanderzusetzen. Nur so kann die Verwaltung gewährleisten, dass der Prozess effizient ist. Die Digitalisierung, also die IT-Unterstützung, kann hier einen entscheidenden Beitrag leisten.

Seit dem 18. April 2020 sind alle öffentlichen Auftraggeber in der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, elektronische Rechnungen in einem strukturierten elektronischen Format zu empfangen. Die Standardisierung der elektronischen Rechnungsdaten eröffnet den Kommunen die Chance, den Prozess der Rechnungsbearbeitung schneller, weniger fehleranfällig und kostengünstiger abzuwickeln. Die elektronischen Rechnungsdaten können vom Finanzverfahren übernommen und weiterverarbeitet werden.

Perspektivisch werden immer mehr Rechnungen in strukturierten Datensätzen (E-Rechnungen) bei der Verwaltung eingehen. Solange dies aber auf der kommunalen Ebene in NRW für die Rechnungssteller noch nicht verpflichtend ist, befinden sich die Verwaltungen in einem hybriden System. Das bedeutet, sie müssen weiterhin auch noch eingehende Papierrechnungen oder elektronisch versandte unstrukturierte Rechnungsdaten, wie beispielsweise PDF-Rechnungen, verarbeiten. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Verwaltungen dazu bereits auf IT-Unterstützung zurückgreifen können.

→ **Feststellung**
Die Stadt Münster hat derzeit noch keinen digitalen Workflow zur Bearbeitung der Eingangsrechnungen implementiert. Sie nutzt damit noch nicht die Effizienzvorteile, die ein digitaler Prozess bietet.

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

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

- ***Digitaler Belegzugriff:*** *Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte eine Kommune aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die **Stadt Münster** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen kreisfreien Städten aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow im Jahr 2020

Anforderung	Status der Stadt Münster	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Scannen	nicht erfüllt	11 von 23
Optische Texterkennung	nicht erfüllt	13 von 23
Automatisierte Datenergänzung	nicht erfüllt	16 von 23
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	20 von 23
Schnittstelle zum Vergabeprozess	teilweise erfüllt	2 von 23
Elektronische Bearbeitungshinweise	nicht erfüllt	18 von 23
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	20 von 23

Zum Zeitpunkt der Prüfung scannt die Stadt Münster eingehende Papierrechnungen noch nicht frühzeitig im Prozess. Vielmehr bearbeitet sie Rechnungen papierbasiert. Auch elektronisch eingehende Rechnungen im PDF-Format druckt sie aus und bringt sie somit in ein analoges Format. Allerdings hat die Stadt Münster diesen Punkt bereits aufgegriffen und plant, eine zentrale Scanstelle einzurichten.

Der überwiegende Teil der kreisfreien Städte ist einen Schritt weiter als die Stadt Münster und hat bereits einen Rechnungsworkflow implementiert. Dennoch unterscheiden sich auch diese Städte beim Grad der technischen Unterstützung teils deutlich. Während einige wenige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben, ist in den meisten Kommunen weiterhin manuelles Eingreifen vorgesehen.

Eine optische Texterkennung, elektronische Bearbeitungshinweise, automatisierte Datenvervollständigungen sowie eine Dubletten-Prüfung setzen die meisten der geprüften Städte ein. Einige kreisfreie Städte nutzen zudem bereits die aus dem Vergabeprozess resultierenden Informationen über eine Schnittstelle im Rechnungsworkflow. Einen automatisierten Abgleich zwischen Auftrag und Rechnung haben allerdings bisher nur sehr wenige kreisfreie Städte eingeführt.

Auch die Stadt Münster plant, einen Rechnungsworkflow mit Integration ins Finanzverfahren zu implementieren. Sie hat das Einführungsprojekt bereits gestartet und plant im Jahr 2021 das Roll-Out auf die Verwaltung abzuschließen.

Vor Einführung des Workflows sollte die Stadt Münster die Voraussetzungen für automatisierte Abläufe schaffen. Dazu sollte sie beispielsweise die Geschäftspartner im Fachverfahren prüfen und ggf. mehrfach angelegte Datensätze löschen bzw. deaktivieren. Die Stadt Münster erfasst gegenwärtig bereits Aufträge, Bestellungen und Mittelbindungen im Finanzverfahren und hat somit schon eine wichtige Grundlage geschaffen. Im Zusammenhang mit dem elektronischen Rechnungsworkflow kann sie dann ein zusätzliches Effizienzpotential dadurch heben, dass die

Beschäftigten perspektivisch weniger Rechnungen manuell mit dem Auftrag oder der Bestellung abgleichen müssen.

