

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik der
Stadt Hörstel im Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
→ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	4
Grundlagen	4
Prüfbericht	4
Inhalte, Ziele, Methodik	4
Prüfungsdurchführung in der Stadt Hörstel	6
→ IT-Gesamtbetrachtung	7
Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz	7
Fazit der betrachteten Rahmenbedingungen	12
→ Einzelne Handlungsfelder der IT	13
IT-Grunddienste	13
Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen	18
IT-Gesamtkosten	21
→ Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT	22
IT an Schulen	22
E-Government und Digitalisierung	23
Datenschutzangelegenheiten	26

→ Managementübersicht

Die IT-Kosten je Standard-Arbeitsplatz in der Stadt Hörstel liegen im Jahr 2016 deutlich unter dem interkommunalen Mittel. Das gewählte Betriebsmodell bietet der Verwaltungsführung der Stadt Hörstel weitgehende Möglichkeiten, die eigene IT nach eigenen Bedarfen und Anforderungen effektiv ausgestalten zu können. Das interne Steuerungssystem ist für eine Gemeinde dieser Größenordnung angemessen.

Die Stadt Hörstel ist Mitglied des Zweckverbands KAAW, bezieht von dort jedoch überwiegend strategisch-administrative und keine wesentlichen operativ-technischen IT-Leistungen. Diese stellt die Stadtverwaltung in eigener Verantwortung bereit. Im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit stellt die Stadt der KAAW Personalressourcen zur Verfügung, die entsprechend im Zweckverband umgelegt und erstattet werden.

Im Betriebsmodell bieten sich Mitbestimmungsmöglichkeiten durch die aktiv wahrgenommene Gremienarbeit auf Ebene des Zweckverbandes. Dabei ist von Vorteil, dass sich der Zweckverband aus Kommunen mit homogener Struktur zusammensetzt.

Intern ist die Verantwortung für die IT eindeutig geregelt; allerdings sollten wesentliche Rahmenbedingungen stärker formalisiert werden; dies gilt auch in Hinblick auf eine eigene IT-Strategie. Diese sollte, vor allem vor dem Hintergrund einer fortschreitenden Digitalisierung der Verwaltung, formuliert werden, damit allen Beteiligten die eigenen Bedarfe und Anforderungen klar sind. Dies schließt auch eine eigenständige, organisatorische Betrachtung interner und externer Prozesse ein.

In Hinblick auf die Digitalisierung erfüllte die Gemeinde zum Zeitpunkt der Prüfung wesentliche Anforderungen des EGovG. Hier arbeitet die Stadt Hörstel eng mit der KAAW zusammen und kann dabei auf dort vorhandene Ressourcen zurückgreifen.

Im Rahmen der Ergänzungsprüfung Informationstechnologie wurde bei der Stadt Hörstel auch der aktuelle Stand der umgesetzten Maßnahmen hinsichtlich des IT-Grundschutzes stichprobenweise betrachtet. Bereits bei der letzten Prüfung der kleinen kreisangehörige Städte und Gemeinden bis 20.000 Einwohner wurde im September 2011 ein Sicherheitsniveau festgestellt, dass eine gute Grundlage für die sichere Bereitstellung von IT-Leistungen darstellt.

Die aktuelle Bedrohungslage, die seit Ende 2016 insbesondere durch Verschlüsselungsviren neue Dimensionen erreicht hat, zeigt generell auch für die öffentliche Verwaltung Handlungsbedarfe auf. Dies gilt umso mehr, je größer durch die fortschreitende Digitalisierung die Abhängigkeit von den technischen Systemen wächst.

→ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik

Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunalverwaltungen 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 Prüfbericht richtet sich an die für die Gesamtsteuerung Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, insbesondere Transparenz herzustellen und damit diesen Personenkreis in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

Prüfbericht

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

Grundsätzlich verwendet die gpaNRW im Bericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahlendefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

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

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfbericht als Feststellung. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu muss die Stadt eine gesonderte Stellungnahme abgeben. Dies wird im Prüfbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Hörstel hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

Inhalte, Ziele, Methodik

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Stadtverwaltung“. 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 wird berücksichtigt.

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.

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 auch das Ziel,

- die in den Kommunalverwaltungen herrschenden, unterschiedlichen Auffassungen darüber, welche Aufgaben unter den Begriff „kommunale IT“ fallen, zu vereinheitlichen und
- eine Grundlage bereit zu stellen, um die Darstellung von IT-Kosten in Kommunalverwaltungen möglichst zu standardisieren.

Gleichzeitig wurden bedeutende, individuelle Einflussfaktoren auf die IT-Leistungserbringung und damit auch auf die IT-Kosten herausgearbeitet und berücksichtigt. Diese ergeben sich erfahrungsgemäß in Abhängigkeit von Größe und Aufgabenportfolio einer Stadt.

Kennzahlenvergleich

In Kennzahlenvergleichen stellt die gpaNRW die Werte der geprüften Städte den Werten anderer Vergleichsstädte gegenüber.

Um die Kennzahlenwerte einordnen zu können, stellt das gpaKennzahlenset mit Hilfe statistischer Größen die Extremwerte sowie den Mittelwert dar. Für die Verteilung der Kennzahlenwerte werden ergänzend auch drei Quartile dargestellt.

Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Bei der Ermittlung der statistischen Vergleichswerte werden nur belastbare und vergleichbare Daten berücksichtigt. Belastbar sind die Daten, wenn grob geschätzte oder nicht zu ermittelnde Werte nur einen geringen Anteil an den jeweiligen Werten ausmachen.

gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpaKennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus den aktuellen Prüfungen und aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Für die Informationstechnik ist dies die Kennzahl: „IT-Kosten Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung“ („IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“).

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunalverwaltungen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können sie diese für ihre interne Steuerung nutzen.

Das gpaKennzahlenset ist im Internet veröffentlicht und wird fortlaufend aktualisiert.

Prüfungsdurchführung in der Stadt Hörstel

Die IT-Prüfung in der Stadtverwaltung Hörstel wurde vom 14. September 2017 bis zum 20. November 2018 durchgeführt. Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Projektleitung)
- Marcus Meiners

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

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

Das Prüfungsergebnis wurde mit den für IT betrauten Mitarbeitern der Stadt zum 20. November 2018 abgestimmt.

