

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Versmold im Jahr
2021*

Informationstechnik

INHALTSVERZEICHNIS

Informationstechnik	1
1 Managementübersicht	3
2 Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	4
2.1 Grundlagen	4
2.2 Prüfungsbericht	4
2.3 Inhalte, Ziele, Methodik	4
2.4 Gegenstand der IT-Prüfung	5
2.5 Kennzahlenvergleich	5
2.6 Prüfungsablauf	6
3 Einflussfaktoren auf die IT-Kostensituation	7
3.1 IT- Betriebsmodell	8
3.2 IT-Steuerungssystem	10
3.3 IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner	12
3.4 Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz	12
3.5 Standorte	13
4 IT-Kostensituation	14
4.1 IT-Gesamtkosten	14
4.2 Einzelne Handlungsfelder der IT	15
5 Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT	23
5.1 IT an Schulen	23
5.2 E-Government und Digitalisierung	24
5.3 Datenschutz	27
6 Anlage: Ergänzende Tabellen	29
Kontakt	31

1 Managementübersicht

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

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

Informationstechnik

Die IT-Kosten der Stadt Versmold sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Sie lassen sich zwar durch die individuelle Situation bei der Stadt Versmold relativieren und damit realistisch niedriger einordnen als es die Kennzahlenausprägung aufzeigt, gering fallen sie im Vergleich zu den anderen geprüften Städten dennoch nicht aus. Der organisatorische Rahmen im Umgang mit IT-Risiken kann in einigen Punkten verbessert werden.

Die Stadt Versmold ist Gründungsmitglied des Zweckverbands INFOKOM Gütersloh und bezieht von dort auch Leistungen. Die überwiegenden IT-Leistungen werden darüber hinaus vom Hauptdienstleister des Zweckverbandes, der regio IT GmbH, bezogen. Diese Entscheidung basiert auf der aktuellen Satzung des Zweckverbandes, wobei eine Abweichung von der Leistungsabnahme durchaus möglich ist.

Dieses gewählte Betriebsmodell bietet der Verwaltungsführung der Stadt Versmold grundsätzlich Möglichkeiten die eigene IT bedarfsgerecht gestalten zu können. Mitbestimmungsmöglichkeiten bieten sich in erster Linie in der Gremienarbeit auf Ebene des Zweckverbandes. Gegenüber dem Hauptdienstleister, an dem der Zweckverband mit einem Anteil von 15 Prozent beteiligt ist, sind die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten dagegen deutlich eingeschränkter.

Die Leistungen des Hauptdienstleisters unterliegen der Umsatzsteuerpflicht. Die Mehrzahl der Vergleichskommunen bezieht Leistungen in einem Betriebsmodell, in dem z. B. für Leistungen durch den Zweckverband (noch) keine Umsatzsteuerverpflichtung vorliegt. Solange die Auswirkungen des § 2b Umsatzsteuergesetzes für diese Betriebsmodelle noch nicht gültig bzw. geklärt sind, hat die Stadt Versmold hierdurch einen wirtschaftlichen Nachteil.

Das interne Steuerungssystem der Stadt Versmold hat Defizite. Die Verantwortung für die IT ist zwar eindeutig geregelt, wesentliche Rahmenbedingungen sind jedoch nicht formalisiert. Es fehlen eine IT-Strategie sowie verschiedene Vorgaben zur IT-Sicherheit. Vor dem Hintergrund einer deutlich höheren Abhängigkeit von den IT-Systemen besteht hierin ein Risiko für die Leistungsfähigkeit der Verwaltung.

Sehr positiv ist, dass die Stadt Versmold die geprüften Anforderungen des E-Government-Gesetzes umgesetzt hat. Darüber hinaus schafft sie durch das vorhandene Prozessmanagement eine gute Grundlage für die weitere Digitalisierung. Dennoch sind auch der Fortschritt und die Effizienz der digitalen Transformation der Verwaltung durch eine fehlende Digitalisierungsstrategie gefährdet.

2 Überörtliche Prüfung der Informationstechnik

2.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Schwerpunkt der Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

2.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

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

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

2.3 Inhalte, Ziele, Methodik

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

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

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

2.4 Gegenstand der IT-Prüfung

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

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

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

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt daher die Ziele,

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

2.5 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Der dritte Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte aller kleinen kreisangehörigen Kommunen zwischen 18.000 und 25.000 Einwohnern einbezogen.

2.6 Prüfungsablauf

Die IT-Prüfung in der Stadtverwaltung Versmold hat die gpaNRW vom 12. Juli 2018 bis zum 02. November 2021 durchgeführt. Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Projektleitung)
- Constantin Löderbusch
- Jens Aschmutat

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

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

Das Prüfungsergebnis wurde mit den Beteiligten der Stadt Versmold erörtert.

