

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik der
Stadt Halle/Westfalen im
Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

➔ Managementübersicht	3
➔ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	4
Grundlagen	4
Prüfbericht	4
Inhalte, Ziele, Methodik	4
Prüfungsdurchführung in der Stadt Halle/Westfalen	6
➔ IT-Gesamtbetrachtung	7
Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je Standardarbeitsplatz	7
➔ Einzelne Handlungsfelder der IT	14
IT-Grunddienste	14
Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen	20
IT-Gesamtkosten	22
➔ Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT	24
IT an Schulen	24
E-Government und Digitalisierung	25
Datenschutzangelegenheiten	28

→ Managementübersicht

Die IT-Kosten in der Stadt Halle/Westfalen liegen im interkommunalen Vergleich auf einem höheren Niveau. Dies ist jedoch nicht auf eine unangemessen Bereitstellung mit Hard- und Software, sondern auf das gewählte Betriebsmodell zurückzuführen.

Die Stadt Halle/Westfalen ist Gründungsmitglied des Zweckverbands INFOKOM Gütersloh und bezieht von dort aktuell auch wieder 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 Halle/Westfalen grundsätzlich Möglichkeiten die eigene IT effektiv 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 geklärt sind, hat die Stadt hierdurch einen wirtschaftlichen Nachteil.

Das interne Steuerungssystem erfasst in Bezug auf die IT derzeit nicht alle Bereiche der Verwaltung. Die Verantwortung für die IT ist zwar eindeutig geregelt, wesentliche Rahmenbedingungen sind jedoch nicht formalisiert. Zudem besteht keine 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.

Bezüglich der technischen IT-Sicherheit kann festgehalten werden, dass die mit der Prüfung von 2012 festgestellte Situation des IT- Grundschatzes noch nicht wesentlich verbessert werden konnte. Näheres ergibt sich hier aus dem entsprechenden Prüfungsvermerk, der der Verwaltung vorliegt.

→ 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 Halle/Westfalen 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 gpa-Kennzahlenset 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.

gpaKennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset 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 gpa-Kennzahlenset ist im Internet veröffentlicht und wird fortlaufend aktualisiert.

Prüfungsdurchführung in der Stadt Halle/Westfalen

Die IT-Prüfung in der Stadtverwaltung Halle/Westfalen wurde vom 28. November 2017 bis zum 06. 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 Halle/Westfalen ab.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den für IT verantwortlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Stadt am 09. Oktober 2018 erörtert. Mit Nachricht vom 02. November 2018 verzichtete die Stadt Halle/Westfalen auf eine Abschlusspräsentation.

→ IT-Gesamtbetrachtung

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

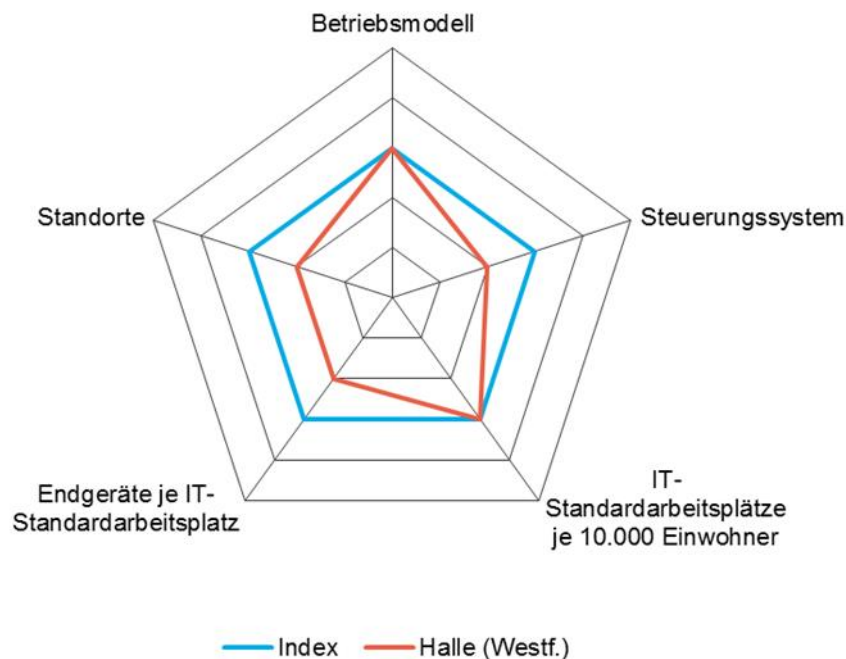
- IT-Betriebsmodell,
- IT-Steuerungssystem,
- IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner,
- Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz und
- Standorte.

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 Halle/Westfalen 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 hinsichtlich der Zweckverbandsmitgliedschaft grundsätzlich gute Rahmenbedingungen für eine strategische Steuerung der IT der Stadt. Durch weitergehende Festlegungen auf Ebene des Zweckverbandes werden diese Möglichkeiten jedoch abgeschwächt.

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 Halle/Westfalen 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.

Entsprechend der Satzung des Zweckverbandes bestehen Steuerungsorgane in Form der Verbandsversammlung, des Verbandsvorstehers und des Verwaltungsausschusses. In diesen Gremien werden wesentliche Entscheidungen vorbereitet und getroffen. Hier ist die Stadt Halle/Westfalen entsprechend vertreten und kann insofern über die Gestaltung der Leistungen des Zweckverbandes mitbestimmen.

Gleichzeitig enthält die Satzung des Zweckverbandes die Festlegung, dass er sich „zur effizienten Durchführung seiner Aufgaben ... der regio IT GmbH“ bedient. Der Zweckverband ist Mitgesellschafter der regio IT GmbH mit einem Anteil von 15 Prozent.