→ IT-Gesamtbetrachtung

Im Kapitel „IT-Gesamtbetrachtung“ steigt die gpaNRW mit den folgenden übergreifenden Aspekten in die Analyse der IT der Stadt Hörstel ein:

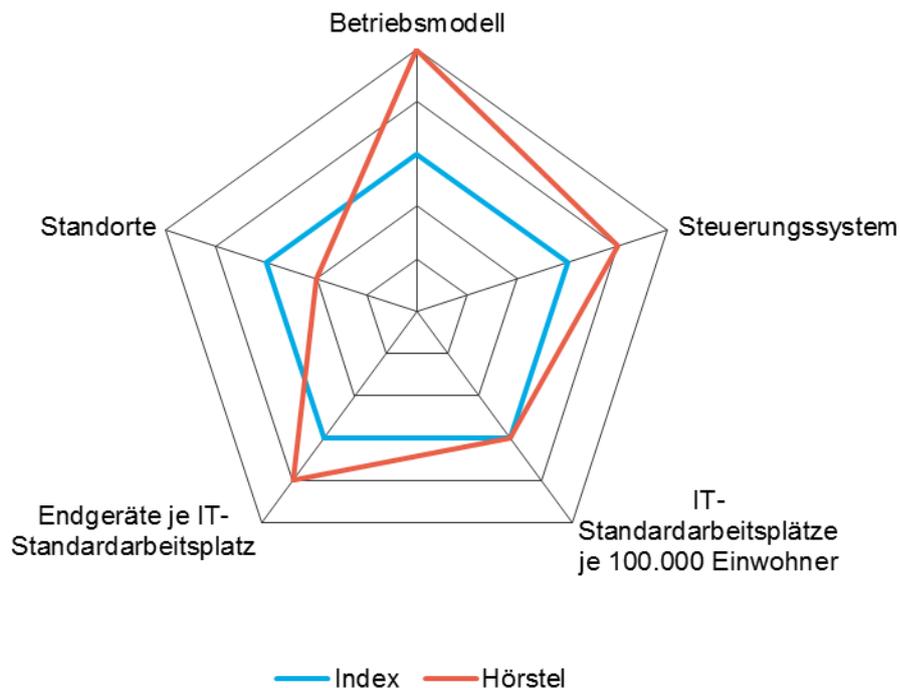
- IT-Betriebsmodell,
- IT-Steuerungssystem,
- IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner,
- Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz und
- Standorte.

Zunächst analysiert die gpaNRW, wie diese Aspekte auf die IT-Spitzenkennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ wirken (belastend oder entlastend) und ob Verbesserungsmöglichkeiten gegeben sind.

Anschließend stellt die gpaNRW im Kapitel „Einzelne Handlungsfelder der IT“ die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz im interkommunalen Vergleich dar und analysiert diese.

Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz

Das folgende Netzdiagramm zeigt Einflussfaktoren auf die „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ der Stadt Hörstel und deren Wirkung auf die Kennzahl:



Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert zeigt eine entlastende Wirkung auf die Kennzahl an. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert lässt eine belastende Situation erkennen.

IT-Betriebsmodell

→ Feststellung

Das gewählte Betriebsmodell bietet grundsätzlich gute Rahmenbedingungen für eine strategische Steuerung der IT der Stadt. Als Mitglied des Zweckverbands KAAW hat die Stadt ausreichende Möglichkeiten, die wesentlichen Dienstleistungen wirtschaftlich, sicher und bedarfsgerecht zu erhalten und eigenverantwortlich bereitzustellen.

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

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

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

Die Stadt Hörstel ist seit Gründung im Jahr 1991 Mitglied des Zweckverbandes „Kommunale ADV-Anwendergemeinschaft West“ (KAAW). Im Unterschied zu klassischen Rechenzentren erbringt die KAAW keine umfänglichen technisch-operativen IT-Leistungen.

Über die KAAW nutzt die Stadt Hörstel gemeinschaftlich beschaffte IT-Dienstleistungen und profitiert von den zentral bereit gestellten Beratungs-, Steuerungs-, Koordinations- und Kommunikationsfunktionen (z. B. den IT-Sicherheitschecks, Shared-Service-Leistungen für ausgewählte Bereiche). Hinzu kommt eine starke Position der KAAW am Markt und auf Landesebene als Interessenvertretung der Verbandsmitglieder. Aktuell entwickelt die KAAW strategische Elemente zur Digitalisierung in den Mitgliedskommunen.

Die IT-Leistungen für die Kernverwaltung der Stadt Hörstel werden in der Regel autark erbracht. Daneben werden Fachverfahren über Dritte bezogen, hierzu zählen u. a. das Sozialverfahren vom Kreis Steinfurt sowie die Personalabrechnung über das SSC der KAAW.

Zur Wahrnehmung der eigenen Interessen gegenüber und innerhalb der KAAW hat die Stadt Hörstel Einflussmöglichkeiten entsprechend der Verbandssatzung. In der regelmäßig stattfindenden Verbandsversammlung werden gemeinsam Beschlussvorlagen diskutiert und verabschiedet. Darüber hinaus ist die Verbandsversammlung für die Verabschiedung des Haushaltes verantwortlich. Damit entscheidet die Stadt die grundsätzliche Ausrichtung und das Leistungsportfolio der KAAW mit und hat die daraus resultierenden Kosten mit zu verantworten.

Da die KAAW keine umfassenden Rechenzentrumsleistungen bietet, liegt die Verantwortlichkeit für Bereitstellung und Haltung der jeweiligen Fachanwendungen und Datenbestände in erster

Linie bei den Mitgliedskommunen. Die Kommune kann sich daher überwiegend an den eigenen Bedarfen und Anforderungen ausrichten, dies ist gleichzeitig mit einem entsprechenden Steuerungsaufwand verbunden.

Dieses Betriebsmodell ermöglicht der Stadt letztendlich, sich jeweils für die wirtschaftlichste Lösung zu entscheiden und diese nach eigenen Bedarfen umsetzen. Gleichzeitig ermöglicht die Zusammenarbeit innerhalb der KAAW, dass homogene Standards verbandsweit vereinbart werden können. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung einer effektiven interkommunalen Zusammenarbeit z. B. um aktuelle Entwicklungen im gesamten Verbandsgebiet vorbereiten und umsetzen zu können.

→ **Empfehlung**

Das gewählte Betriebsmodell bedeutet einen höheren Grad an autarker, vor allem technischer Infrastruktur als in den Vergleichskommunen. Die Stadt Hörstel sollte sich dieser Eigenverantwortung in technischer Hinsicht immer bewusst sein und hierfür entsprechende Ressourcen bereithalten.

IT-Steuerungssystem

→ **Feststellung**

Die strategische IT Steuerung in der Stadt Hörstel ist auf allen entscheidenden Ebenen kompetent positioniert und wirkungsvoll. Zwischen Organisation und IT ist eine noch engere Abstimmung möglich und sinnvoll.

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 Stadt.
- Die IT wird in Organisationsprozesse eingebunden.
- Die Stadt überprüft regelmäßig die Auswirkungen des gewählten IT-Betriebsmodells auf die Höhe der IT-Kosten und dem damit verbundenen Nutzen.

Die IT der Stadt Hörstel ist zentral organisiert und bewirtschaftet. Dies umfasst alle Rathäuser, Außenstellen (Kläranlage, Bauhof) sowie die örtlichen Schulen inklusive der Informations- und Kommunikationsnetze.

Die Verantwortung für das Thema liegt in letzter Konsequenz beim Bürgermeister. In der Aufbauorganisation ist die „Technikunterstützte Informationsverarbeitung“ (TUIV) Teil der Kämmerei. Ein regelmäßiger, fachlicher Austausch erfolgt daher sowohl zwischen Bürgermeister und Kämmerer, als auch zwischen Kämmerer und den Mitarbeitern der TUIV. Dieser Austausch ist jedoch nicht formalisiert, sondern erfolgt, auch aufgrund der räumlichen Nähe, eher anlassbezogen.

Die wesentlichen, steuerungsrelevanten Daten zur IT sind in der TUIV größtenteils „auf Knopfdruck“ vorhanden und werden auch intern, z. B. für wirtschaftliche Beurteilungen benutzt. Eine systematische Weitergabe, z. B. in Form von regelmäßigen Berichten, ist nicht vorgesehen.