3 Einflussfaktoren auf die IT-Kostensituation

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

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

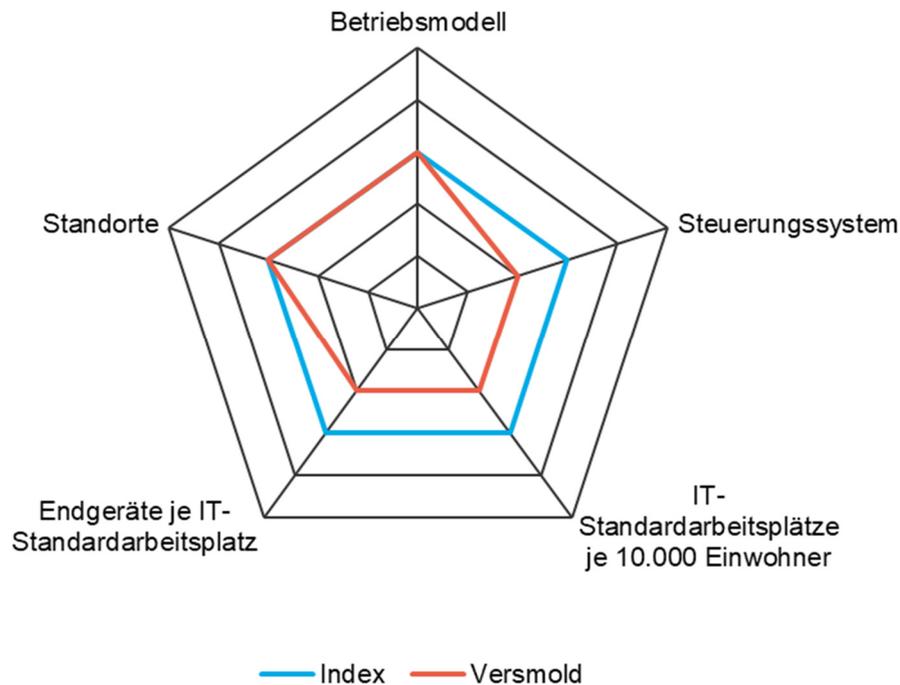
Die gpaNRW steigt mit den folgenden übergreifenden Aspekten in die Analyse der IT der Stadt Versmold ein:

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

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

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

Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz 2018



Die Rahmenbedingungen bei der Stadt Versmold belasten die Kostensituation der IT. Detailliertere Ergebnisse zu den oben grafisch dargestellten Einflussfaktoren werden nachfolgend erläutert.

3.1 IT- Betriebsmodell

→ Feststellung

Das Betriebsmodell der Stadt Versmold schränkt die Möglichkeiten der bedarfsgerechten IT-Steuerung ein.

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

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

- Die Verwaltung sollte entscheiden können, welche IT-Leistungen sie von wem in Anspruch nimmt.
- Sie sollte nur die Kosten tragen, die hierdurch verursacht werden.
- Die Verwaltung sollte die tatsächliche Möglichkeit haben, das Betriebsmodell mittelfristig maßgeblich zu verändern.

Die Stadt Versmold ist Mitglied des Zweckverbandes INFOKOM Gütersloh. Dieser wurde ursprünglich entsprechend den Regeln des GkG (Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit)

zur Zusammenarbeit der Kommunen im Kreis Gütersloh auf dem Gebiet der Datenverarbeitung gegründet.

Anders als bei den meisten IT-Zweckverbänden in Nordrhein-Westfalen erbringt die INFOKOM keine operativen IT-Leistungen für die Mitglieder, wie z.B. einen zentralen Betrieb von IT-Systemen. Im Zweckverband INFOKOM erfolgt beispielsweise eine interkommunale Zusammenarbeit im Breitbandausbau und im Prozessmanagement für die weitere Digitalisierung von Verwaltungsprozessen der Mitglieder.

Die Interessen der Stadt Versmold werden beim Hauptdienstleister regio iT GmbH in der beschlussfassenden Gesellschafterversammlung nicht unmittelbar vertreten. Über den Zweckverband INFOKOM Gütersloh können die Stadt sowie die anderen Zweckverbandsmitglieder strategische Entscheidungen mit dem Stimmgewicht gemäß ihrem Anteil am Stammkapital (insgesamt 15 Prozent für die INFOKOM) in der Gesellschafterversammlung der regio iT GmbH indirekt beeinflussen. Die wesentlichen verbandsübergreifenden Entscheidungen werden in den zweckverbandstypischen Gremien vorbereitet und getroffen.

Die Möglichkeiten der Stadt Versmold, Einfluss auf die IT-Leistungen sowie die resultierenden Kosten zu nehmen, hängen daher maßgeblich von den Rahmenbedingungen im Zweckverband ab. Dabei besteht, im Gegensatz z.B. zu den Kreisen und größeren Städten, für die kleineren Kommunen generell die Problematik einer geringeren tatsächlichen Mitbestimmung aufgrund des vergleichsweise niedrigen Stimmgewichts. Trotzdem vertritt die Stadt Versmold ihre Interessen aktiv gegenüber der INFOKOM Gütersloh im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten.

Über die Gremien des Zweckverbandes werden vorab gemeinsame Interessen für ein einheitliches Auftreten gegenüber der regio iT GmbH gebündelt. Trotzdem bleiben die direkten Einflussnahmeoptionen auf die strategische Ausrichtung der regio iT GmbH ganzheitlich gesehen sehr gering. Es ist nicht garantiert, dass konkrete IT-Belange der Stadt Versmold über den 15-prozentigen Anteil des Zweckverbandes an der regio iT GmbH in der Gesellschafterversammlung erfolgreich durchgesetzt werden können.

Die Zweckverbandssatzung der INFOKOM enthält keine explizite Verpflichtung für seine Mitglieder, IT-Leistungen ausschließlich von der regio iT GmbH zu beziehen. Sofern die regio iT GmbH nachgefragte Aufgaben des Zweckverbandes nicht übernehmen kann oder will, ist der Zweckverband berechtigt, sich zur Erledigung seiner Aufgaben der Unterstützung Dritter zu bedienen, soweit eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen sichergestellt ist. Insgesamt besteht also für die Stadt Versmold eine grundsätzliche Wahlfreiheit, ihre IT-Services auch bei anderen Dienstleistern einzukaufen bzw. selbst zu erbringen.