Die Interessen der Stadt werden beim Hauptdienstleister regio IT GmbH in der beschlussfassenden Gesellschafterversammlung nicht unmittelbar vertreten. Nur über den Zweckverband INFOKOM Gütersloh können die Zweckverbandsmitglieder strategische Entscheidungen mit ihrem gemeinsamen Stimmgewicht von insgesamt 15 Prozent in der Gesellschafterversammlung der regio IT GmbH indirekt beeinflussen. Hierdurch werden die für die Stadt auf Ebene des Zweckverbandes durchaus vorhandenen, effektiven Steuerungsmöglichkeiten wieder eingeschränkt.

Nach eigenen Angaben werden über die Gremien des Zweckverbandes vorab gemeinsame Interessen für ein einheitliches Auftreten gegenüber der regio IT GmbH gebündelt. Zugleich wurden dem Zweckverband neue Aufgaben z. B. im Rahmen des Datenschutzes übertragen.

Das Abnahmeverhalten der Stadt hat größtenteils einen direkten Einfluss auf die IT-Kosten. Den Leistungen der regio IT GmbH liegen ausgehandelte Leistungsscheine zu Grunde; diese werden regelmäßig nachverhandelt. Dabei werden Leistungen sowohl nach Abnahmen (z. B. Fälle) als auch pauschal abgerechnet.

Auf die eigentlichen Kostenrechnungen des Dienstleisters hat die Stadt naturgemäß keinen Einfluss bzw. verfügt sie nicht über ausreichende Kenntnisse, welche Kostenbestandteile in den jeweiligen Leistungen enthalten sind. Diese Angaben fallen regelmäßig unter das Geschäftsgeheimnis eines privatrechtlichen Dienstleisters. Gleichzeitig entfallen auf die Leistungen der regio IT GmbH entsprechend 19 Prozent Umsatzsteuer. Diese steuerliche Belastung tragen Verwaltungen, die sich eines IT-Zweckverbandes bedienen, momentan noch nicht. Hier bleibt die Entwicklung bzgl. § 2b Umsatzsteuergesetzes abzuwarten.

Letztlich enthält die Satzung die Möglichkeit die Mitgliedschaft im Zweckverband zum Ende des übernächsten Kalenderjahres zu beenden. Dies ist aktuell und auch in der Zukunft nicht vorgesehen, u. a. aus Gründen der bestehenden Standards im Verbandsgebiet und der gemeinsam abgestimmten Vorgehensweisen, z. B. im Bereich der Digitalisierung.

In der aktuellen Prüfung ist für die gpaNRW ist nicht deutlich geworden, welche Vorteile sich für die Stadt aus dem gewählten Betriebsmodell ergeben. Die trotz starker Bindung an einen Hauptdienstleister grundsätzlich bestehenden Wahlmöglichkeiten, können letztlich nur über einen entsprechenden Mehraufwand bei der eigenen IT-Steuerung realisiert werden, zudem muss Umsatzsteuer auf Leistungen des Hauptdienstleisters entrichtet werden. Dieser Aspekt mag sich zukünftig zwar auch für andere Verwaltungen ergeben, momentan verteuert dies die IT-Leistungen für die Stadt jedoch deutlich. Die Stärkung des Zweckverbandes im aktuellen Betriebsmodell weist zudem darauf hin, dass auch auf operativer Ebene nicht alle Aufgaben durch den Hauptdienstleister bedient werden sollen oder können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle/Westfalen sollte das gewählte Betriebsmodell in 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.

IT-Steuerungssystem

→ **Feststellung**

Die Verantwortung für die strategische IT Steuerung in der Stadt Halle/Westfalen ist eindeutig geregelt. Kosteninformationen sind nur eingeschränkt verfügbar, teilweise fehlen aktuelle Richtlinien und Dienstanweisungen.

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

Die IT der Stadt Halle/Westfalen ist überwiegend zentral organisiert und bewirtschaftet. Eine wesentliche Ausnahme hiervon bildet jedoch der Bereich der Schulen (inkl. der Schulverwaltung).

Die Verantwortung für das Thema „IT“ liegt in letzter Konsequenz bei der Bürgermeisterin. In der Aufbauorganisation ist „die IT“ Teil des Fachbereichs 1 – Zentrale Dienste, Finanzen und dort in der Abteilung 1.1 („Steuerung, interne Dienste, Personal) organisiert. Dies bezieht sich zunächst nur auf die IT in der Kernverwaltung, da die Organisation z. B. der IT in der Schulverwaltung hiervon unabhängig durch die Fachabteilung erfolgt.

Bezüglich der Kernverwaltung erfolgt ein regelmäßiger, fachlicher Austausch zwischen der Fachbereichsleitung und den Mitarbeitern der zentralen IT. Dieser Austausch ist jedoch nicht formalisiert, sondern erfolgt, auch aufgrund der räumlichen Nähe, eher anlassbezogen.

Wesentliche, steuerungsrelevante Daten zur IT sind lediglich in Bezug auf die Kernverwaltung „auf Knopfdruck“ vorhanden. Diese werden auch intern, z. B. für wirtschaftliche Beurteilungen, benutzt. Eine systematische Weitergabe, z. B. in Form von regelmäßigen Berichten, ist jedoch nicht vorgesehen. Zudem werden wesentliche Grund- und Kostendaten zur IT im Bereich der Schulverwaltung nicht an zentraler Stelle erfasst bzw. ausgewertet.

Diese organisatorische Rahmenbedingung in der Stadt Halle/Westfalen hatte in der überörtlichen Prüfung zur Folge, dass die Ermittlung der IT-Aufwendungen des Jahres 2016 für den Verwaltungsbereich der jeweiligen Schule nicht mit hinreichender Genauigkeit durchgeführt werden konnte. Aus den vorliegenden Ergebnisrechnungen konnte keine Abgrenzung pädagogischer Anteile abgeleitet werden, sondern nur eine Gesamtsumme für IT an den Schulen. Aus diesem Grunde wurde vereinbart, dass die IT-Aufwendungen an den Schulen nach einem gemeinsam abgestimmten Schlüssel pauschal aufgeteilt werden.