Die Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze und der nachträgliche Zugriff auf den Beleg werden in der Stadt Münster und in nahezu allen kreisfreien Städten technisch unterstützt.

➔ **Empfehlung**
Die gpaNRW bestärkt die Stadt Münster darin, ihren Prozess zur Rechnungsbearbeitung zeitnah zu digitalisieren. Besonderes Potential liegt dabei in der OCR-Erkennung und Übertragung von Rechnungsinformationen in den Workflow, der medienbruchfreien Weiterverarbeitung von PDF-Rechnungen sowie in der Nutzung der Informationen aus dem Bestellprozess im Rechnungsworkflow.

3.3.2.4 Digitale Initiative

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

➔ Die Stadt Münster hat bereits über die rechtlichen Anforderungen hinaus die Initiative ergriffen.

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

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

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

Nahezu alle kreisfreien Städte haben bereits ein DMS und E-Akten im Einsatz oder befinden sich zumindest in einer Einführungsphase. Auch die **Stadt Münster** nutzt bereits in einzelnen Fachämtern eingeschränkte DMS-Funktionalitäten (z. B. Bauakten, Grundbesitzabgaben, Ausländerwesen). Zuletzt hat sie die digitale Leistungsakte im Jobcenter eingeführt.

Für den weiteren Ausbau des DMS bzw. der elektronischen Akte hat die Stadt Münster in Zusammenarbeit mit der citeq einen Projektplan entwickelt. Dieser sieht zunächst vor, dass die Rahmenbedingungen geschaffen werden und der Personalbedarf gedeckt wird, bevor aufbauende Einzelprojekte durchgeführt werden können. Darüber hinaus beschreibt die Stadt Münster

darin u.a. die Umsetzungsphasen des DMS-Projekts, die Aufbauorganisation sowie Meilensteine und Risiken. Insofern besitzt die Stadt Münster mit dieser Roadmap eine formale Grundlage, über die knapp die Hälfte der kreisfreien Städte verfügt.

Die Stadt Münster bietet ihren Bürgerinnen und Bürgern bereits einzelne Leistungen online an, die auch vollständig digital bearbeitet werden können. Interne Verwaltungsleistungen bearbeitet sie hingegen nach eigenen Angaben noch nicht durchgehend medienbruchfrei. Damit liegt sie in dieser Hinsicht derzeit noch hinter dem Digitalisierungsstand der meisten kreisfreien Städte zurück.

3.4 Prozessmanagement

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

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

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

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

→ **Feststellung**
Das Prozessmanagement der Stadt Münster befindet sich noch im Aufbau. Es kann den Ansprüchen der digitalen Transformation derzeit noch nicht in vollem Umfang gerecht werden.

Das Prozessmanagement einer Kommune sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- ***Strategische Vorgaben:*** *Eine Kommune sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte sie verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Sie sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*

- ***Personalausstattung:*** *Eine Kommune sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Eine Kommune sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*

- ***Operative Vorgaben:*** *Eine Kommune sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)[3] orientieren.*

- ***Fachverfahren:*** *Eine Kommune sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.*

- ***Interne Vernetzung:*** *Eine Kommune sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.*

- ***Prozessüberblick:*** *Eine Kommune sollte ihre Prozesse kennen. Das bedeutet, dass sie mindestens eine vollständige Auflistung ihrer Verwaltungsprozesse besitzen sollte.*

- ***Stand der Umsetzung:*** *Eine Kommune sollte bereits Prozesse entsprechend ihrer Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die **Stadt Münster** die vorgenannten Anforderungen ganz oder teilweise erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen kreisfreien Städten aussieht:

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an das Prozessmanagement im Jahr 2020

Anforderung	Status der Stadt Münster	Wie viele kreisfreie Städte erfüllen diese Anforderungen?
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	1 von 23
Personalausstattung	teilweise erfüllt	3 von 23
Operative Vorgaben	erfüllt	7 von 23
Fachverfahren	erfüllt	19 von 23
Interne Vernetzung	teilweise erfüllt	5 von 23
Prozessüberblick	nicht erfüllt	5 von 23
Stand der Umsetzung	erfüllt	7 von 23

Auf den ersten Blick ist erkennbar, dass nur wenige Kommunen die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement erfüllen. Viele Städte stehen noch am Anfang, sodass sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen erfüllen. Für die gpaNRW ist eine Anforderung hingegen erst dann erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Gleichwohl erkennen wir, dass sich die Stadt Münster, ebenso wie die meisten kreisfreien Städte, auf einem guten Weg befindet.