Die Stadt Versmold hat die Möglichkeit, ihre Mitgliedschaft im Zweckverband zum Ende des übernächsten Kalenderjahres zu beenden. Für diesen Fall wäre sie jedoch verpflichtet, auf Verlangen des Zweckverbandes einen Anteil der Beamten, Versorgungsempfänger und Beschäftigten zu übernehmen. Zusätzlich würde ein Wechsel des Betriebsmodells auch aus technischer Sicht, z.B. aufgrund von Schnittstellen und Verknüpfungen zwischen den Fachverfahren der regio iT GmbH erschwert. Je mehr Kommunen sich der dortigen Standards bedienen, desto schwieriger ist es auch für die Stadt Versmold bei bestimmten Verfahren auszuscheren. Deshalb sind die eigenen Gestaltungsmöglichkeiten für eine effektive und effiziente Steuerung der

IT in der Theorie größer, als dass sie in der täglichen Arbeit tatsächlich genutzt werden könnten.

Vor dem Hintergrund des Solidaritätsgedankens und der notwendigen Finanzierung eines Zweckverbandes durch seine Mitglieder ist es einerseits nachvollziehbar, dass der Dienstleister eine möglichst umfassende Leistungsabnahme anstrebt. Zweckverbandsmitglieder können nicht nur die unmittelbaren Einsparungen betrachten, die aus dem günstigsten individuellen Angebot am Markt resultieren. Vielmehr müssen auch die nachteiligen Gesamteffekte berücksichtigt werden, wenn Produkte und Dienstleistungen des eigenen und zu finanzierenden Zweckverbandes nicht abgenommen werden. Hierdurch entstehen andererseits höhere Anforderungen an ein transparentes und verursachungsgerechtes Abrechnungssystem des IT-Dienstleisters. Besonders deshalb, weil eine solidarische Leistungsabnahme die Flexibilität der Stadt hinsichtlich einer anforderungsgerechten und wirtschaftlichen IT-Steuerung beeinträchtigen kann.

Den Leistungen der regio iT GmbH liegen ausgehandelte Leistungsscheine zu Grunde. Diese werden regelmäßig nachverhandelt. Die Dienstleistungen erfolgen auf der Basis eines Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisses direkt sowie auf privatrechtlicher Basis. Dies führt zur Umsatzsteuerpflicht für die Leistungen der regio iT GmbH. Die meisten von der gpaNRW geprüften Kommunen beziehen als Verbandsmitglieder einen Großteil ihrer IT-Leistungen direkt von einem Zweckverband ohne Umsatzsteuerpflichtigkeit. Zudem erhebt der Zweckverband INFOKOM für nicht direkt zurechenbare Leistungen von den Mitgliedern eine einwohnerbasierte Umlage, die in ihrer Höhe unabhängig vom Abnahmeverhalten ist. Die Leistungsabrechnung mithilfe eines pauschalen Einwohnerschlüssels ist innerhalb des gewählten Betriebsmodells für die Stadt Versmold aber die Ausnahme. Umlagefinanzierte Positionen in den entsprechenden Rechnungen der regio iT GmbH, wie bei Zweckverbänden z.B. auf Basis der Einwohnerzahl üblich, sind nicht enthalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Versmold sollte das gewählte Betriebsmodell im Hinblick auf seine eigenen Bedarfe und Steuerungsmöglichkeiten regelmäßig evaluieren. Ziel sollten effektive Einflussmöglichkeiten auf die bereitgestellten IT-Leistungen und die zu tragenden Kosten sein. Hierzu sollten die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten gegenüber dem Zweckverband genutzt werden.

3.2 IT-Steuerungssystem

→ **Feststellung**

Die Effektivität der IT-Steuerung der Stadt Versmold ist durch eine fehlende Formalisierung gefährdet.

Ein gutes Steuerungssystem zeichnet sich wie folgt aus:

- Die Verantwortung für die Steuerung der IT ist eindeutig geregelt. Eine Person der Verwaltungsführung nimmt diese wahr. Ihr liegen die hierfür notwendigen Informationen vor.
- Es existieren konkrete Vorgaben an die IT. Diese berücksichtigen übergeordnete Belange und Einzelinteressen der Organisationseinheiten der Verwaltung.
- Die IT wird in Organisationsprozesse eingebunden.

- Die Verwaltung überprüft regelmäßig die Auswirkungen des gewählten IT-Betriebsmodells auf die Höhe der IT-Kosten und dem damit verbundenen Nutzen.

Die IT der Stadt Versmold ist zentral organisiert und bewirtschaftet. Dies umfasst das Rathaus, den Bauhof, die Kläranlagen sowie die örtlichen Schulen.

Die Verantwortung für das Thema liegt in letzter Konsequenz beim Bürgermeister. In der Aufbauorganisation ist die IT Teil des Fachbereichs 1 und wird durch dessen Fachbereichsleiter im Verwaltungsvorstand vertreten. Es erfolgt ein regelmäßiger, fachlicher Austausch zwischen dem Fachbereichsleiter 1 und der IT.

Die zur IT-Steuerung relevanten Informationen können größtenteils mit verhältnismäßigem Aufwand seitens der IT aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden. Eine Weitergabe von steuerungsrelevanten Daten findet allerdings nicht automatisch, sondern anlassbezogen statt.

Die Verwaltungsführung der Stadt Versmold hat teilweise die erforderlichen Rahmenbedingungen für ein zielgerichtetes Handeln der operativen IT geschaffen. So existieren verbindliche Regelungen wie:

- eine Roadmap zur Umsetzung des EGovG,
- definierte Verfügbarkeitsanforderungen mit dem Hauptdienstleister,
- eine Dienstanweisung für den Umgang mit IT allgemein sowie
- speziell zum Umgang mit Internet- und Email.

Allerdings besitzt die Stadt Versmold noch keine formalisierte IT-Strategie. Wesentliche Impulse und Orientierungspunkte leitet sie aus den gemeinsam abgestimmten Standards auf Ebene des Zweckverbandes bzw. Projekten mit dem Hauptdienstleister regio IT GmbH ab. Dies umfasst auch aktuelle Aspekte im Zusammenhang mit der Digitalisierung und den Anforderungen des E-Government-Gesetzes.