Für die Stadt Hörstel besteht noch keine formalisierte IT-Strategie. Wesentliche Impulse und Orientierungspunkte leitet die IT für sich aus den gemeinsam abgestimmten Standards und Projekten der KAAW ab. Dies umfasst auch aktuelle Aspekte im Zusammenhang mit der Digitalisierung und den Anforderungen des EGovernment-Gesetzes.

Aktuelle interne Regelungen zum Umgang mit und Einsatz der IT sind vorhanden. Hierzu zählen u. a. eine Sicherheitsleitlinie, eine differenzierte Notfallplanung sowie einschlägige Dienst-anweisungen. Zudem wurden bereits Verfügbarkeitsanforderungen abgestimmt, allerdings ohne Wiederherstellungsvorgaben. Auch das Rechteumfeld von Administratoren ist bislang nicht gesondert umschrieben.

Organisationsaufgaben werden in der Verwaltung der Stadt Hörstel im Hauptamt und damit getrennt von der IT wahrgenommen. Dem Aufgabenbereich „Organisation“ sind auch Organisationsuntersuchungen und Organisationspläne zugeordnet. Nach Aussage der Stadt bezieht sich dies jedoch explizit nicht auf die Begleitung und Umsetzung von Projekten mit IT-Bezug.

Hier kann die Stadt Hörstel allerdings auf Fachkompetenz der KAAW zurückgreifen. Als Angebot der interkommunalen Zusammenarbeit hat die KAAW, u. a. für die Projekte im Zusammenhang mit der Digitalisierung, die Stelle eines „IT-Service-Managers“ geschaffen. Dieser berät die teilnehmenden Kommunen auch in organisatorischer Hinsicht, begleitet und unterstützt die Umsetzung der geplanten Vorhaben. Dies trägt dazu bei, dass auf interkommunaler Ebene ein Standard geschaffen wird, der die Arbeit zwischen den Kommunen des Verbandsgebiets langfristig effektiv unterstützt.

→ **Empfehlung**

Um der eigenen IT eine verlässliche Planung zu ermöglichen, sollte die Stadt Hörstel eine eigene IT-Strategie verfassen. Hierbei kann sie auf den Rahmen der KAAW zurückgreifen, sollte diesen jedoch individualisieren und regelmäßig fortschreiben. So wird eine transparente und an Zielen ausgerichtete Planung unterstützt.

IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel betreut im Verhältnis zur Einwohnerzahl nicht mehr IT - Standardarbeitsplätze als andere geprüften Verwaltungen in diesem Segment. Die Kennzahlen werden dadurch nicht belastet.

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner hat direkten Einfluss auf die „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“. Viele IT-Standardarbeitsplätze begünstigen die Kennzahl, wenige belasten sie. Für eine nachvollziehbare Darstellung der Kennzahl wurde die Bezugsgröße „10.000 Einwohner“ gewählt.

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

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

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze steht für das in der Prüfung berücksichtigte 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.

In der Stadt Hörstel liegt die Zahl der zu betreuenden IT-Standardarbeitsplätzen mit 53 IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohner auf dem Mittel der Vergleichsverwaltungen. Dieses liegt bei 54 IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohnern. Der Wert für Hörstel bedeutet somit rein rechnerisch keine Belastung, da der Nenner dem Wert der meisten Vergleichsverwaltungen entspricht.

Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

→ Feststellung

Die Anzahl der IT-Endgeräte begünstigt die Kennzahlenausprägung etwas.

IT-Endgeräte, die keine IT-Standardarbeitsplätze sind, erhöhen die IT-Kosten, ohne dass sich deren Verteilmenge verändert. Damit belasten sie die „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“:

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.

In der Stadtverwaltung Hörstel lag im Jahr 2016 die Zahl der Endgeräte in Verhältnis zu den IT-Standardarbeitsplätzen bei 1,3. Damit lag sie etwas unterhalb des interkommunalen Durchschnitts von 1,6 Endgeräten je Standardarbeitsplatz. Eine insgesamt niedrigere Anzahl an IT-Endgeräten kann im Vergleich zu niedrigeren Sachkosten (für Anschaffung, Abschreibung, Betreuung etc.) beitragen und die IT-Gesamtkosten positiv beeinflussen.

Standorte

→ Feststellung

Im Jahr 2016 belastete die Zahl der Verwaltungsstandorte die Kostenkennzahlen.

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

2016 bestanden 19 Außenstellen der Verwaltung (inkl. Schulstandorte). Dies entspricht einer Quote von 17,76 Standorten je 100 IT-Standardarbeitsplätze. Damit liegt die Stadt Hörstel über dem interkommunalen Durchschnitt von 12,05 Standorten je 100 IT-Standardarbeitsplätze.

Diese Aussage wird gestützt durch die Anzahl der Standorte je 10.000 Einwohner. Diese liegt in der Stadt Hörstel bei 9,5 (je 10.000 Einwohner) und damit über mit dem interkommunalen Mittelwert von 6,5 (je 10.000 Einwohner). Die Zahl der Standorte der Verwaltung wirkt insofern belastend auf die Kennzahlen der Stadt Hörstel, da vergleichsweise mehr Standorte mit IT-Leistungen zu versorgen sind.

Fazit der betrachteten Rahmenbedingungen

Insgesamt liegen für die Bereitstellung der IT-Leistungen in der Stadt Hörstel dennoch günstige Rahmenbedingungen vor. Diese wirken sich auch auf Ebene der für den interkommunalen Vergleich gebildeten Kostenstellen in der Gesamtsicht begünstigend aus.

Dabei wurden die Aufwendungen und Erträge des Jahres 2016 mit IT-Bezug vorgegebenen Kostenstellen zugeordnet. Dies erlaubt eine Analyse und vergleichende Betrachtung der jeweils eingesetzten Personal- und Sachressourcen und ermöglicht eine Einschätzung eventuell vorhandener Kostentreiber.

→ Einzelne Handlungsfelder der IT

Um die einzelnen Handlungsfelder der IT abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Handlungsfeld gehörenden Kosten einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen. In Mittelpunkt der nachstehenden Analyse stehen die Kostenstellen „IT-Grunddienste“ und „Fachanwendungen“. Sie enthalten neben den direkt zuzuordnenden Kosten auch Kosten für Vorleistungen. Diese wurden über eigene (Vor-)Kostenstellen separat erfasst und sind daher bei Bedarf auch einzeln auswertbar. Die Anteile der Vorleistungen an den IT-Grunddiensten und Fachanwendungen ergeben sich aus festgelegten Umlageschlüsseln.

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.

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.

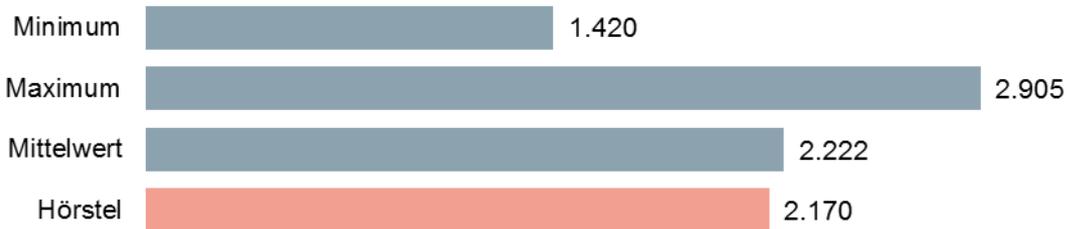
Für den interkommunalen Vergleich des Jahres 2016 wurden dabei die jeweiligen Kosten „je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro“ ermittelt.