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

Häufig fehlen den Kommunen noch grundlegende Festlegungen und Vorgaben. So haben beispielsweise mehr als die Hälfte der geprüften kreisfreien Städte ihre Aufgaben, Ziele und Prioritäten noch nicht verbindlich festgeschrieben. Dies ist allerdings unabdingbare Voraussetzung, um Ressourcen zielgerichtet einzusetzen. Die Stadt Münster bildet hier keine Ausnahme. Auch bei der Stadt Münster gibt es gegenwärtig keine grundlegenden Vorgaben, welche Prozesse im Detail betrachtungswürdig sind.

Bisher analysiert die Stadt Münster ihre Prozesse eher reaktiv nach Bedarf. Insofern handelt es sich noch nicht um ein systematisches Prozessmanagement, dass der digitalen Transformation vollumfänglich gerecht werden kann.

Das zentrale Prozessmanagement der Stadt Münster ist im Personal- und Organisationsamt verankert. Hierdurch kann die Stadt Münster ihre Personalressourcen und die einheitliche Umsetzung grundsätzlich gut steuern.

Die gpaNRW hat bei 16 der 23 kreisfreien Städte Personalressourcen erfasst. In rund einem Viertel davon stehen mindestens drei Vollzeitstellen für Prozessanalysen bereit. Die Stadt Münster besitzt hier mit 3,5 Vollzeitstellen eine ähnliche Grundlage. Gleichwohl bewertet die Stadt Münster diese Personalkapazitäten als nicht ausreichend, da die umfangreichen Digitalisierungsbestrebungen eine große Anzahl von Prozessanalysen erfordern. Die gpaNRW stützt diese Einschätzung insofern, dass die digitale Transformation der Verwaltung eine Investition darstellt. Eine Schlüsselrolle für eine erfolgreiche Umsetzung stellen dabei die Personalressourcen dar. Ausgehend von den Zielen und den damit einhergehenden Digitalisierungsbestrebungen muss jede Stadt ihren Personalbedarf individuell bestimmen.

Die fehlenden strategischen Vorgaben in Kombination mit eingeschränkten Personalressourcen beeinträchtigen erfahrungsgemäß auch notwendige Vorarbeiten. So haben beispielsweise weniger als ein Drittel der geprüften kreisfreien Städte einen hinreichenden Überblick über ihre Verwaltungsprozesse. Bislang hat die Stadt Münster zwar bereits rund 1.000 Prozesse identifiziert. Allerdings fehlt auch hier ein umfassender Überblick, da die städtischen Ämter und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Prozesse in der Vergangenheit teils unterschiedlich aufnehmen. Die zentralen strategischen und operativen Vorgaben gelten erst seit dem Jahr 2019. Dazu zählt beispielsweise auch eine Modellierungsrichtlinie, die darauf abzielt, die Prozessmodellierung verwaltungsweit zu standardisieren. Die Stadt Münster sollte ihre Prozesse darauf aufbauend nunmehr nach einheitlichen Kriterien abgrenzen und in einem Prozesskatalog zusammenfassen.

Nur weil ein Prozessmanagement etabliert ist, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass es eine gute Grundlage für die IT bzw. anstehende Digitalisierungsprojekte darstellt. Weit über die Hälfte der geprüften kreisfreien Städte haben Ihre IT-Organisationseinheit noch nicht systematisch in ihr Prozessmanagement eingebunden, obwohl sie IT als wesentlichen Bestandteil zur Prozessoptimierung sehen. Die Stadt Münster ist hier weiter als viele kreisfreie Städte und stellt sicher, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind. Für neue Prozesse und Projekte geht dem IT-Einsatz eine detaillierte Prozessanalyse voraus.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Münster sollte die Zielausrichtung ihres Prozessmanagements verbindlich beschreiben. Dabei sollte auch die Prozessoptimierung expliziter Bestandteil sein. Auf dieser

Grundlage sollte sie ihre Prozesse strukturieren und priorisieren. Dabei kann die Stadt Münster auf zahlreiche Prozesse aufbauen, die verwaltungsweit bereits erhoben worden sind. Dazu sollte sie diese zunächst in einem Prozesskatalog zusammenführen. Zudem sollte sie in diesem Zusammenhang den Personalbedarf für das Prozessmanagement neu bemessen und die Aufgabenerfüllung über die Stellenbeschreibungen explizit absichern.