Darüber hinaus fehlen Vorgaben zur IT-Sicherheit, wie z. B. eine Sicherheitsleitlinie, ein Sicherheitskonzept sowie eine Notfallplanung/-konzeption. Auch sind Richtlinien für eine ordnungsgemäße IT-Administration bislang nicht gesondert beschrieben.

Organisationsaufgaben werden in der Verwaltung der Stadt Versmold ebenfalls im Fachbereich 1 und damit in aufbauorganisatorischer Nähe zur IT wahrgenommen. Dies begünstigt einen geordneten Informationsfluss. Die Kommunikation, also die gegenseitige Beteiligung beider Bereiche, funktioniert nach eigenen Angaben reibungslos und zuverlässig. Prozessbetrachtungen erfolgen im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit innerhalb des Kreises Gütersloh.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Versmold sollte ihre Steuerungsmechanismen durch formale Vorgaben absichern. Dazu sollte sie eine IT-Strategie formulieren und verbindliche Regeln zur Gewährleistung der IT-Sicherheit, in Form einer Sicherheitsleitlinie, einem daraus abgeleiteten IT-Sicherheitskonzept sowie einem Notfallkonzept, aufstellen.

3.3 IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner

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

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

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

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

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

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt bei der Stadt Versmold mit 50 Arbeitsplätzen unter dem interkommunalen Durchschnitt. Dieser liegt bei derzeit, über die Erhebungsjahre 2016 und 2018 hinweg, bei 57 IT-Standardarbeitsplätzen. Die fixen IT-Kosten der Stadt Versmold werden somit auf eine geringere Verteilungsmenge verrechnet. Auf die Ausprägung der Kennzahl wirkt sich diese Zahl für die Stadt Versmold daher belastend aus.

3.4 Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

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

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

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

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

Bei der Stadt Versmold entfallen auf einen IT-Standardarbeitsplatz 1,57 IT-Endgeräte. Der Wert liegt, über die Erhebungsjahre 2016 und 2018 hinweg, über dem interkommunalen Durchschnitt von 1,36. Die Kennzahlenausprägung der Stadt Versmold wird dadurch belastet.

3.5 Standorte

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

Bei der Stadt Versmold liegt die Anzahl der Standorte mit 12,15 je 100 IT-Standardarbeitsplätzen geringfügig unter dem Durchschnitt der bisher mit den Erhebungsjahren 2016 und 2018 geprüften Kommunen von 13,76. Dieser Wert ist unauffällig und damit neutral zu werten.

4 IT-Kostensituation

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

In einer modernen Verwaltung werden nahezu alle Prozesse und Fachaufgaben mit IT gesteuert bzw. unterstützt. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung wird die Durchdringung der IT in den Verwaltungsprozessen weiter steigen. Die Verwaltung ist davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind. Mit steigendem Anspruch an die Durchdringung, Betriebsbereitschaft und Sicherheit der IT-Systeme sind auch steigende Kosten verbunden. Somit sind höhere IT-Kosten nicht zwangsläufig das Ergebnis einer unwirtschaftlichen IT-Bereitstellung. Sie können auch Ausdruck einer hohen Servicequalität und einem angemessenen Sicherheitsniveau sein. Zumal Investitionen in die IT verwaltungsweit betrachtet auch Synergieeffekte in den Fachprozessen z.B. in Form von geringeren Personalressourcen oder einem höheren Output herbeiführen können.

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

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

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Versmold stellt ihre IT auf einem insgesamt überdurchschnittlichen Kostenniveau bereit. Diese werden maßgeblich von insgesamt ungünstigen Rahmenbedingungen beeinträchtigt.

4.1 IT-Gesamtkosten

Die gesamten IT-Kosten der Stadt Versmold stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



In den interkommunalen Vergleich für das Jahr 2018 sind zehn Werte eingeflossen. Hier weist die Stadt Versmold mit 5.156 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung hohe IT-Kosten auf.

Da die geringe Anzahl der Vergleichswerte nicht hinreichend aussagekräftig ist, stellen wir die IT-Kosten der Stadt Versmold nachstehend in einen jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich:

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



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

Auch in diesem Vergleich sind die IT-Kosten der Stadt Versmold noch deutlich überdurchschnittlich. Wie unter dem Aspekt der Einflussfaktoren beschrieben, wird die Kennzahlenausprägung der Stadt Versmold dabei durch ihre geringere Anzahl an auszustattenden Arbeitsplätzen belastet. Realistisch rangiert die Stadt Versmold näher am Mittelwert. Dennoch sind die Kosten damit nicht gering.

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

4.2 Einzelne Handlungsfelder der IT

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

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

4.2.1 IT-Grunddienste

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

- von IT-Standardarbeitsplätzen,
- der Telekommunikation und
- des Drucks

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

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

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

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

Ausgangspunkt für die tiefergehende Analyse der Kosten der IT-Grunddienste sind die Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Sie machen bei der Stadt Versmold einen Anteil von rund 49 Prozent der gesamten IT-Kosten aus und stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



In den interkommunalen Vergleich für das Jahr 2018 sind zehn Werte eingeflossen. In diesem Vergleich fallen die Kosten der Stadt Versmold für die Bereitstellung ihrer IT-Grunddienste hoch aus.