Diese Vorgehensweise ist im Rahmen der überörtlichen Prüfung akzeptabel. Für eine gezielte, strategisch ausgerichtete und transparente Steuerung der IT sollte die Verwaltung jedoch prüfen, inwieweit Grund- und Mengendaten aus dem Bereich der Schul-IT zukünftig ermittelt und aufbereitet werden können.

Für die Stadt Halle/Westfalen besteht noch keine formalisierte IT-Strategie. Wesentliche Impulse und Orientierungspunkte leitet die IT 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 EGovernment-Gesetzes.

Aktuelle interne Regelungen zum Umgang und Einsatz der IT sind teilweise vorhanden bzw. im Entwurfsstadium. Hierzu zählen u. a. eine Sicherheitsleitlinie, eine Notfallplanung sowie einschlägige Dienstanweisungen/-vereinbarungen. Verfügbarkeitsanforderungen wurden bislang noch nicht abgestimmt, auch das Rechteumfeld von Administratoren ist bislang nicht gesondert umschrieben.

Die Wahrnehmung von Aufgaben der Organisation wird in der Verwaltung der Stadt Halle/Westfalen derzeit neu geregelt. Ziel ist es diese im Fachbereich 1 und damit in organisatorischer Nähe der zentralen IT wahrzunehmen. Aktuell werden Aufgaben aus dem Bereich der Organisation (z. B. Organisationsuntersuchungen) teilweise durch die zentrale IT wahrgenommen. Da an dieser Stelle aber nicht genügend Ressourcen und Kompetenzen vorhanden sind, werden die Aufgaben neu zugeordnet.

Hier ergeben sich Schnittstellen zu Angeboten des Hauptdienstleisters, u. a. im Zusammenhang mit der Digitalisierung. Die regio IT GmbH hat hier vorbereitende Abfragen und Erhebungen durchgeführt. Gleichzeitig hat die Stadt auch eigene Ansätze entwickelt und unabhängig vom Hauptdienstleister umgesetzt.

→ **Empfehlung**

Um der eigenen IT eine verlässliche Planung zu ermöglichen, sollte die Stadt Halle/Westfalen eine eigene IT-Strategie formulieren. Hierbei kann sie auf eigene Grundlagen zurückgreifen und sollte diese regelmäßig fortschreiben. So wird eine transparente und an Zielen ausgerichtete Planung unterstützt.

Notwendig hierfür die Bereitstellung zentraler, organisatorischer Kompetenzen und Ressourcen sowie der Zugriff auf steuerungsrelevante Grunddaten.

IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle/Westfalen betreut im Verhältnis zur Einwohnerzahl nicht mehr IT - Standardarbeitsplätze als andere geprüften Verwaltungen. 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 nehmen unterschiedliche Aufgaben wahr, beispielsweise wegen
 - der Aufgabendelegation von bzw. an die jeweilige Kreisverwaltung,
 - der Verlagerung von Aufgaben in Sondervermögen oder Gesellschaften.
- Die Städte 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 Halle/Westfalen liegt die Zahl der zu betreuenden IT-Standardarbeitsplätzen mit 55 IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohner beim Mittel der Vergleichsverwaltungen. Dieses liegt bei 54 IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohnern. Der Wert für Halle/Westfalen bedeutet somit keine Belastung.

Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

→ Feststellung

Die Anzahl der IT-Endgeräte beeinträchtigt die Kennzahlenausprägung.

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 Halle/Westfalen liegt die Zahl der Endgeräte in Verhältnis zu den IT-Standardarbeitsplätzen bei 1,8; wodurch sie über dem interkommunalen Durchschnitt von 1,6 liegt. Es ergibt sich damit eine negative Beeinflussung der Kennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“.

Standorte

→ Feststellung

Die Zahl der Verwaltungsstandorte wirkt sich belastend auf die Kostenkennzahlen aus.

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

2016 bestanden 17 Außenstellen der Verwaltung (inkl. Schulstandorte). Dies entspricht einer Quote von 14 Standorten je 100 IT-Standardarbeitsplätze: Damit liegt der Wert der Verwaltung etwas über dem interkommunalen Durchschnitt von 12 Standorten.

Diese Aussage wird gestützt durch die Anzahl der Standorte je 10.000 Einwohner. Diese liegt in der Stadt Halle/Westfalen bei 7,8 (je 10.000 Einwohner) und damit über dem interkommunalen Mittelwert von 6,0 (je 10.000 Einwohner). Die Zahl der Standorte der Verwaltung wirkt insofern auf die Kennzahlen, da mehr Standorte mit IT zu versorgen sind.

Insgesamt liegen für die Bereitstellung der IT-Leistungen in der Stadt Halle/Westfalen eher ungünstige Rahmenbedingungen vor. Diese wirken sich auch auf Ebene der für den interkommunalen Vergleich gebildeten Kostenstellen belastend 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.

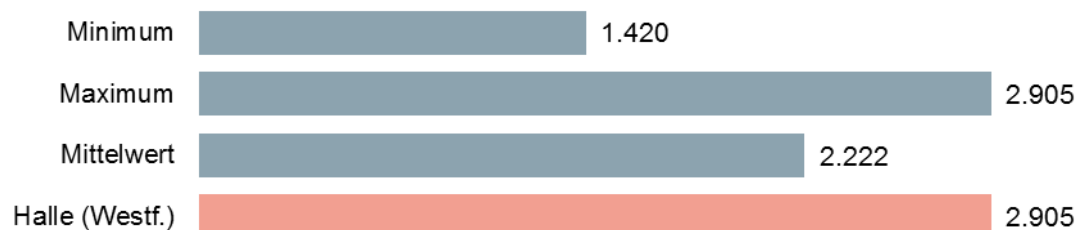
Für den interkommunalen Vergleich des Jahres 2016 wurden dabei die jeweiligen Kosten „je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro“ ermittelt.