3.5 IT-Sicherheit und Datenschutz

In einer modernen Verwaltung werden nahezu alle Prozesse und Fachaufgaben mit IT gesteuert bzw. unterstützt. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung wird die Durchdringung der IT in den Verwaltungsprozessen weiter steigen. Schon bei dem aktuellen Stand der Digitalisierung würde bei einem Ausfall der IT die Arbeit in nahezu allen Verwaltungsbereichen vollständig zum Erliegen kommen. Die Verwaltung ist mehr denn je davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

Auch der Datenschutz gewinnt im Zuge der Digitalisierung weiter an Bedeutung. Er garantiert den Bürgerinnen und Bürgern das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und schützt sie vor missbräuchlicher Verwendung ihrer personenbezogenen Daten. Defizite im Datenschutz können nicht nur zu Vertrauensverlusten in Bezug auf zunehmend digitale Verwaltungsangebote führen. Sie können vielmehr auch langwierige und teure Gerichtsverfahren nach sich ziehen.

Sicherheit und Datensouveränität müssen daher zu jedem Zeitpunkt gewährleistet sein.

3.5.1 IT-Sicherheit

Die gpaNRW prüft den Stand der IT-Sicherheit bei den kreisfreien Städten rein systemisch. Das heißt, wir betrachten ausgewählte Sicherheitsaspekte, um Rückschlüsse auf die gesamte IT-Sicherheitsstruktur der Verwaltung zu ziehen. Die Erfahrungen aus zahlreichen Prüfungen bestätigen, dass damit die grundsätzlichen Problemstellungen in den Verwaltungen identifiziert werden können.

Aufgrund der besonderen Bedeutung für die digitale Verwaltung beschränkt sich die gpaNRW dabei auf folgende Aspekte:

- **Technische Aspekte:** Hierzu gehören die Ausgestaltung der Technikräume, die IT-Netzwerkverkabelung und die Datensicherung. Bei der Bewertung der Technikräume hat die gpaNRW nur die Räume berücksichtigt, die durch die Kommune selbst betreut werden.
- **Organisatorische Aspekte:** Sie umfassen das Sicherheitsmanagement, die Sicherheitsorganisation, das Personal betreffende Sicherheitsmaßnahmen, das Notfallvorsorgekonzept und das Notfallhandbuch.

In Anlehnung an die Vorgaben des BSI-Grundschutzkataloges hat die gpaNRW hierzu insgesamt 77 ausgewählte Einzelaspekte geprüft. Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Daher stellen wir die Ergebnisse im Folgenden lediglich zusammenfassend dar. Detaillierte Erkenntnisse und Empfehlungen hat die gpaNRW dokumentiert und mit der Stadtverwaltung bereits im Prüfungsverlauf eingehend kommuniziert.

- Die Kernverwaltung der Stadt Münster profitiert außerordentlich vom BSI-zertifizierten Betrieb des Rechenzentrums ihres IT-Dienstleisters citeq.

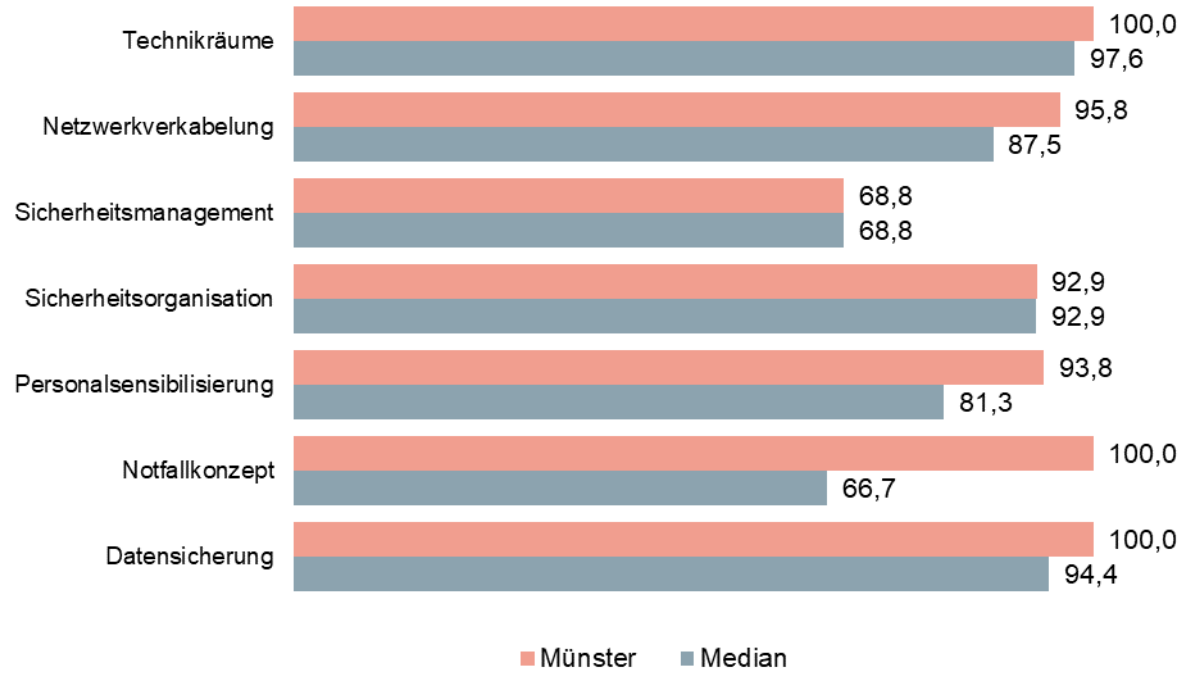
Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss sie verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