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

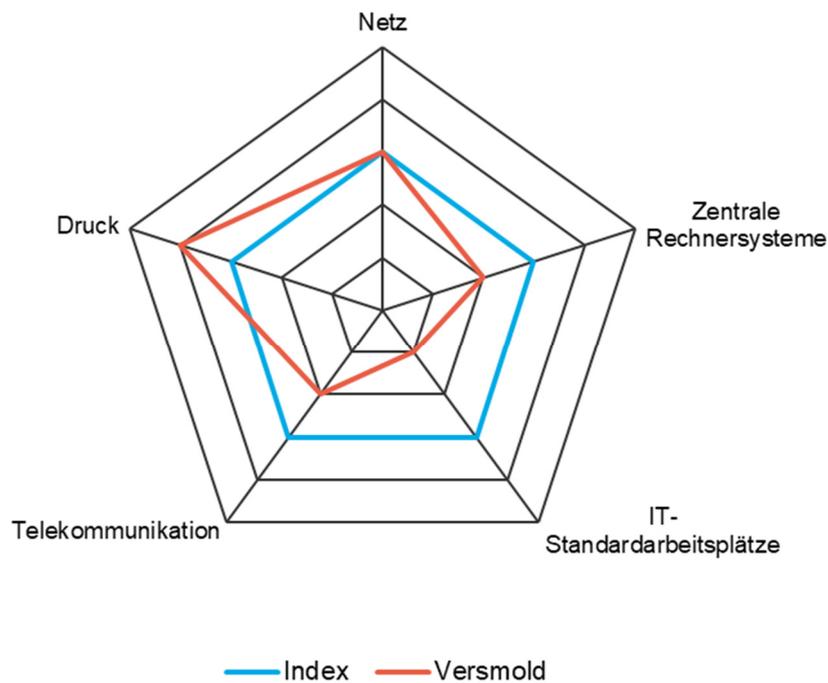
Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016 und 2018



Im jahresübergreifenden Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016. Ebenfalls hier fallen die Kosten der Stadt Versmold für ihre IT-Grunddienste mit 2.554 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung deutlich überdurchschnittlich aus.

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

Kostensituation der in den Handlungsfeldern der IT-Grunddienste 2018



Niedrige Kosten beim Arbeitsplatzdruck sowie durchschnittliche Netzkosten können die erhöhten Kosten bei der Telekommunikation, den IT-Standardarbeitsplätzen und den zentralen Rechnersystemen nicht kompensieren.

Der Kostenstelle Druck sind die Hardware- und Betreuungskosten für den Arbeitsplatzdruck zugeordnet. Gemeinschaftlich genutzte Geräte wie z.B. Etagendrucker sind ebenso berücksichtigt

wie Einzelplatzdrucker. Die Kosten für Druckstraßen und klassische Kopierer sind hingegen nicht eingeflossen. Die Kosten für den Arbeitsplatzdruck bei der Stadt Versmold machen im Jahr 2018 einen Anteil von rund neun Prozent der IT-Grunddienste aus und fallen mit 236 Euro trotz der rechnerischen Belastung deutlich geringer aus als bei den meisten Vergleichskommunen.

Zu den Netzkosten zählen typischerweise Leitungskosten – mit Ausnahme der Gebäudeverkabelung – sowie Kosten der Netzwerkkomponenten (z. B. Firewall, Router, Switches). Sie machen bei der Stadt Versmold einen Anteil von knapp 18 Prozent der IT-Grunddienste aus. Mit 450 Euro sind die Kosten im interkommunalen Vergleich maximal durchschnittlich.

In die Kosten für die IT-Grunddienste der Stadt Versmold sind auch 55 Prozent der Kosten für die eigenen zentralen Rechnersysteme eingeflossen. Sie umfassen Kosten im Zusammenhang mit eigenen Servern, zentralen Speichersystemen, Datenbanken usw. Sie machen im Ergebnis einem Anteil von rund elf Prozent der IT-Grunddienste aus. Mit 525 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind die Kosten der Stadt Versmold für die zentralen Rechnersysteme leicht erhöht. Die Hälfte der Vergleichskommunen wendet in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mindestens 60 Euro weniger auf. Unter Berücksichtigung der unterdurchschnittlichen Anzahl an auszustattenden IT-Arbeitsplätzen ist die Stadt Versmold etwas benachteiligt. Realistisch liegen die Kosten niedriger.

Die hohen Kosten für IT-Standardarbeitsplätze sowie Telekommunikation machen insgesamt 63 Prozent der IT-Grunddienste aus. Diese betrachtet die gpaNRW nachstehend im Detail:

4.2.1.1 IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze machen bei der Stadt Versmold rund 43 Prozent der IT-Grunddienste aus. Sie stellen sich im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen wie folgt dar:

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



In den interkommunalen Vergleich für das Jahr 2018 sind zehn Werte eingeflossen. Mit 1.094 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind die Kosten der Stadt Versmold für die IT-Standardarbeitsplätze sehr hoch und stellt im Vergleich den Maximalwert dar.

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

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



Im jahresübergreifenden Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016. Auch der jahresübergreifende Vergleich bestätigt die sehr hohen Kosten der Stadt Versmold.

Die Kostenstelle „IT-Standardarbeitsplätze“ umfasst Kosten für die Ausstattung der Arbeitsplätze mit Rechner und Monitor sowie Betriebssystem und Standardanwendungen. Zudem fließen hier Kosten für die Benutzerbetreuung und den Support sowie Wartung und Pflege ein.

Bei der Stadt Versmold liegen sowohl die Personalkosten als auch die Sachkosten über dem interkommunalen Mittelwert. Die Personalkosten liegen mit 257 Euro jedoch nur leicht über dem Mittelwert von 193 Euro. Indes liegen die Sachkosten mit 716 Euro deutlich über dem interkommunalen Mittelwert von 366 Euro. Aus diesem Grund legt die gpaNRW einen Fokus auf die Analyse der Sachkosten.

Neben der Beschaffung von Rechnern, Monitoren und Standardsoftware fallen die Kosten für externe Dienstleistungen auf. Diese Kosten machen knapp 38 Prozent der gesamten Sachkosten dieser Kostenstelle aus.