IT-Grunddienste

→ Feststellung

Bei der Stadt Halle/Westfalen sind auf den Ebenen „Telekommunikation“ und „Druck“ Aspekte erkennbar, welche die Kosten der IT-Grunddienste des Jahres 2016 belasten.

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



Halle/Westfalen	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
2.905	1.813	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 48 Prozent an den gesamten IT-Kosten der Stadt Halle/Westfalen.

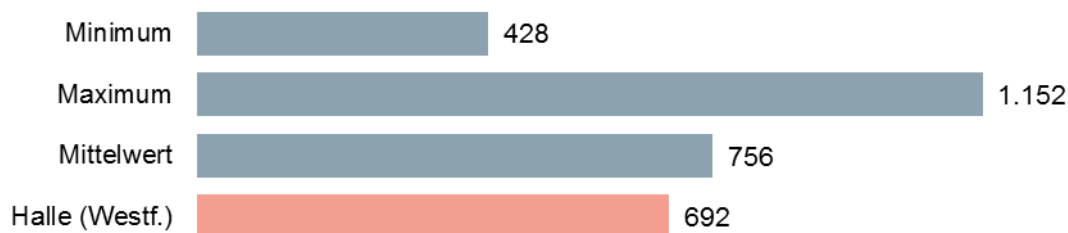
Grundsätzlich ermöglicht die Analyse der zu den IT-Grunddiensten zusammengefassten Ebenen (IT-Standardarbeitsplätze, Telekommunikation, Druck) Hinweise auf mögliche Kostentreiber.

IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze machen einen Anteil von 24 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

In interkommunalen Vergleich stellen sie sich wie folgt dar:

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



Halle/Westfalen	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
692	548	747	894	12

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze liegen in der Stadt Halle / Westfalen im Jahr 2016 gut 55 Euro unter dem Medianwert. Der aktuelle Mittelwert wird um 64 Euro je Arbeitsplatz unterschritten.

Diese Gesamtkosten setzen sich in erster Linie aus Sach- und Personalkosten sowie pauschalen Gemeinkosten zusammen. Dabei fällt auf, dass in der Stadt Halle/Westfalen der Anteil der

Personalkosten für die Betreuung der IT-Standardarbeitsplätze den aktuellen Mittelwert von knapp 200 Euro je Arbeitsplatz um fast 100 Euro je Arbeitsplatz unterschreitet.

Ausschlaggebend hierfür sind die ermittelten Stellenanteile für die Kostenstelle. Mit 0,20 Stellenanteilen liegen diese für Halle/Westfalen unter dem interkommunalen Mittel von 0,32 Stellenanteilen. Ein Grund hierfür liegt im gewählten Betriebsmodell.

Die Stadt ist an einen Dienstleister angeschlossen. Die Abrechnungen dieses Hauptdienstleisters enthalten regelmäßig Bestandteile, die ebenfalls der Kostenstelle „IT - Standardarbeitsplätze“ zuzurechnen sind (Position „Client Service / IT-Dienstleistung“). Diese Leistungen (u. a. Virenschutz und Updates) beliefen sich im Jahr 2016 auf rund 12.000 Euro inkl. Umsatzsteuer. Insofern kommt es hier zu einem so genannten „Substitutionseffekt“, da diese Aufgaben nicht mit eigenem Personal erledigt werden, sondern über Sachkosten abgerechnet werden.

Die Sachkosten der betrachteten Kostenstelle bewegen sich im Jahr 2016 über dem interkommunalen Mittelwert. Hierbei ist grundsätzlich zu beachten, dass von den zugrunde liegenden Sachkosten pädagogische Anteile an den Schulen bereits pauschal abgegrenzt wurden (siehe Hinweis S. 10). Die gesamten Sachkosten der Kostenstelle „IT-Standardarbeitsplatz“ beliefen sich im Jahr 2016 auf rund 81.130 Euro. Dies entspräche reinen Sachkosten in Höhe von 682 Euro je Arbeitsplatz.

Durch die pauschale Abgrenzung wurden für die Stadt Halle/Westfalen letztlich Sachkosten in Höhe von 493 Euro je Arbeitsplatz berücksichtigt. Damit liegt der Wert der Stadt knapp 25 Euro je Arbeitsplatz über dem interkommunalen Mittelwert in Höhe von 470 Euro. In absoluten Zahlen ist dies ein Mehraufwand von rund 2.650 Euro im Jahr 2016.

Dabei sind folgende individuelle Rahmenbedingungen zu berücksichtigen:

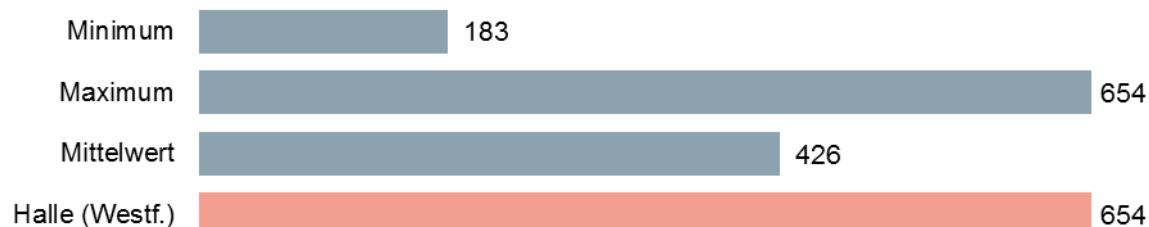
- Zumindest die Sachkostenanteile, die auf Leistungen der regio IT GmbH entfallen, unterliegen der Umsatzsteuerpflicht. Hierunter fallen in erster Linie die o. g. „Client-Services“, die sonst mit eigenem Personal zu erledigen wären.
- Der Anteil der im Jahr 2016 eingesetzten mobilen Endgeräte lag mit 34 Prozent über dem interkommunalen Schnitt von 27 Prozent. Dies ist u. a. auf den Einsatz im Rahmen digitaler Ratsarbeit zurückzuführen. In vielen der Vergleichskommunen war die mobile Ratsarbeit im Betrachtungsjahr jedoch noch nicht eingeführt.
- Schließlich sind auch durch die 2016 in der Verwaltung überwiegend eingesetzten, so genannten „Fat-Clients“ erhöhte Kosten verbunden. Hierbei handelt es sich um vollwertig ausgestattete, leistungsfähige Desktop-Computer mit hoher Rechenkapazität, eigenem Plattenspeicher etc. Diese umfänglichere Ausstattung führt zu vergleichsweise höheren Abschreibungen. Dagegen wurden in den Vergleichsverwaltungen überwiegend so genannte „Thin-Clients“ eingesetzt, die über angepasste Hardware bzw. minimale Programm-Installationen verfügen.