IT-Grunddienste

→ Feststellung

Bei der Stadt Hörstel sind lediglich auf den Ebenen „Telekommunikation“ und „Druck“ Aspekte erkennbar, welche die Kosten der IT-Grunddienste des Jahres 2016 belasten. Es ist jedoch absehbar, dass sich durch bevorstehende Veränderungen allgemeiner Rahmenbedingungen diese Kostenbestandteile auf allen Ebenen gänzlich umgestalten werden.

Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016



Hörstel	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
2.170	1.831	2.292	2.574	12

Um die IT-Grunddienste möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte sich die Stadt 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.

Die Kostenstelle „IT-Grunddienste“ hat einen Anteil von 55 Prozent an den gesamten IT-Kosten der Stadt Hörstel.

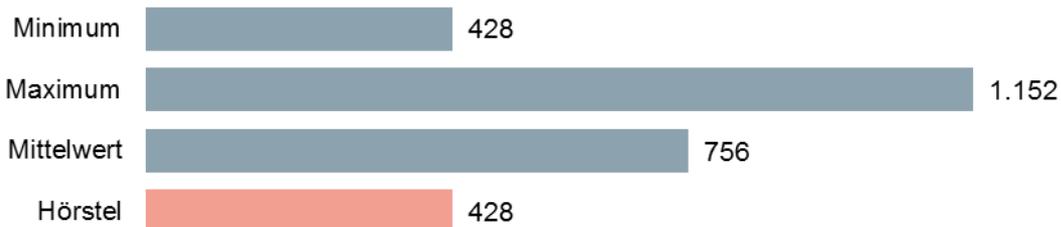
Grundsätzlich ermöglicht die Analyse der zu den IT-Grunddiensten zusammengefassten Ebenen (IT-Standardarbeitsplätze, Telekommunikation, Druck) Hinweise auf mögliche Kostentreiber.

IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze machen einen Anteil von 20 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

Im interkommunalen Vergleich stellen sie sich wie folgt dar:

Kosten „IT-Standardarbeitsplätze“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016



Hörstel	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
428	548	747	894	12

Im Jahr 2016 bilden die Aufwendungen für die Bereitstellung der Standardarbeitsplätze der Stadt Hörstel im interkommunalen Vergleich den Minimalwert ab.

63 Prozent der Kosten entfallen auf den Sachaufwand, 20 Prozent auf den Personalaufwand. Die restlichen Anteile verteilen sich auf pauschale Gemeinkosten.

Mit 269 Euro je Standardarbeitsplatz liegen die Sachaufwendungen in Hörstel im Jahr 2016 197 Euro je Standardarbeitsplatz unter dem interkommunalen Mittelwert. Bei den Personalkosten liegt der Wert mit 86 Euro je Standardarbeitsplatz rund 110 Euro unter dem Mittelwert.

Zu diesen Werten trägt u. a. eine vergleichsweise niedrige quantitative Ausstattung mit Endgeräten an den Standardarbeitsplätzen bei. Im interkommunalen Vergleich werden 2016 im Mittel 1,6 IT-Endgeräte je Arbeitsplatz gezählt, in der Verwaltung der Stadt Hörstel liegt dieser Wert bei 1,3 IT-Endgeräten.

Auch der Anteil der 2016 sowohl in Beschaffung und Betreuung aufwändigeren mobilen Endgeräten liegt in der Stadt Hörstel mit einem Anteil von 25 Prozent an den gesamten IT-Endgeräten unter dem interkommunalen Mittel von 27 Prozent.

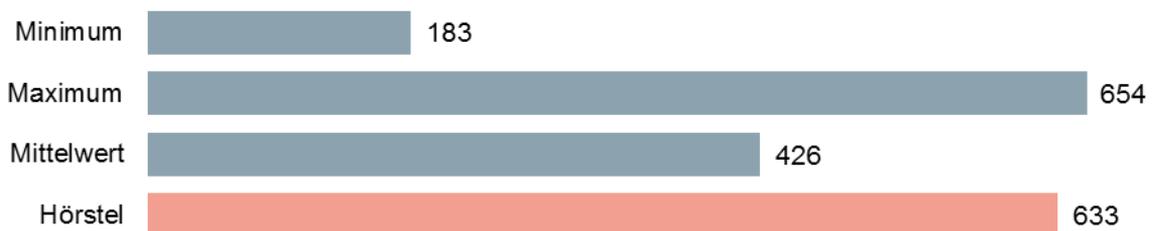
Konkrete Ansatzpunkte, die IT-Standardarbeitsplätze noch wirtschaftlicher bereitzustellen ergaben sich aus den ausgewerteten Daten zunächst nicht.

Telekommunikation

Die Kosten der Telekommunikation machen im Jahr 2016 für die Stadtverwaltung Hörstel einen Anteil von 29 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

Im interkommunalen Vergleich stellen sie sich wie folgt dar:

Kosten „Telekommunikation“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016



Hörstel	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
633	314	417	568	12

Die Kosten der Telekommunikation liegen in der Stadt Hörstel 2016 deutlich über dem interkommunalen Mittelwert. In absoluten Zahlen entspricht dies für 2016 einer Überschreitung in Höhe von rund 22.150 Euro.

78 Prozent dieser Kosten entfallen auf den Sachaufwand (495 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung bzw. knapp 53.000 Euro). Diese Kosten umfassen neben Gesprächsgebühren auch Kosten der Geräte und eingesetzten Telefonanlagen in den Standorten der Verwaltung (Vertragsgebühren, Anschaffung/Abschreibung).

Insgesamt liegen die Sachaufwendungen für Telekommunikation in der Verwaltung der Stadt Hörstel im Jahr 2016 knapp 190 Euro je Standardarbeitsplatz über dem interkommunalen Mittelwert. In absoluten Zahlen bedeutet dies einen Mehraufwand von rund 20.000 Euro.

Rund 40 Prozent (rd. 195 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung bzw. rd. 21.000 Euro gesamt) der hier 2016 angefallenen Sachkosten, sind auf eine angemietete LWL-Leitung zwischen dem Rathaus Riesenbeck und dem Rathaus Hörstel zurückzuführen. Da aktuell im Stadtgebiet Glasfaserkabel verlegt werden, kann davon ausgegangen werden, dass, sobald die Glasfaserverbindung stabil läuft, die LWL-Leitung obsolet wird und die Stadt diese Kosten künftig einsparen kann.

Die Sachkosten für Telekommunikation lassen sich je Arbeitsplatz wie folgt zuordnen:

- 42 Prozent (206 Euro je Standardarbeitsplatz bzw. 22.000 Euro) für Sachkosten an Dienstleister für Mietkosten der Telefonanlagen etc.,
- 45 Prozent (220 Euro je Standardarbeitsplatz bzw. 23.540 Euro) für Verbindungsgebühren mobil,
- 11 Prozent (57 Euro je Standardarbeitsplatz bzw. 6.000 Euro) für Gesprächsgebühren Festnetz sowie
- Zwei Prozent (12 Euro je Standardarbeitsplatz bzw. 1.300 Euro) für Abschreibungen

Im interkommunalen Vergleich auffällig sind die Verbindungsgebühren für mobile Endgeräte. Grundsätzlich ist der Ausstattungsgrad mit mobilen Endgeräten im Jahr 2016 nicht überdurchschnittlich. Dieser lag in Hörstel bei 17 Prozent, der interkommunale Mittelwert liegt bei 20 Prozent.