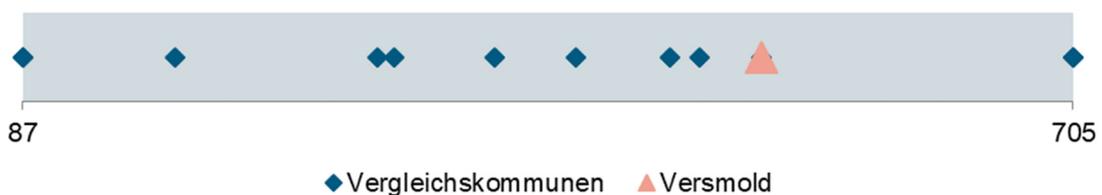
→ Empfehlung

Die Stadt Versmold sollte prüfen, inwieweit externe Dienstleistungen durch eigenes Personal wirtschaftlicher übernommen werden können.

4.2.1.2 Telekommunikation

Die Kosten für die Telekommunikation (Festnetz, VOIP und Mobil) machen bei der Stadt Versmold einen Anteil von rund 20 Prozent der IT-Grunddienste aus. Sie stellen sich im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen wie folgt dar:

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



In den interkommunalen Vergleich für das Jahr 2018 sind zehn Werte eingeflossen. Mit 522 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind die Kosten der Stadt Versmold für die IT-Standardarbeitsplätze hoch.

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

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



Auch der jahresübergreifende interkommunale Vergleich bestätigt die hohen Kosten der Stadt Versmold. Dabei setzt die Stadt Versmold weniger Telefonendgeräte ein als die meisten Vergleichskommunen. Insofern sind die hohen Kosten nicht auf eine gute quantitative Ausstattung an Telefonendgeräten zurückzuführen. Die Stadt Versmold setzt jedoch überdurchschnittlich viele mobile Endgeräte für die Telefonie ein. Erfahrungsgemäß ist beim Einsatz von Smartphones in allen Verwaltungen ein Zuwachs zu verzeichnen. Hierdurch steigen nicht nur die Kosten für die Geräte oder Datenverbindungen, sondern auch für das Management dieser Geräte. Dies verursacht auch personellen Mehraufwand in der operativen IT, der sich aktuell noch nicht in den Personalkosten niederschlägt.

Im Vergleichsjahr 2018 hatten nur drei der 32 Kommunen geringere Personalkosten als die Stadt Versmold. Langfristig gesehen ist jedoch bei der Telekommunikation, auch in der Stadt Versmold, aus den zuvor genannten Gründen mit steigenden Kosten zu rechnen.

4.2.2 Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

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

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

- Welche Fachanwendungen werden benötigt und tatsächlich eingesetzt?

Ein wirtschaftlicher Einsatz von Fachanwendungen sollte sich also am tatsächlichen Bedarf orientieren. Die Verwaltung sollte daher in der Lage sein, den benötigten Umfang in Breite und Tiefe anhand eigener Kriterien selber beurteilen und festsetzen zu können. Zudem sollte die Kommune selbst darüber entscheiden können, welche Anwendungen in welcher Qualität und Menge abgenommen werden.

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

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

Die Fachanwendungskosten der Stadt Versmold machen einen Anteil von rund 51 Prozent der gesamten IT-Kosten aus. Sie stellen sich im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen wie folgt dar:

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



Im interkommunalen Vergleich mit den Werten aus dem Jahr 2018 sind die Fachanwendungskosten der Stadt Versmold mit 2.622 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sehr hoch. Nur eine geprüfte Kommune hat im Jahr 2018 höhere Kosten.

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

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



In den jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016. Auch in diesem Vergleich fallen die Fachanwendungskosten der Stadt Versmold höher aus als bei den meisten bisher geprüften Kommunen.

Rund 84 Prozent der Fachanwendungskosten entfallen auf Sachkosten, die wiederum deutlich geprägt sind von der Abnahme von Leistungen der regio iT GmbH. Dabei verursacht das Finanzverfahren, wie bei den anderen Kommunen auch, die höchsten Kosten. Die Abrechnung erfolgt über einen Festbetrag je Quartal, so dass für die Verwaltung der Stadt Versmold keine individuellen Steuerungsmöglichkeiten existieren, mit denen die Kosten z. B. über ein gezieltes Buchungsverhalten bzw. die Vergabe von Berechtigungen beeinflusst werden könnten.

Wie bereits erwähnt, unterliegen die Leistungen der regio iT GmbH der Umsatzsteuerpflicht. Im Unterschied dazu sind Leistungen eines Zweckverbandes oder von Eigenbetrieben derzeit noch von der Mehrwertsteuer befreit. Da die meisten Vergleichskommunen in unterschiedlichem Umfang Leistungen von Zweckverbänden oder Eigenbetrieben abnehmen, fallen deren Kosten derzeit zwangsläufig geringer aus. Allerdings stellen auch die von der Mehrwertsteuer befreiten Dienstleister ihre Leistungen nicht in vollem Umfang selbst her. Auch sie sind darauf angewiesen, einzelne Leistungen am Markt zu beziehen. Die darauf entfallende Mehrwertsteuer reichen sie zumindest indirekt über ihre Preise an die Kunden weiter. Dennoch ist der Anteil mehrwertsteuerpflichtiger Leistungen bei der Stadt Versmold durch die gewählte Betriebsform deutlich höher als bei anderen Vergleichskommunen.

Es ist damit zu rechnen, dass durch die neuen Vorgaben des Umsatzsteuergesetzes künftig alle kommunalen IT-Dienstleister mehrwertsteuerpflichtig werden. Folglich ist auch zu erwarten, dass der Kostennachteil für die Stadt Versmold in vorgenannter Größenordnung zukünftig entfällt.