Telekommunikation

Die Kosten der Telekommunikation machen im Jahr 2016 für die Stadtverwaltung Halle/Westfalen einen Anteil von 23 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

In interkommunalen Vergleich stellen sie sich wie folgt dar:

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



Halle/Westfalen	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
654	314	417	568	12

Die Kosten der Telekommunikation der Stadt Halle/Westfalen bilden 2016 den interkommunalen Maximumwert ab.

Während die Personalkosten sich 2016 in etwa auf Höhe des Mittelwertes bewegen (Halle/Westfalen: 74 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung, Mittelwert: 68 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung), liegen die Sachkosten dieser Kostenstelle für die Stadt über 200 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung über dem interkommunalen Mittel (Halle/Westfalen: 512 Euro / Mittelwert: 307 Euro). In absoluten Zahlen entspricht dies einem Mehraufwand von fast 24.400 Euro im Jahr 2016.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass im Zuge der Datenerhebung bereits eine pauschale Abgrenzung der Kosten hinsichtlich möglicher Anteile der pädagogischen Bereiche der Schulen vorgenommen wurde. Ohne diese gemeinsam mit der Stadt vorgenommene Abgrenzung belaufen sich die Sachkosten der Kostenstelle „Telekommunikation“ auf 557 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Damit liegt der Fokus klar auf den Sachkosten der Kostenstelle „Telekommunikation“. In Halle/Westfalen entfallen in 2016 knapp 80 Prozent der gesamten Kosten für die Telekommunikation auf den Sachaufwand. Diese Kosten lassen sich im betrachteten Jahr wie folgt zuordnen:

- 11 %: Kosten Hardware, Miete, Dienstleister
- 37 %: Gebühren Festnetz
- 52 %: Gebühren mobile Telefonie

Aus den vorliegenden Grunddaten lässt sich zunächst in der Stadtverwaltung Halle/Westfalen im Jahr 2016 eine vergleichsweise höhere Ausstattung mit TK-Endgeräten (Festnetz und mobil) ableiten. Insgesamt wurden 259 Telefonendgeräte gezählt, davon 53 mobile Endgeräte.

Diese verteilen sich in der Stadtverwaltung wie folgt:

- Festnetzgeräte: 125 in der Kernverwaltung,
81 an den Schulstandorten

- Mobile Endgeräte: 41 in der Kernverwaltung,
 12 an den Schulstandorten

Bezieht man das Grunddatum auf die vorhandenen Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung, ergibt sich ein Ausstattungsgrad von 2,2 Telefonendgeräte je Arbeitsplatz. Im interkommunalen Vergleich liegt dieser Wert bei 1,7 Telefonendgeräte je Arbeitsplatz.

Dass die Anzahl der Telefonendgeräte grundsätzlich über der Menge der IT-Standardarbeitsplätze liegt, ist nicht ungewöhnlich. Dies lässt sich u. a. darauf zurückführen, dass auch nicht personen- bzw. arbeitsplatzbezogene Endgeräte vorhanden sind, die Kosten verursachen z. B. in Besprechungsräumen, Hallen etc. Dennoch ist der für die Stadt Halle/Westfalen ermittelte Wert ein Anhaltspunkt für eine quantitative Abweichung bei der Ausstattung.

Zu der quantitativ höheren Ausstattung kommen im Jahr 2016 zudem noch höhere Gesprächskosten. Legt man die Gesprächsgebühren für die Festnetztelefonie auf die ermittelten Geräte um, ergeben sich für das Jahr 2016 Kosten in Höhe von 136 Euro je Gerät (11,30 Euro je Monat). Im interkommunalen Vergleich liegen die durchschnittlichen Festnetzkosten bei lediglich 63 Euro im Jahr bzw. 5,25 Euro im Monat je Geräte.

Dies gilt auch für die Kosten der mobilen Telefonie. Hier ergeben sich für die Stadt im Jahr 2016 Kosten je Endgerät in Höhe von 602 Euro im Jahr (50 Euro je Monat). Dies ist deutlich höher als im interkommunalen Vergleich (368 Euro p. a. / 30 Euro im Monat je Endgerät).

Diese Kosten weisen zunächst auf mögliche Anpassungsbedarfe bei der Gestaltung der Verträge hin.

Zudem treten aus Sicht der gpaNRW hinsichtlich der Ausrichtung der Telekommunikation in Verwaltungen zwei Gesichtspunkte entscheidend hinzu:

- Zum einen zeigen die laufenden Prüfungen, dass in allen Verwaltungen im Bereich der mobilen Telefonie ein weiterer Zuwachs zu verzeichnen ist. Eine Ausstattung mit mobilen Endgeräten kann grundsätzlich sinnvoll sein und mit Optimierungen in Prozessabläufen einhergehen. Der Einsatz sollte sich jedoch von einem Ausstattungsstandard ableiten lassen, der darlegt, welche Effekte sich durch einen Einsatz ergeben.
- Zum anderen werden sich durch eine forcierte Digitalisierung in den Kommunalverwaltungen mittel- und langfristig Änderungen in den 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.