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

Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen im interkommunalen Vergleich in Prozent

Mit einem Gesamterfüllungsgrad von rund 95 Prozent erzielt die Stadt Münster ein äußerst positives Gesamtergebnis. In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Münster wie folgt dar:

Erfüllungsgrade der einzelnen Sicherheitsaspekte im interkommunalen Vergleich in Prozent



Durchgängig hohe Erfüllungsgrade belegen die positive Gesamteinordnung für die Stadt Münster im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten.

Die Stadt Münster gehört mit dem Rechenzentrumsbetrieb der citeq zu den wenigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen, die sich einen BSI-Standard erarbeitet haben. Zum betrachteten Informationsverbund gehören die für die Kernaufgabe "Rechenzentrums-Betrieb" der citeq erforderlichen organisatorischen Prozesse, Daten und Informationen, Anwendungen, Netzwerkkomponenten, IT-Systeme und die Infrastrukturkomponenten.

Die für unsere Stichproben-Prüfung in Ansatz gebrachten Aspekte des Notfallmanagements werden von der Stadt Münster erfüllt. Eine Revision des Konzeptes haben die IT-Verantwortlichen im Rahmen der BSI-Zertifizierung des IT-Rechenzentrums-Basisbetriebs in 2020 durchgeführt.

Auf der Grundlage der bereits 2008 in Kraft gesetzten IT-Sicherheitsleitlinie der citeq hat die Stadt Münster auf Initiative ihres Dienstleisters in den letzten Jahren ein umfassendes Sicherheitsmanagement sowie die zugehörige Sicherheitsorganisation und Sicherheitskonzeption für ihren IT-Betrieb aufgebaut und diese stetig an aktuelle Gegebenheiten und Anforderungen angepasst.

Insgesamt gibt es für die Stadt Münster vereinzelt Verbesserungsmöglichkeiten, die seitens der gpaNRW gegenüber der Verwaltung bereits kommuniziert worden sind. Hierzu gehören insbesondere eine Ausdehnung von einzelnen Maßnahmen zur IT-Sicherheitsorganisation und des Sicherheitsmanagements auf alle Bereiche der Stadtverwaltung, wie zum Beispiel die Mitarbeitersensibilisierung zu Themen der IT-Sicherheit.

3.5.2 Datenschutz

Mit dem Ziel der Harmonisierung und Modernisierung des EU-Datenschutzrechts haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union im April 2016 die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) verabschiedet. Sie gilt seit dem 25. Mai 2018 unmittelbar in den Mitgliedsstaaten. Die gpaNRW bewertet den Umsetzungsstand der DSGVO bei den 23 kreisfreien Städten anhand wesentlicher Kriterien.

→ **Feststellung**
Die Stadt Münster hat die geprüften Aspekte der DSGVO noch nicht hinreichend umgesetzt. Bei der Umsetzung der Informationspflichten gibt es Nachholbedarf. Außerdem sind die Risiken der Verarbeitung von Daten noch nicht hinreichend beschrieben und bewertet worden.