Darüber hinaus sind überdurchschnittliche Kosten im Bereich der Fachanwendungen nicht zwingend kritisch, sofern sie das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sind und einen entsprechenden Nutzen für die jeweiligen Fachaufgaben bringen. Je höher die Fachanwendungskosten ausfallen, desto größer ist der Bedarf, diesen Nutzen nachzuweisen. Inwiefern die eingesetzten Fachanwendungen die Verwaltungsprozesse der Stadt Versmold unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Damit die Stadt Versmold diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Wie bereits unter dem Aspekt der IT-Steuerung thematisiert, hat die Stadt Versmold bereits mit Prozessanalysen begonnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Versmold sollte die Empfehlungen der gpaNRW zum Betriebsmodell und dem IT-Steuerungssystem verfolgen, um die Fachanwendungskosten besser steuern zu können.

5 Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT

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

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

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

wurden vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen in die Gesamtbetrachtung aufgenommen.

5.1 IT an Schulen

→ **Feststellung**

Der organisatorische Rahmen sowie die Datenlage der Stadt Versmold bieten bereits eine solide Grundlage zur IT-Steuerung der Schulen. Allerdings fehlen noch ein Medienentwicklungsplan und verbindliche Nutzungsvorgaben, um diese weiter zu optimieren.

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

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

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

Die IT an den Schulen in kommunaler Trägerschaft wird durch den zentralen IT-Bereich der Stadt Versmold in Zusammenarbeit mit einem externen Dienstleister bereitgestellt und betreut. Die Schulen melden der zentralen IT den Bedarf, welche den Bedarf prüft und die IT-Ausstattung beschafft.

Die technische Ausstattung an den Schulen ist an zentraler Stelle bekannt. Durch eine gezielte Abfrage konnten Mengen- und Strukturdaten zur Ausstattung in allen Schulen erhoben werden. Insgesamt befinden sich im pädagogischen Bereich der Schulen 113 IT-Endgeräte im Einsatz.

Damit besteht eine transparente und aktuelle Datengrundlage, die aktuell dazu genutzt wird, einen auf entsprechenden Medienkonzepten der Schulen beruhenden Medienentwicklungsplan zu formulieren.

Besondere und verbindliche Regeln zur Nutzung der schulischen IT-Infrastruktur bestehen derzeit noch nicht. Dadurch, dass die IT-Ausstattung an den Schulen in kommunaler Trägerschaft auch durch die zentrale IT der Stadtverwaltung betreut wird, liegen die organisatorischen Voraussetzungen für die Schaffung solcher Regelungen auf jeden Fall vor.

→ **Empfehlung**

Die gute und transparente Datengrundlage sollte weitergeführt genutzt werden, um den MEP erstellen und fortschreiben zu können. Von Seiten der Stadt sollten die im MEP festgelegten Planungen mit entsprechenden verbindlichen Nutzungsregelungen verknüpft werden.

5.2 E-Government und Digitalisierung

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

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

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

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

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

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

5.2.1 E-Government

→ Feststellung

Die Stadt Versmold erfüllt die geprüften Aspekte des E-Government-Gesetzes.

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

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

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

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

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

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

Erfüllung des EGovG in der Stadt Versmold

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

Hinweise bezüglich der in § 3 EGovG geforderten elektronischen Zugangsmöglichkeiten finden sich über die Homepage der Stadt Versmold. Unter der „Virtuellen Poststelle“ (VPS) beschreibt die Stadt den elektronischen Zugang, sowie die organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen. Für diesen Zugang hat die Stadt auch die geforderte Verschlüsselung angeboten.

Zusätzlich ermöglicht die Stadt Versmold den elektronischen Zugang per De-Mail, wenngleich kein nennenswerter Eingang an De-Mails bis zum Zeitpunkt der Prüfung zu verzeichnen war.

Ebenfalls positiv ist, dass die Stadt Versmold sowohl elektronische Bezahlverfahren anbietet als auch elektronische Rechnungen empfangen kann. In Verwaltungsverfahren können elektronische Nachweise über die beiden Zugangsmöglichkeiten der Stadtverwaltung gesendet werden. Dies ermöglicht eine durchgehend digitale Antragsverarbeitung und vermeidet unnötige Medienbrüche.

5.2.2 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Effizienz der digitalen Transformation der Stadtverwaltung Versmold ist durch eine fehlende Formalisierung gefährdet.

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

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

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

Bei der Stadt Versmold wird die Verantwortung für die digitale Transformation durch den Fachbereichsleiter 1 wahrgenommen, wenngleich dieser nicht formell als Chief Digital Officer (CDO) bestellt wurde. Die Organisationsteilung ist in den Digitalisierungsprozess über die Prozessbetrachtungen eingebunden. Durch das eigene Prozessmanagement und die interkommunale Zusammenarbeit im Kreisgebiet, verschafft sich die Stadt Versmold einen guten Überblick über die vorhandenen Prozesse und somit eine gute Grundlage für die weitere Digitalisierung.

Zum Zeitpunkt der Prüfung ist die bislang erreichte digitale Transformation der Stadtverwaltung Versmold das Ergebnis einzelner Projekte, die in einer Roadmap zusammengefasst sind. Eine formale, umfassende Strategie liegen ihr nicht zugrunde.

Eine digitale Strategie legt fest, welche Ziele in einem definierten Zeitrahmen mit welchen Mitteln realisiert werden sollen. Eine „Roadmap“ ist in der Regel ein Bestandteil dieser Strategie. Darin werden die Projektabläufe zeitlich so festgelegt, dass die strategischen Ziele erreicht werden können. Diese Vorgaben dienen dazu, die notwendigen Ressourcen identifizieren zu können und diese nach festgelegter Priorität auf mittel- und langfristige Ziele auszurichten. Zudem muss sich eine Kommune bei der Strategieentwicklung damit befassen, wie sie Risiken minimieren und Chancen bestmöglich nutzen kann. Ohne diese strategischen Festlegungen besteht

für die Stadt Versmold die Gefahr, dass die Ressourcen verwaltungswert nicht effizient eingesetzt werden. Entscheidungen, die in einzelnen Projekten gefällt werden, können auch Auswirkungen auf nachfolgende Projekte haben und somit den Weg der Digitalisierung mitbestimmen bzw. einschränken. Es ist daher von großer Bedeutung, dass alle Projekte in einem großen Zusammenhang gesehen werden. Darüber hinaus muss sich der Erfolg der digitalen Transformation an den gesetzten Strategiezielen messen lassen können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Versmold sollte ihre digitale Transformation durch eine vollumfassende Strategie absichern. Diese kann sie auf ihre bereits gelebten Strukturen und bestehende Roadmap aufbauen.