Ein Grund für die höheren Verbindungsgebühren sowie die im interkommunalen Vergleich ebenfalls höheren Sachkosten für Telefonanlagen könnte in der Verteilung der Stadtverwaltung auf mehrere Standorte liegen. Hierdurch könnte ein höherer Bedarf an Telekommunikation untereinander begründet sein, der entsprechende Kosten nach sich zieht.

Aktuell zeigen die laufenden Prüfungen, dass in allen Verwaltungen im Bereich der mobilen Telefonie ein kontinuierlicher Zuwachs zu verzeichnen ist. Eine verstärkte Ausstattung mit mobilen Endgeräten kann grundsätzlich sinnvoll sein und sollte mit Optimierungen in Prozessabläufen einhergehen. Der Einsatz sollte sich jedoch von einem Ausstattungsstandard ableiten lassen, der darlegt, welche Effekte sich durch einen Einsatz ergeben.

Weiterhin lässt sich erkennen, dass sich durch die forcierte Digitalisierung in den Kommunalverwaltungen mittel- und langfristig Änderungen in den hergebrachten Arbeitsabläufen ergeben, die den in dieser Prüfung zu Grunde gelegten klassischen Arbeitsplatz (Computer, Telefon, Drucker) grundlegend ändern werden. Telefonische Rückfragen – auch mit Bürgerinnen und Bürgern - werden noch stärker als bisher auf elektronischem Wege geregelt und die elektronische Aktenführung wird zu einer verstärkten Nutzung der elektronischen Netze führen. Hierzu

sollte sich die Verwaltung eine strategische Ausrichtung geben, welche auch die wirtschaftlichen Aspekte berücksichtigt.

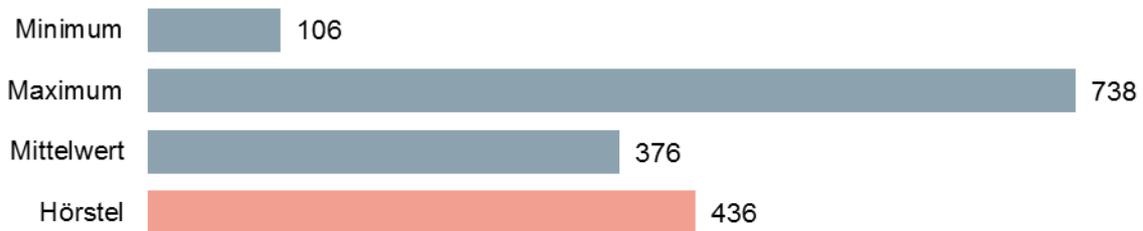
Gegenwärtig wird in der Stadt Hörstel über ein Ersatzgebäude für den Standort Hörstel beraten. Die im Zusammenhang mit der Telekommunikation ermittelten Grunddaten und Kosten sollten mit in diese Überlegungen eingebunden werden. Außerdem sollten die bestehenden Mobilfunkverträge der Verwaltung kontinuierlich auf mögliche Optimierungsmöglichkeiten (Tarifmodelle) geprüft werden.

Druck

Die Kostenstelle Druck hat im Jahr 2016 einen Anteil von 20 Prozent der „IT-Grunddienste“ der Stadtverwaltung Hörstel.

Im interkommunalen Vergleich stellen sie sich wie folgt dar:

Kosten „Druck“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016



Hörstel	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
436	278	354	393	12

Ähnlich wie die Kosten der Telekommunikation liegen die Druckkosten in der Stadt Hörstel 2016 über dem interkommunalen Mittelwert. Dieser wird um 60 Euro je Standardarbeitsplatz bzw. rund 6.400 Euro absolut überschritten.

Auch bei einem Bezug auf die eingesetzten Druckendgeräte (2016: 67 Druckendgeräte in der Stadtverwaltung) liegen die Druckkosten in Hörstel über dem Mittel der Vergleichsverwaltungen und das trotz einer vergleichsweise hohen Quote bei der gemeinschaftlichen Nutzung von Druckendgeräten.

Eine Analyse der Kostenarten zeigt schließlich, dass nicht die Sachkosten (Mieten, Verbrauchsmaterial etc.), sondern eher die Personalkosten ursächlich für die Überschreitung sein könnten. Zwar liegt der für 2016 der Kostenebene „Druck“ zugeordnete Stellenanteil mit 0,14 Stellenanteilen auf den ersten Blick schon auf einem niedrigen Niveau, allerdings werden im interkommunalen Vergleich im Mittel lediglich 0,09 Stellenanteile zur Betreuung der Druckendgeräte bereitgestellt.

Der Personalkostenanteil dieser Kostenebene liegt bei 81 Euro je Standardarbeitsplatz und liegt damit um 27 Euro je Standardarbeitsplatz über dem interkommunalen Mittelwert.

Letztlich könnte auch hier – analog zur Telekommunikation – die Verteilung der Verwaltung auf mehrere Standorte zu einem höheren Betreuungsaufwand durch das IT-Personal führen. Dies ist mit entsprechenden Rüst- und Wegezeiten verbunden.

Gleichzeitig gilt das oben Gesagte: Im Zuge einer zunehmenden Digitalisierung wird sich der klassische „Druck am Arbeitsplatz“ grundlegend verändern. Die durchgängige Nutzung elektronischer Akten und die weitere Zunahme digitaler Kommunikation werden vielfach den Ausdruck verdrängen und obsolet machen.

Auch diese Aspekte kann die Verwaltung mit den ermittelten Grund- und Mengendaten verknüpfen und in die eigenen Überlegungen zur Digitalisierung einfließen lassen. So lassen sich Anforderungen und Bedarfe eines Arbeitsplatzes in der Gemeindeverwaltung darstellen und beschreiben. Dies verdeutlicht Wirkungszusammenhänge, stützt Argumentationen Dritten gegenüber und kann schließlich der Gesamtverwaltung als strategische Richtschnur und Standardbeschreibung dienen.

→ **Empfehlung**

Die für die Kosten der IT-Grunddienste des Jahres 2016 ausgemachten Aspekte werden mittelfristig nicht in gleichem Maße relevant sein. Dennoch lassen sich Aspekte einer zukünftigen Arbeitsumgebung hieraus ableiten. Diese sollten in die Planungen der Verwaltung eingebunden werden.

Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Hörstel hat keine Möglichkeiten, die Fachanwendungen noch günstiger bereitzustellen.