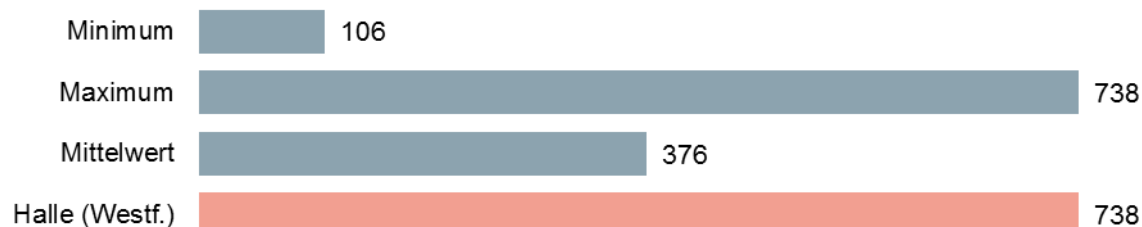
Diese Aspekte sollte die Verwaltung in eine strategische Ausrichtung der IT einfließen lassen, welche auch die wirtschaftlichen Aspekte berücksichtigt.

Druck

Die Kostenstelle Druck hat im Jahr 2016 einen Anteil von 25 Prozent der „IT-Grunddienste“ der Stadtverwaltung Halle/Westfalen.

Im interkommunalen Vergleich stellen sie sich wie folgt dar:

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



Halle/Westfalen	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl Werte
738	278	354	393	12

Bei der Kostenebene „Druck“ bildet die Stadt Halle/Westfalen im Jahr 2016 das interkommunale Maximum ab. Die Differenz zum Mittelwert liegt in absoluten Zahlen bei rund 43.000 Euro.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass bei den Sachkosten – analog zu den anderen Ebenen der IT-Grunddienste - bereits eine Bereinigung des pädagogischen Anteils im Wege einer pauschalen Abgrenzung stattgefunden hat. So wurden für die o. g. Kennzahl rund 70.165 Euro angesetzt. Die tatsächlichen Sachkosten, die der Kostenstelle „Druck“ zugeordnet wurden lagen inklusive dem kompletten Schulbereich bei rund 93.600 Euro. Von diesen gesamten Sachaufwendungen entfielen rund 35 Prozent auf den Bereich der Schulen.

In der Jahresrechnung werden Druckkosten in erster Linie bei zwei Sachkonten verbucht. Knapp 80 Prozent der Drucksachkosten finden sich im Sachkonto 5431000. Diese lassen sich grob folgenden Leistungen zuordnen:

- rd. 63.300 Euro Miete/Leasing bei drei Dienstleistern (teilweise „All-in“-Verträge)
- rd. 6.150 Euro zusätzliche Tinte, Toner, Verbrauchsmaterial bei elf verschiedenen Anbietern.

Daneben finden sich im Sachkonto 5271600 weitere gut 18.300 Euro an Druckkosten, wovon rund 17.500 Euro für Dienstleistungen an den Schulen (für Serviceverträge und Verbrauchsmaterial) anfallen.

Insgesamt fällt auf, dass im Jahr 2016 neben umfassenden Pauschalverträgen ein durchaus hoher Anteil von Einzelabrechnungen für Druckverbrauchsmaterial und andere Dienstleistungen angefallen ist.

Diese Leistungen, die nicht Bestandteil der „All-In“-Verträge sind, können dazu beitragen, dass die Druckkosten der Stadt Halle/Westfalen im interkommunalen Vergleich so deutlich über dem Mittelwert liegen. Inwieweit in den folgenden Jahren ähnliche Anteile an nachberechneten Leistungen vorliegen, sollte von Seiten der Verwaltung daher zukünftig näher betrachtet werden. Nach Aussage der Verwaltung wurden im laufenden Jahr bereits Verträge mit Dienstleistern angepasst, so dass günstigere Konditionen erzielt werden konnten.

Letztlich gilt auch hier, dass sich mit der fortschreitenden Digitalisierung in der Kommunalverwaltung entscheidende Grundlagen in der täglichen Arbeit verändern werden. Bei der weiteren Umsetzung z. B. der elektronischen Aktenführung wird sich u. a. das Druckverhalten am Arbeitsplatz in den Verwaltungen ändern. Auch hier ist die Stadt Halle/Westfalen, z. B. durch die eingeführte digitale Rechnungsablage, aufgestellt und entwickelt entsprechende Prozesse. Wie bei der Ebene „Telekommunikation“ angedeutet, sollte dies in eine formelle, interne Strategie einfließen, mit der die digitalen Effekte in der Stadtverwaltung dargestellt werden.

→ **Empfehlung**

Hinsichtlich der IT-Grunddienste hat die Verwaltung in erster Linie auf den Ebenen „Telekommunikation“ und „Druck“ Möglichkeiten, Leistungen günstiger bereitzustellen. Gleichzeitig sollte die Stadt prüfen, inwieweit absehbare Entwicklungen die Grundlage für eine formelle Digitalisierungsstrategie der Stadtverwaltung bilden können („Arbeitsplatz der Zukunft“).

Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

→ **Feststellung**

Im bestehenden Betriebsmodell hat die Stadt Halle/Westfalen zunächst keine Möglichkeit, Fachanwendungen noch wesentlich günstiger bereitzustellen.

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

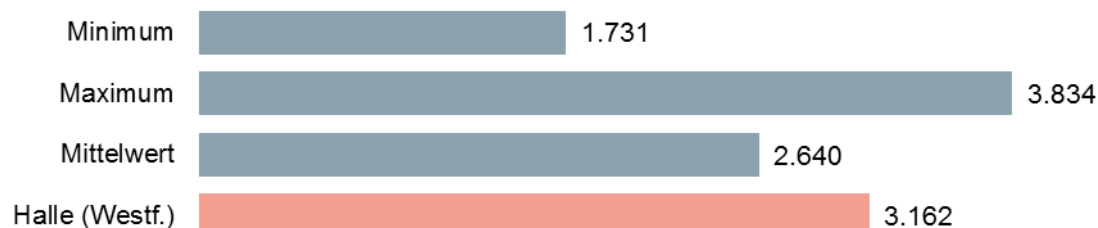
- Welche Fachanwendungen werden benötigt und tatsächlich eingesetzt?