5.3 Datenschutz

→ **Feststellung**

Die Stadt Versmold hat zum Zeitpunkt der Prüfung keine Dienstanweisung zum Datenschutz, die an die DSGVO angepasst wurde.

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

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

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

Wesentliche Elemente des kommunalen Datenschutzes sollten u. a. umfassen

- Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten gem. Art. 30 DSGVO,
- Informationspflichten gem. Art. 13 ff. DSGVO,
- Auftragsverarbeitung gem. Art. 28 f DSGVO,
- „technische und organisatorische Maßnahmen“ gem. Art. 24 Abs. 1 und Art. 32 DSGVO,
- Datenschutz-Folgenabschätzung gem. Art. 35 DSGVO.

Die gpaNRW hat untersucht, wie mit den wesentlichen rechtlichen Anforderungen umgegangen wird. So hat die Stadt Versmold einen Datenschutzbeauftragten bestellt. Dieser verfügt über die in Art. 37 Abs. 5 DSGVO geforderte berufliche Qualifikation und Fachwissen.

Die Dienstanweisung zum Datenschutz wurde noch nicht an die neuen Vorgaben der DSGVO angepasst. Ebenfalls bestanden keine formellen Verfahren bei Datenschutzverletzungen sowie

zur Durchführung von DSFA. Nach Aussage der Stadt Versmold wurde allerdings in zwei unterschiedlichen Bereichen eine DSFA durchgeführt. Die Stadt Versmold verfügt über ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten. Die Informationen bei der Erhebung von personenbezogenen Daten werden mitgeteilt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Versmold sollte die Dienstanweisung an die Vorgaben der DSGVO anpassen und in Kraft treten lassen. Die Dienstanweisung sollte unter anderem Vorgaben zur Durchführung von DSFA beinhalten.

Herne, den 03. November 2021

gez.

Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold

Abteilungsleitung

gez.

Alexander Ehrbar

Projektleitung

6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - [Handlungsfeld]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Managementübersicht					
F1	Das Betriebsmodell der Stadt Versmold schränkt die Möglichkeiten der bedarfsgerechten IT-Steuerung ein.	8	E1	Die Stadt Versmold sollte das gewählte Betriebsmodell im Hinblick auf seine eigenen Bedarfe und Steuerungsmöglichkeiten regelmäßig evaluieren. Ziel sollten effektive Einflussmöglichkeiten auf die bereitgestellten IT-Leistungen und die zu tragenden Kosten sein. Hierzu sollten die vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten gegenüber dem Zweckverband genutzt werden.	10
F2	Die Effektivität der IT-Steuerung der Stadt Versmold ist durch eine fehlende Formalisierung gefährdet.	10	E2	Die Stadt Versmold sollte ihre Steuerungsmechanismen durch formale Vorgaben absichern. Dazu sollte sie eine IT-Strategie formulieren und verbindliche Regeln zur Gewährleistung der IT-Sicherheit, in Form einer Sicherheitsleitlinie, einem daraus abgeleiteten IT-Sicherheitskonzept sowie einem Notfallkonzept, aufstellen.	11
F3	Die Stadt Versmold stellt ihre IT auf einem insgesamt überdurchschnittlichen Kostenniveau bereit. Diese werden maßgeblich von insgesamt ungünstigen Rahmenbedingungen beeinträchtigt.	14	E3.1	Die Stadt Versmold sollte prüfen, inwieweit externe Dienstleistungen durch eigenes Personal übernommen werden können.	19
			E3.2	Die Stadt Versmold sollte die Empfehlungen der gpaNRW zum Betriebsmodell und dem IT-Steuerungssystem verfolgen, um die Fachanwendungskosten besser steuern zu können.	22
F4	Der organisatorische Rahmen sowie die Datenlage der Stadt Versmold bieten bereits eine solide Grundlage zur IT-Steuerung der Schulen. Allerdings fehlen noch ein Medienentwicklungsplan und verbindliche Nutzungsvorgaben um diese weiter zu optimieren.	23	E4	Die gute und transparente Datengrundlage sollte weitergeführt genutzt werden, um den MEP erstellen und fortschreiben zu können. Von Seiten der Stadt sollten die im MEP festgelegten Planungen mit entsprechenden verbindlichen Nutzungsregelungen verknüpft werden.	24
F5	Die Stadt Versmold erfüllt die geprüften Aspekte des E-Government-Gesetzes.	25			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Effizienz der digitalen Transformation der Stadtverwaltung Versmold ist durch eine fehlende Formalisierung gefährdet.	26	E6	Die Stadt Versmold sollte ihre digitale Transformation durch eine vollumfassende Strategie absichern. Diese kann sie auf ihre gelebten Strukturen und bestehende Roadmap aufbauen.	27
F7	Die Stadt Versmold hat zum Zeitpunkt der Prüfung keine Dienstanweisung zum Datenschutz, die an die DSGVO angepasst wurde.	27	E7	Die Stadt Versmold sollte die Dienstanweisung an die Vorgaben der DSGVO anpassen und in Kraft treten lassen. Die Dienstanweisung sollte unter anderem Vorgaben zur Durchführung von DSFA beinhalten.	28

→ 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