Um Fachanwendungen möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte die Stadt die folgende Frage beantworten:

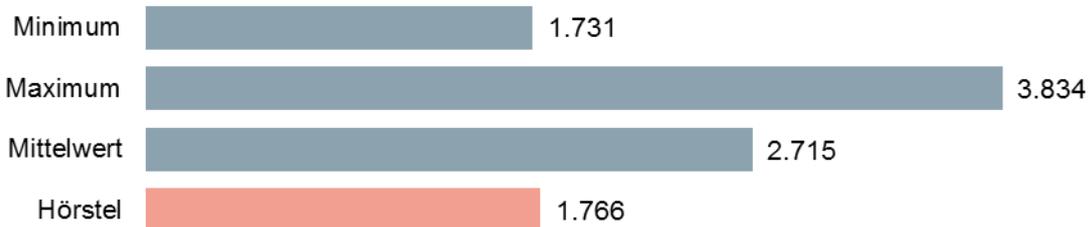
- Welche Fachanwendungen werden benötigt und tatsächlich eingesetzt?

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 selbst beurteilen und festsetzen zu können. Zudem sollte die Stadt 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.

Kosten „Fachanwendungen“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016



Hörstel	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl
1.766	2.175	2.962	3.155	12

Die Kostenstelle „Fachanwendungen“ hat einen Anteil von 45 Prozent an den gesamten IT-Kosten der Stadt Hörstel.

Mit 59 Prozent (dies entspricht rund 110.000 Euro) haben die Sachkosten im Jahr 2016 den größten Anteil an den Kosten der Fachanwendungen. Mit 1.038 Euro je Standardarbeitsplatz liegen diese Kosten deutlich unter dem interkommunalen Mittelwert in Höhe von 2.173 Euro je Standardarbeitsplatz. Dies ist u. a. auf das gewählte Betriebsmodell zurückzuführen. Da die KAAW keine umfassenden, technisch-infrastrukturellen Leistungen bietet, fällt die Zweckverbandsumlage deutlich geringer aus, als bei Gebietsrechenzentren, die eine zentrale Infrastruktur bereitstellen. Dafür trägt die Stadt Hörstel ein entsprechend großes Risiko in technischer Hinsicht.

Der größte Teil der Sachkosten dieser Kostenstelle entfällt auf die Wartungs- und Lizenzgebühren der eingesetzten Fachanwendungen, daneben entfällt ein geringer Anteil auf den Aufwand für Abschreibungen eigener Software (vor allem Dokumentenmanagementsystem und Einwohnerwesen). Den Rest bilden projektbezogene Aufwendungen, die in dieser Höhe nicht jährlich anfallen. Unter den Fachanwendungen sind die Kosten für das Finanzwesen (rund 15.000 Euro) sowie die Aufwendungen für das GIS (rd. 13.600 Euro) 2016 am höchsten.

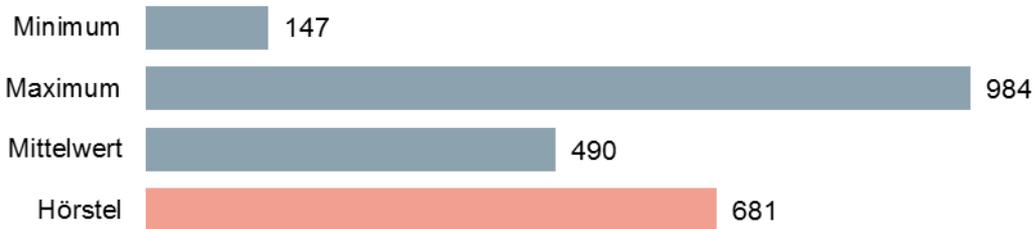
Die Lizenzen für die eingesetzten Fachanwendungen führt die zentrale IT in einer Übersicht. Allerdings ist diese Aufstellung nicht softwaregestützt, so dass kein automatisierter Abgleich durchgeführt werden kann. Dieser kann bei Bedarf über eine separate Software-Lösung z. B. zur Inventarisierung durchgeführt werden. Bislang wird dies jedoch nicht regelmäßig gemacht.

Für die personelle Betreuung der Fachanwendungen wurden im Jahr 2016 0,29 Stellenanteile bereitgestellt. Damit liegt die Stadt Hörstel leicht unter dem interkommunalen Mittelwert von 0,32 Stellenanteilen.

zentrale Rechnersysteme

Im Zusammenhang mit den Fachanwendungen muss an dieser Stelle auch auf die Kosten der zentralen Rechnersysteme eingegangen werden. Hierbei handelt es sich um die eigene informationstechnische Infrastruktur der Stadt Hörstel, z. B. in Form von Fachanwendungs- und Datenbank-Servern.

Kosten „zentrale Rechnersysteme“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro im Jahr 2016



Hörstel	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl
681	291	407	643	12

Mit 681 Euro je IT-Standardarbeitsplatz positioniert sich die Stadt über dem interkommunalen Mittel. Daher bietet es sich an, den erreichten Wert genauer zu betrachten, da dem interkommunalen Vergleich unterschiedlichste IT-Betriebsmodelle zu Grunde liegen.

Dabei ist bei Verwaltungen, die eng mit einem Dienstleister zusammenarbeiten und von dort wesentliche Leistungen beziehen, der Bedarf einer eigene Infrastruktur grundsätzlich niedriger einzuschätzen, als bei Verwaltungen, die autark alle benötigten Leistungen vorhalten. Letzteres würde auch für die Stadt Hörstel zutreffen, denn sie bezieht, obwohl Mitglied der KAAW, von dort keine wesentliche infrastrukturellen Leistungen.

Im Jahr 2016 wendete die Stadt fast 73.000 Euro für eigene, zentrale Rechnersysteme auf. Der größte Anteil hieran (rd. 42 Prozent) entfiel dabei auf Personalkosten. Bezogen auf einen IT-Standardarbeitsplatz entfielen 2016 damit 286 Euro auf die Personalkosten; der interkommunale Mittelwert lag bei 171 Euro je IT-Standardarbeitsplatz.

Gleiches gilt für die Sachkosten der zentralen Rechnersysteme. Hier wendete die Stadt im Jahr 2016 mit 205 Euro je Standardarbeitsplatz mehr auf als das Mittel der Vergleichskommunen (175 Euro je Standardarbeitsplatz).

Dieser Mehraufwand ist jedoch gerechtfertigt und vor dem Hintergrund der günstigen Gesamtkosten nicht kritisch zu sehen. Durch das eingesetzte IT-System erfüllt die Stadt Hörstel alle wesentliche Anforderungen, die sich aus einem autarken, stabilen Betrieb sowie hinsichtlich der geforderten Verfügbarkeit und Absicherung gegen Datenverlust ergeben.

Von besonderer Bedeutung sind die Auswirkungen der verstärkten Digitalisierung auf die vorzuhaltende technische Infrastruktur. Inwieweit sind hier, z. B. durch ein voll funktionsfähiges DMS noch weitere Kapazitäten erforderlich bzw. entsprechen die aktuellen eigenen Sicherheits- und Leistungsansprüchen den absehbaren Anforderungen? Diese zentralen Gesichtspunkte sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht vollumfänglich voraussehbar; allerdings kann die IT der Stadt sich durch die oben unter dem internen Steuerungssystem bereits angesprochene Stärkung der eigene Organisationskompetenz auf die bevorstehenden Herausforderungen einstellen und geeignete Lösungen vordenken.

→ **Empfehlung**

Hinsichtlich der Bereitstellung der Fachanwendungen ergeben sich zunächst keine Ansätze für eine weitere Kostenkonsolidierung.