Eine Kommune sollte mindestens nachfolgende Anforderungen erfüllen:

- ***Dienstanweisung:** Eine Kommune sollte Vorgaben zu Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie dem Umgang mit personenbezogenen Daten in einer Dienstanweisung regeln. Diese sollte sich an den Regelungen der DSGVO orientieren und konkretisieren.*
- ***Datenschutzbeauftragte/r (DSB):** Eine Kommune muss eine/n DSB benennen, der die notwendige berufliche Qualifikation und das Fachwissen vorweisen kann, um die ihm obliegenden Aufgaben sachgerecht erfüllen zu können. Der/Die DSB soll die Beschäftigten bezüglich der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben sensibilisieren.*

- ***Informationspflichten:*** *Bei der Erhebung von personenbezogenen Daten muss eine Kommune die Informationspflichten gem. Art. 13 f. DSGVO beachten. Bei Papierformularen sollten zumindest die Grundinformationen sowie ein Hinweis gegeben werden, wo weitergehende Informationen erhältlich sind. Bei der Erhebung im Internet sollte auf der Erhebungsseite ein deutlich sichtbarer Link auf die Informationen verweisen. Bei einem Einsatz von Videoüberwachung müssen Hinweistafeln über die datenschutzrechtlichen Grundinformationen informieren.*

- ***Verarbeitungsverzeichnis:*** *Gemäß Art. 30 DSGVO muss eine Kommune ein Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten führen.*

- ***Risikobewertung und Datenschutz-Folgenabschätzung:*** *Eine Kommune muss Risiken der Verarbeitungen beschreiben und bewerten. Falls notwendig muss sie eine Datenschutz-Folgenabschätzung (DSFA) durchführen.*

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwiefern die **Stadt Münster** die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen kreisfreien Städten aussieht.

Überblick über die Erfüllung der wesentlichen Anforderungen der DSGVO im Jahr 2020

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

Die Stadt Münster hat die Geschäftsanweisung zum Datenschutz an die neuen Regelungen der DSGVO angepasst. Die Geschäftsanweisung regelt u. a. die Zuständig- und Verantwortlichkeiten.

Bei der Stadt Münster sind eine behördliche Datenschutzbeauftragte (DSB) und ein stellvertretender Datenschutzbeauftragter benannt und bei der Landesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit NRW (LDI) gemeldet. Die Stellvertretung bezieht sich hierbei auf eine Vertretung im organisatorischen Sinne. Die berufene DSB besitzt die in Art. 37 Absatz 5 DSGVO geforderte berufliche Qualifikation und das Fachwissen auf dem Gebiet des Datenschutzrechts und der Datenschutzpraxis.

Der Aufgabenbereich der DSB wurde ebenfalls an die neuen Vorgaben der DSGVO anpasst und ist in der Geschäftsanweisung zum Datenschutz festgehalten. Die DSB ist gem. Geschäftsanweisung beim Erlass und Änderung von verwaltungsinternen Regelungen, die die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen, rechtzeitig zu beteiligen. Das Gleiche gilt bei der Einführung oder wesentlichen Änderung von IT-Verfahren.

Die Sensibilisierung der Beschäftigten hinsichtlich der Einhaltung der datenschutzrechtlichen Vorgaben erfolgt auf verschiedene Weise. Zunächst sind im städtischen Intranet Informationen

zum Datenschutz bereitgestellt. Daneben bietet die DSB freiwillige Schulungen für die Mitarbeiter und dezentralen Datenschutzkoordinatoren an. Darüber hinaus informiert die DSB die Datenschutzkoordinatoren durch die Mitteilung „Datenschutz aktuell“. Es findet ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch zwischen der DSB und den Datenschutzkoordinatoren statt. Schließlich fungieren die Datenschutzkoordinatoren innerhalb der Ämter als erste Ansprechpartner und Multiplikatoren in Sachen Datenschutz.

Nach eigenen Anhaben wurden die Informationspflichten nach Art. 13 DSGVO auf Vordrucken und im Internet angepasst. Die Ausgestaltung der Mitteilung wird jedoch unterschiedlich gehandhabt. Eine stichprobenartige Überprüfung der Umsetzung der Informationspflichten bei den Online-Diensten der Stadt Münster offenbart Nachholbedarf. So wird beispielsweise beim Service „Bewohnerparkausweis“ auf die allgemeine Datenschutzerklärung verwiesen, die bei dieser speziellen Erhebung von personenbezogenen Daten nicht alle pflichtigen Informationen enthält. Es fehlen in diesem Fall u. a. die Rechtsgrundlage und der eindeutige Zweck der Verarbeitung. Die allgemeinen Informationen z. B. die Kontaktdaten der DSB und die Rechte der betroffenen Personen sind hingegen treffend dargestellt. Ob die Informationen auf den Fachbereichsseiten vorhanden sind, wurde nicht explizit geprüft. Sollten die Informationen dort veröffentlicht sein, fehlt zumindest eine entsprechende Verlinkung, um die Informationen zum Zeitpunkt der Erhebung zugänglich zu machen.