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



Halle/Westfalen	1.Quartil	2.Quartil (Median)	3.Quartil	Anzahl
3.162	2.175	2.962	3.155	12

Die Kostenstelle „Fachanwendungen“ hat einen Anteil von 52 Prozent an den gesamten IT-Kosten der Stadt Halle/Westfalen.

Mit 84 Prozent (dies entspricht fast 320.000 Euro) haben die Sachkosten im Jahr 2016 den größten Anteil an den Kosten der Fachanwendungen. Hier entfielen rund 230.000 Euro auf Leistungen der regio IT GmbH. Da diese Leistungen der Umsatzsteuerpflicht unterliegen, enthalten diese Zahlungen rd. 45.000 Euro an Mehrwertsteuer. Ohne die Umsatzsteuer läge der Wert für die Stadt Halle/Westfalen bei rund 2.798 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung und sogar 100 Euro je Arbeitsplatz unter dem interkommunalen Mittelwert.

Wie in allen betrachteten Verwaltungen ist auch in der Stadt Halle/Westfalen die anteilmäßig größte Fachanwendung das Finanzwesen mit den entsprechenden Modulen. Knapp 30 Prozent der Aufwendungen an die regio IT GmbH werden hierfür aufgebracht (2016 rund 100.000 Euro). Die Abrechnung der Fachanwendung erfolgt über einen Festbetrag im Quartal, so dass für die Verwaltung keine individuellen Steuerungsmöglichkeiten erkennbar sind, mit denen die Kosten z. B. über ein gezieltes Buchungsverhalten bzw. die Vergabe von Berechtigungen beeinflusst werden könnten.

Weitere größere Anwendungen bilden das Einwohnerwesen (rd. 28.000 Euro), das Personalwesen (inkl. Module) mit rund 20.000 Euro sowie das Sozialwesen mit rund 15.000 Euro im Jahr 2016.

Besonderheiten in den Fachanwendungen finden sich letztlich nicht. Allerdings ist im Jahr 2016 zu beachten, dass für die Erweiterung der Zeiterfassungssoftware Einführungskosten in Höhe von rund 20.000 Euro anfielen, welche im Betrachtungsjahr einmaligen Aufwand verursachten.

Die Lizenzen und Verträge der von der regio IT GmbH bereitgestellten Fachanwendungen werden von dort verwaltet. Die Stadt Halle/Westfalen hat über die Ausgestaltung in den jeweiligen Leistungsscheinen keine weitergehenden Kenntnisse. Für die in geringem Umfang selbst verwalteten Fachanwendungen besteht eine zentrale, rechnergestützte Übersicht. Ein systematischer bzw. unterjähriger Soll-Ist-Abgleich zwischen vorhandenen, benötigten und abgängigen Lizenzen wird hierauf basierend zum Ende eines Jahres (z. B. zur Regulierung nach Personalabgängen) vorgenommen.

Für die personelle Betreuung der Fachanwendungen wurden im Jahr 2016 0,35 Stellenanteile bereitgestellt. Dies entspricht in etwa dem interkommunalen Mittelwert (0,32). Allerdings ist, wie bereits beschrieben, hier zu beachten, dass sich die Stadt bei der Bereitstellung der Fachan-

wendungen in den überwiegenden Fällen des Hauptdienstleisters bedient. Auch von dort werden z. B. Unterstützungsleistungen angeboten und abgerechnet. Hier könnte daher auch eine redundante Leistungserbringung vorliegen.

→ Empfehlung

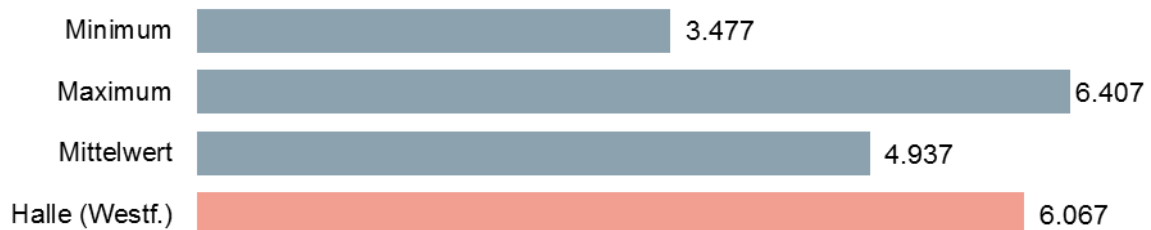
Im Rahmen ihrer Möglichkeiten (v. a. Gremienarbeit im Zweckverband) sollte die Stadt versuchen, Fachanwendungen gegenüber den Dienstleistern möglichst transparent und steuerbar abrechnen zu können.

IT-Gesamtkosten

→ Feststellung

In der Stadt Halle/Westfalen unterliegen Teile der bezogenen IT-Leistungen der Umsatzsteuerpflicht. Dies belastet die IT-Kosten der Verwaltung und kann nicht ohne weiteres ausgeglichen werden.

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



Halle/Westfalen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6.067	4.194	4.873	5.653	12

IT-Dienstleistungen für Kommunen werden in den verschiedensten Rechtsformen angeboten und abgenommen. Die Angebotspalette reicht dabei von klassischen Regiebetrieben bis hin zu privatrechtlich organisierten Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Die Umsatzsteuerprivilegierung für öffentliche Unternehmen führt dabei derzeit noch zu einem Wettbewerbsvorteil, da öffentliche Unternehmen ihre Leistungen noch ohne Umsatzsteuer anbieten können. Private Unternehmen bieten ihre Dienstleistungen dagegen zuzüglich des aktuellen Umsatzsteuersatzes in Höhe von 19 Prozent an. Die Auswirkungen des § 2b Umsatzsteuergesetzes bleiben hier abzuwarten.