IT-Gesamtkosten

→ Feststellung

Für IT in der Stadtverwaltung Hörstel werden deutlich weniger Ressourcen bereitgestellt als in den Vergleichsstädten.

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



Stadt Hörstel	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
3.936	4.194	4.873	5.653	12

Von den IT-Gesamtkosten entfallen 45 Prozent auf die Kostenstelle „Fachanwendungen“ und 55 Prozent auf die Kostenstelle „IT-Grunddienste“. Durch das flexible Betriebsmodell und das angemessene interne Steuerungssystem stehen der Stadt Hörstel ausreichend Instrumente zur Verfügung, den gesamten Ressourceneinsatz weiterhin positiv zu gestalten.

→ 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 aktueller und spezifischer rechtlicher Anforderungen erfolgen.

Die gpaNRW hat im Rahmen dieser Prüfung drei ausgesuchte Bereiche näher betrachtet und auf die notwendige Transparenz sowie die Umsetzung rechtlicher Anforderungen untersucht. Die Bereiche „IT an Schulen“, E-Government und Datenschutz wurden vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen bzw. auf Wunsche vieler Kommunen in die Betrachtungen aufgenommen.

IT an Schulen

Die Schullandschaft in Nordrhein-Westfalen ist geprägt durch die Schulträgerschaft der einzelnen Kommunen. In Hinblick auf die IT haben die Kommunen als Träger im Sinne des § 79 Schulgesetz NRW (SchulG), auch 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 vorliegen bzw. ermittelbar sein.

Die gpaNRW hat vor diesem Hintergrund zunächst untersucht, ob die wesentlichen Daten in der Verwaltung vorliegen und inwieweit diese genutzt werden.

Die IT an den Schulen in kommunaler Trägerschaft wird durch den zentralen IT-Bereich der Stadt Hörstel bereitgestellt. Dies umfasst auch Beschaffung und Planung. Hierzu finden in einem gegenseitigen Informationsprozess regelmäßige Abstimmungsgespräche statt.

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. Diese finden sich auch in einer entsprechenden Inventarisierung wieder. Insgesamt befinden sich im pädagogischen Bereich der Schulen 330 IT-Endgeräte im Einsatz. Hiervon sind 97 stationäre Geräte, 119 Laptops und 114 Tablets.

Damit besteht eine transparente und aktuelle Datengrundlage, die aktuell dazu genutzt wird, einen auf entsprechenden Medienkonzepten der Schulen beruhenden Medienentwicklungsplan 2018-2020 umzusetzen. Diese Vorgehensweise steht im Zusammenhang mit politischen Entschlüssen, sich am Programm „Gute Schule 2020“ zu beteiligen. Die Medienentwicklungsplanung umfasst die IT-Ausstattungskonzeption und die Vernetzung, das Wartungs- und Support-Konzept, die Fortbildungsplanung der Lehrer sowie die Investitions- und mittelfristige Finanzplanung. Hierbei kann die Stadt Hörstel auch auf Ressourcen der KAAW zurückgreifen. Ge-

meinsam erfolgt z. B. die Bestandsaufnahme der Technik, Vernetzung und technischen Beschreibung der IT-Infrastruktur an den Schulen.

Besondere und verbindliche Regeln zur Nutzung der schulischen IT-Infrastruktur bestehen derzeit noch nicht. Für die Gesamtschule soll perspektivisch eine grundsätzliche Regelung zum "Bring Your Own Device" erarbeitet werden. Damit dürfte Schülerinnen und Schülern ermöglicht werden, Lerninhalte auf ihren privaten Geräten zu nutzen. Die hierfür notwendige Netzinfrastruktur wird aktuell geschaffen. Von Seiten der Kommune sollte dies durch Regelungen zum „Mobile Device Management“ gestützt werden. Dadurch, dass die IT-Ausstattung an den Schulen in kommunaler Trägerschaft 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 die zum Jahr 2020 notwendige Fortschreibung des MEP mit Fakten unterlegen zu können. Von Seiten der Stadt sollten die im MEP festgelegten Planungen (z. B. BYOD) mit entsprechenden verbindlichen Nutzungsregelungen verknüpft werden.

E-Government und Digitalisierung

→ **Feststellung**

Wesentliche gesetzliche Anforderungen des EGovG werden von der Stadt Hörstel erfüllt. Für die effektive Umsetzung der Digitalisierung nutzt die Stadt Hörstel fachlich-organisatorische Leistungen der KAAW.

Das E-Government Gesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (EGovG) trat am 08.07.2016 in Kraft. Das EGovG schafft die grundlegenden Voraussetzungen für elektronische Verwaltungsdienste in der Landesverwaltung, aber auch in den Kommunalverwaltungen des Landes Nordrhein-Westfalen.

Für die Kommunen gelten u. a. folgende Anforderungen:

- § 3 (1) EGovG: sicherer elektronischer Zugang zur Verwaltung,
- § 3 (2) EGovG: zusätzlicher De-mail Zugang (jeweils ab 2018),
- § 4 EGovG: elektronische Kommunikation mit Externen auf demselben Wege, wie diese sich an die Behörde gewandt haben (elektronischer Rückkanal),
- § 7 EGovG: Einführung von elektronischen Bezahlungsmöglichkeiten – ePayment (ab 2019).
- § 8 EGovG: Annahme elektronischer Nachweise in elektronischen Verwaltungsverfahren (ab 2018),

Diese Anforderungen gelten somit auch für die Stadt Hörstel. In der Prüfung wurde die Umsetzung der o. g. gesetzlichen Anforderungen betrachtet. Die nachfolgende Tabelle zeigt den festgestellten Umsetzungsstand.

Erfüllung E-Government Gesetz in der Stadt Hörstel

Anforderung	Erfüllt	Nicht erfüllt	Geplant, aber noch nicht relevant
Sicherer elektronischer Zugang	X		
Zusätzlicher De-mail-Zugang	X		
Elektronischer Rückkanal	X		
Einführung ePayment			X
Annahme elektronischer Nachweise			X

Hinweise bezüglich der in §3 EGovG geforderten elektronischen Zugangsmöglichkeiten finden sich auf der Homepage der Stadt Hörstel. Unter dem Impressum beschreibt die Stadt, dass sie einen elektronischen Zugang eröffnet hat und verweist hierbei auf § 3a VwVfG.

Hierbei hat sie die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen angegeben (z. B. in Bezug auf die akzeptierten Formate). Der Zugang wird allgemein durch die Bereitstellung eines E-Mail-Postfaches der virtuellen Poststelle bei der Behörde eröffnet. Dabei können über den elektronischen Zugang auch mit einer qualifizierten elektronischen Signatur (qeS) versehene Dokumente übermittelt werden.

Die Anforderungen des § 3 EGovG wären jedoch auch erfüllt, wenn die Übermittlung von Dokumenten auf sicherem Weg über ein Portal erfolgt. Diese Lösung wird von der Stadt Hörstel zukünftig angestrebt und wird gemeinsam mit der KAAW erarbeitet. Den in § 3(2) EGovG geregelten zusätzlichen De-Mail-Zugang hat die Stadt Hörstel bereits eingerichtet. Eine nennenswerte Benutzung ist jedoch nicht zu verzeichnen.