Bei der Stadt Münster sind Kameras zur Überwachung von kommunalen Einrichtungen bzw. öffentlich zugänglichen Bereichen installiert. Die Informationspflichten sollen durch angebrachte Hinweistafeln mitgeteilt werden. Aktuell wird an zentralen Vorgaben gearbeitet. Die Hinweistafeln sollen dann auf weitere Informationen auf der Internetseite der Stadt Münster verweisen.

Das Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten wird bei der Stadt Münster in den Organisationseinheiten durch die dezentralen Datenschutzkoordinatoren geführt, wobei die DSB einen zentralen Zugriff erhält. Hierbei wird eine selbst programmierte Datenbank genutzt. Die Datenschutzkoordinatoren sollen zur Wahrnehmung der Tätigkeit durch die DSB geschult werden. Nach eigenen Angaben soll das Verarbeitungsverzeichnis stichpunktartig kontrolliert werden. Die DSB erhält eine Mitteilung, wenn neue Verfahren eingetragen wurden. Durch den zentralen Einblick der DSB, die stichpunkartigen Kontrollen und die zukünftig durchgeführten Schulungen kann die Richtigkeit des Verarbeitungsverzeichnisses hinreichend gewährleistet werden. Hinsichtlich der Vollständigkeit bietet sich der Abgleich des Verzeichnisses mit einem Aufgabengliederungs- bzw. Produktplans an.

Bei der Stadt Münster besteht ein formelles Verfahren zur Durchführung der Risikobewertungen und Datenschutz-Folgeabschätzungen (DSFA). Die Beurteilung, ob eine Verarbeitung personenbezogener Daten mit einem hohen Risiko gegeben ist, trifft die verantwortliche Leitungskraft der Organisationseinheit. Bei der Durchführung der Datenschutz-Folgeabschätzungen soll der Rat der DSB eingeholt werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung haben allerdings noch keine DSFA stattgefunden. Zunächst sollen die Datenschutzkoordinatoren in Schulungen mit der Anwendung, mit der das Verarbeitungsverzeichnis geführt wird, vertraut gemacht werden. Die DSFA sollen dann im Verarbeitungsverzeichnis dokumentiert werden.

➔ **Empfehlung**
Die Stadt Münster sollte die Informationspflichten weiterhin überprüfen und wenn notwendig überarbeiten. Sie sollte sich einen flächendeckenden Überblick über die Risiken bei der Verarbeitung personenbezogener Daten verschaffen und bei Bedarf Datenschutz-Folgeabschätzungen durchführen.

3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2015 bis 2020

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

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

Unabhängig von einer gesetzlichen Verpflichtung haben nämlich alle oben aufgeführten Prüfaspekte eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT der Kommune sicherer und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Dennoch gibt es keinen Prüfaspekt, der von allen kreisfreien Städten gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten sollen zudem nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur Prüfungsansätze zugrunde liegen.

Der größte Engpass für die örtliche IT-Prüfung der Stadt Münster liegt in mangelnden Personalressourcen in Kombination mit fehlender fachspezifischer Qualifikation. Um IT-Prüfungen durchzuführen, stehen der Stadt Münster keine expliziten Stellenanteile zur Verfügung. Die kreisfreien Städte, die zumindest ansatzweise systematische IT-Prüfungen durchführen, besitzen mindestens eine Vollzeitstelle. Gut die Hälfte davon sogar zwei oder mehr Vollzeitstellen. Mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte, die IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich dennoch nicht

annähernd adäquat aus- und fortgebildet. Meist fehlt noch die fachliche Qualifikation, um den wünschenswerten Prüfinhalten gerecht werden zu können.

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

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer ist die Notwendigkeit, aber auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage ein breiteres Betrachtungsfeld, in kürzerer Zeit und mit weniger Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen und damit die Ressourcen effizienter dort einzusetzen, wo es erforderlich ist.

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

Herne, den 21. Oktober 2021

gez.	gez.
Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold	Sven Alsdorf
Abteilungsleitung	Projektleitung

.