§ 4 EGovG schränkt die nach dem VwVfG mögliche Auswahl der Antwortform (schriftlich, mündlich, fernmündlich, elektronisch) insoweit ein, als dass Behörden in den Fällen, in denen sich die Bürgerin oder der Bürger auf elektronischem Wege an die Verwaltung wendet, diese auch den gleichen elektronischen Weg für eine Antwort nutzen soll.

Zwar weist die Stadt Hörstel darauf hin, dass diese Vorgehensweise innerhalb der Verwaltung praktiziert wird. Dennoch besteht von Seiten der Verwaltung keine einschlägige Regelung bzw. Hinweis auf diese Vorschrift. Es wird daher empfohlen, die Mitarbeiterschaft dahingehend zu informieren bzw. einen entsprechenden Passus in die Dienstanweisung aufzunehmen. Hierbei sind die in der Gesetzesbegründung ausführlich beschriebenen Fallkonstellationen hinreichend zu berücksichtigen.

Bezüglich der ab dem Jahr 2019 zu ermöglichenden Teilnahme an mindestens einem im elektronischen Geschäftsverkehr üblichen und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren, verweist die Stadt Hörstel auf den laufenden Prozess zum EGovernment. Ziel ist es, das in § 7 EGovG geforderte ePayment zum geforderten Termin einzuführen; hierzu steht die Stadt, fachlich-organisatorisch unterstützt durch die KAAW, in konkreten Planungen und prüft, welches System künftig genutzt werden soll.

Schließlich fordert das EGovG in § 8, dass, wenn ein Verwaltungsverfahren elektronisch durchgeführt wird, die vorzulegenden Nachweise spätestens ab dem 1. Januar 2018 elektronisch

eingereicht werden können. Auch hier verweist die Stadt Hörstel auf konkrete Planungen, da aktuell noch kein Verwaltungsverfahren „nach außen hin“ angeboten wird. Ziel ist es, in einem entsprechenden Serviceportal Dienstleistungen nach außen anzubieten, die „im Innern“ mit einem Formularserver verknüpft sind. Die Planungen hierzu sind Bestandteil des laufenden EGovernment-Prozesses, der durch die KAAW unterstützt wird.

Digitalisierung

Das EGoVG fördert 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.

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. Daher kann es eigentlich derzeit keine Blaupause für eine kommunal einheitliche Digitalisierung geben.

Auch aufgrund der o. g. Kooperation mit der KAAW ist in erster Linie der zentrale IT-Bereich der Stadt Hörstel zuständig für den Fortgang in Sachen EGovernment und Digitalisierung.

Eine für die Stadt Hörstel entwickelte Digitalisierungsstrategie wurde in der Sitzung des Rates der Stadt Hörstel am 14.11.2018 beschlossen. Damit besteht formelle E-Government-Strategie; diese wurde unter fachlich-organisatorische Unterstützung der KAAW erarbeitet.

Dabei wurden von Seiten der Stadt Verantwortlichkeiten, Meilensteine und Ziele in Sachen "E-Government/Digitalisierung" festgelegt. Ausgangspunkt für die Priorisierung von Umsetzungen sind z. B. Auswertungen von Nutzungsabfragen der Verwaltungsdienstleistungen.

Bezüglich der internen Ausgestaltung sind die Planungen für ein DMS bereits weit vorangeschritten. Eine gängige Fachanwendung wurde beschafft und installiert. Ziel ist die verwaltungsweite, elektronische Aktenführung auf der Grundlage einer entsprechenden Ablagesystematik. Um diese zu testen, wurde zudem ein Bereich der Verwaltung benannt. Ferner werden bereits zahlreiche Prozesse in der Verwaltung digital unterstützt; hierzu zählt u. a. der elektronische Rechnungsworkflow. Weitere Prozesse werden, unterstützt durch die KAAW, systematisch und unter organisatorischen Aspekten, aufbereitet.

Allerdings lässt sich offensichtlich nicht vermeiden, dass bestimmte Fachanwendungen eigene digitale Strukturen erzeugen, die die Anforderungen des DMS nicht bedienen (z. B. im Bereich Einwohnerwesen).

→ **Empfehlung**

Die gemeinsam mit der KAAW erarbeitete Digitalisierungsstrategie sollte kontinuierlich fortgeschrieben werden. Dies sollte u. a. auch die Realisierung aktueller gesetzlicher Regelungen (Ziele des Online-Zugangs-Gesetzes) sowie ein Erfolgscontrolling umfassen.

Datenschutzangelegenheiten

Wesentliche Anforderungen an den behördlichen Datenschutz in den Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen ergeben sich aus dem Datenschutzgesetz NRW (DSG NRW). Dieses umfasst in seiner neuesten Form auch die Anforderungen der europäischen Datenschutz - Grundverordnung (DS-GVO).

Die gpaNRW hat daher zunächst untersucht, ob und wie in der Stadt Hörstel wesentliche Anforderungen des Gesetzes bzw. der Verordnung umgesetzt werden.

Nach § 31 DSG NRW in Verbindung mit Artikel 37 (1) DS-GVO müssen öffentliche Stellen behördliche Datenschutzbeauftragte bestellen. Die Stadt Hörstel hat dies über die KAAW gelöst.

Trotz der Bestellung eines behördlichen Datenschutzbeauftragten verbleiben Aufgaben des Datenschutzes bei der Gemeinde. Die DS-GVO benennt ausdrücklich den „Verantwortlichen“ (§ 5 DSG NRW / Art. 4 DS-GVO). „Verantwortlicher“ für die Datenverarbeitung einer Verwaltung ist im Regelfall nach außen hin die Behörde, vertreten durch den Behördenleiter (Bürgermeister). Die Gemeinde sollte daher klären, welche Aufgaben ihr als „Verantwortlicher“ verbleiben. Dazu zählen u. a. Informationspflichten, die Umsetzung technisch-organisatorischer Maßnahmen sowie die Durchführung von Datenschutz-Folgeabschätzungen.

Bezüglich der notwendigen „technischen und organisatorischen Maßnahmen“ zum Datenschutz (vgl. Art. 5 DS-GVO) verweist die Stadtverwaltung Hörstel auf bestehende Dienstanweisungen mit Bezug zur IT. Diese sollte jedoch auf Anpassungsbedarfe gemäß der DS-GVO geprüft werden.

Bezüglich der Auftragsdatenverarbeitung bestehen nur in Hinblick auf die Anwendung im Sozialwesen besonderen Regelungen. Zudem bietet die KAAW „Datenblätter“ zu verschiedenen Anwendungen, die entsprechende Informationen enthalten könnten. Dies sollte unter Bezug auf die notwendigen „technischen und organisatorischen Maßnahmen“ geklärt bzw. nachgeholt werden.

Ein nach dem alten DSG NRW erforderliches „Verfahrensverzeichnis“ für die Anwendungen besteht nach Auskunft der Verwaltung nur teilweise. Das nach der DS-GVO notwendige „Verarbeitungsverzeichnis“ muss noch erstellt werden.

→ **Empfehlung**

Die Verwaltung der Stadt Hörstel sollte klären, welche Pflichten ihr nach der DS-GVO in Sachen Datenschutz obliegen. Dies umfasst vor allem notwendige „technische und organisatorische Maßnahmen“, für deren Einhaltung nicht der Datenschutzbeauftragte, sondern der „Verantwortliche“ zuständig ist.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 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

i www.gpa.nrw.de