4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Überörtliche Prüfung der Informationstechnik					
F1	Die Stadt Münster verfügt mit ihrem IT-Betriebsmodell grundsätzlich über gute Rahmenbedingungen, um ihre Informationstechnik bedarfsgerecht steuern und damit an den Anforderungen der digitalen Transformation ausrichten zu können. Sie schöpft allerdings die damit einhergehenden Möglichkeiten in der Praxis noch nicht aus.	10	E1	Die Stadt Münster sollte die Anforderungen der digitalen Transformation an ihre operative IT klar benennen können, die derzeitige verwaltungsweite Ressourcensituation für IT-Aufgaben kennen sowie sich den zukünftig erforderlichen Personal- und Sachmitteleinsatz bewusstmachen.	13
F2	Die IT-Kosten der Stadt Münster sind maximal durchschnittlich und resultieren zu einem großen Teil aus Leistungen der citeq. Die Aussagekraft wird dadurch eingeschränkt, dass die IT-Stellenanteile innerhalb der Kernverwaltung nicht hinreichend transparent sind.	13	E2	Die Stadt Münster sollte ihre Ausstattung, insbesondere mit mobilen Telefonendgeräten, prüfen.	18
F3	Die strategische Ausrichtung der Stadt Münster bietet eine erste Grundlage für die erfolgreiche Digitalisierung. Die Stadt hat die Verantwortung für die digitale Transformation der Verwaltung organisatorisch verortet, ein aktueller Sachstand zur Umsetzung der Digitalisierungsvorhaben steht allerdings aus.	22	E3	Die Stadt Münster sollte den aktuellen Umsetzungsstand ihrer Digitalisierungsmaßnahmen transparent machen.	24
F4	Die Stadt Münster wird den rechtlichen Anforderungen des EGovG noch nicht hinreichend gerecht. Zudem hat sie die Projektplanung zur Umsetzung der OZG-Anforderungen nicht hinreichend formalisiert. Dadurch besteht das Risiko, dass diese nicht vollständig und/oder nicht fristgerecht erfolgt sowie die Möglichkeiten für interne Prozesse nicht ausgeschöpft werden können.	24	E4	Die Stadt Münster sollte den elektronischen Zugang zur Verwaltung kurzfristig eröffnen und die erforderlichen Zugangsmodalitäten auf ihrer Homepage explizit benennen. Zudem sollte sie ihren Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap abbilden.	26
F5	Die Stadt Münster hat derzeit noch keinen digitalen Workflow zur Bearbeitung der Eingangsrechnungen implementiert. Sie nutzt damit noch nicht die Effizienzvorteile, die ein digitaler Prozess bietet.	27	E5	Die gpaNRW bestärkt die Stadt Münster darin, ihren Prozess zur Rechnungsbearbeitung zeitnah zu digitalisieren. Besonderes Potential liegt dabei in der OCR-Erkennung und Über-tragung von Rechnungsinformationen in den Workflow, der medienbruchfreien Weiterverarbeitung von PDF-Rechnungen sowie in der Nutzung der Informationen aus dem Bestellprozess im Rechnungsworkflow.	29

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Das Prozessmanagement der Stadt Münster befindet sich noch im Aufbau. Es kann den Ansprüchen der digitalen Transformation derzeit noch nicht in vollem Umfang gerecht werden.	30	E6	Die Stadt Münster sollte die Zielausrichtung ihres Prozessmanagements verbindlich beschreiben. Dabei sollte auch die Prozessoptimierung expliziter Bestandteil sein. Auf dieser Grundlage sollte sie ihre Prozesse strukturieren und priorisieren. Dabei kann die Stadt Münster auf zahlreiche Prozesse aufbauen, die verwaltungsweit bereits erhoben worden sind. Dazu sollte sie diese zunächst in einem Prozesskatalog zusammenführen. Zudem sollte sie in diesem Zusammenhang den Personalbedarf für das Prozessmanagement neu bemessen und die Aufgabenerfüllung über die Stellenbeschreibungen explizit absichern.	32
F7	Die Stadt Münster hat die geprüften Aspekte der DSGVO noch nicht hinreichend umgesetzt. Bei der Umsetzung der Informationspflichten gibt es Nachholbedarf. Außerdem sind die Risiken der Verarbeitung von Daten noch nicht hinreichend beschrieben und bewertet worden.	35	E7	Die Stadt Münster sollte die Informationspflichten weiterhin überprüfen und wenn notwendig überarbeiten. Sie sollte sich einen flächendeckenden Überblick über die Risiken bei der Verarbeitung personenbezogener Daten verschaffen und bei Bedarf Datenschutz-Folgeabschätzungen durchführen.	38
F8	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Münster lassen keine hinreichende Prüfung der IT zu. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung effizienter erfolgen.	38	E8	Die Stadt Münster sollte die Handlungsfähigkeit ihrer örtlichen IT-Prüfung durch zusätzliche Stellenanteile und fachspezifische Fortbildungen herstellen. Zudem sollte sie bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung berücksichtigen, dass prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar sind und perspektivisch über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.	40

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