Aus wirtschaftlicher Sicht ergibt sich daher aktuell - unter sonst gleichen Voraussetzungen - nur dann ein Vorteil für die Leistungserbringung durch eine GmbH, wenn zunächst die Umsatzsteuerbelastung aus den Leistungsbeziehungen heraus erwirtschaftet werden kann und anschließend auch darüber hinaus noch ein Effizienzgewinn erzielt wird.

Die überwiegende Anzahl von Verwaltungen beziehen ihre IT-Leistungen von Dienstleistern, die derzeit noch nicht der Umsatzsteuerpflicht unterliegen (IT-Zweckverbände). Nur drei der aktuell geprüften Verwaltungen im Segment „kleine kreisangehörige Kommunen – 18.000 bis 25.000 Einwohner“ nehmen mittelbar bzw. unmittelbar IT-Services von GmbHs in Anspruch. Diese

Kommunen bilden in den Kennzahlenvergleichen jeweils hohe, überdurchschnittliche Werte ab. Hierzu zählt auch die Stadt Halle/Westfalen.

Vor diesem Hintergrund führt die in der Verwaltung der Stadt Halle/Westfalen vorgefundene Ausgangslage grundsätzlich zu angemessenen IT-Gesamtkosten.

→ 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.

In der Stadt Halle/Westfalen erfolgte die Bereitstellung der IT für die Schulen bislang autark und ohne weitere Einbindung der „zentralen IT“. Eine Gesamtübersicht der an den Schulen eingesetzten IT lag der zentralen IT bislang nicht vor.

Weitere steuerungsrelevante Informationen zu Mengen- und Strukturdaten sowie Kosten der IT an den Schulen lagen in der Stadt Halle/Westfalen nicht abrufbar an zentraler Stelle vor; ein Austausch mit dem Schulamt hierüber ist nicht vorgesehen.

Daher konnten von hier aus nur durch eine gezielte Abfrage exakte Mengen- und Strukturdaten zur Ausstattung in den Schulen erhoben werden. Demnach befinden sich (2016) im pädagogischen Bereich der Schulen 290 IT-Endgeräte im Einsatz. Hiervon sind 262 stationäre sowie 28 mobile Endgeräte.

Die Verwaltung sollte prüfen, inwieweit eine engere Abstimmung mit den Planungen und Ausrichtungen der zentralen IT möglich ist, um Effizienzgewinne, z. B. bei der Ausschreibung von Leistungen, generieren zu können. Dies ist vor dem Hintergrund der dargestellten Kennzahlen der Kostenstellenebenen „Telekommunikation“ und „Druck“ sehr zu empfehlen. Umfassen sollte

die engere Zusammenarbeit auch formelle bzw. projektbezogene Abstimmungen zwischen den Schulen und der zentralen IT.

Ein Medienentwicklungsplan im Sinne des Schulgesetzes besteht bislang noch nicht, allerdings wurden in der Vergangenheit aber einzelne Anträge aus dem politischen Raum bzw. auf Initiative der Schulen angestoßen. Diese befassen sich z. B. mit der Optimierung und dem Ausbau der Digitalisierung der Schulen („Gute Schule 2020“).

Besondere und verbindliche Regeln zur Nutzung der schulischen IT-Infrastruktur bestehen nach Einschätzung der zentralen IT derzeit noch nicht. Die Betreuung der IT-Ausstattung an den Schulen erfolgt in unterschiedlichen Modellen, z. T. auch in Eigenregie der jeweiligen Schule. Genauere Kenntnisse über die Ausgestaltung der jeweiligen Geschäftsmodelle liegen der zentralen IT nicht vor. Auch hier ist ein Austausch mit dem Schulamt derzeit nicht vorgesehen.

In diesem Zusammenhang könnte die „Vereinbarung zwischen dem Land und den kommunalen Spitzenverbänden in Nordrhein-Westfalen über die Arbeitsteilung bei der Wartung und Verwaltung von Computerarbeitsplätzen, Multimediaeinrichtungen und Netzwerken in Schulen“ zu Grunde gelegt werden. Diese klärt und beschreibt u. a. Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Kommune und den Schulen.

→ **Empfehlung**

Eine gute und transparente Datengrundlage ist eine wesentliche Grundlage zur Erstellung eines geeigneten Steuerungsinstrumentes für den IT-Einsatz an den Schulen. Die Stadt sollte daher prüfen, ob sie Einzelprojekte im Bereich der Schul-IT in einem umfassenden MEP einbinden kann.

E-Government und Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Halle/Westfalen hat Anforderungen und Bedarfe der Digitalisierung erkannt und setzt diese mit dem Hauptdienstleister sukzessive um.

Aktuell ist die Entwicklung in Sachen „Digitalisierung“ sehr dynamisch. In der Stadt Halle/Westfalen wurde im Laufe der Prüfung eine zügige Fortentwicklung des elektronischen Angebotes nach außen sowie der elektronischen Weiterverarbeitung nach innen festgestellt. Dabei nutzt die Stadt neben den Angeboten regio IT GmbH auch Leistungen Dritter und stellt eigene Überlegungen bezüglich Bedarfen und Anforderungen an.

Die Hinweise der gpaNRW konzentrieren sich daher an dieser Stelle auf die wesentlichen gesetzlichen Anforderungen des EGovG.

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 Halle/Westfalen. 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 Halle/Westfalen

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 Halle/Westfalen. Unter der Rubrik „Virtuelle Poststelle“ beschreibt die Stadt genau, wie sie den generellen elektronischen Zugang eröffnet hat. Zudem können für die elektronische Kommunikation nach der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie (EU-DLR) rechtsverbindliche E-Mails sowie De-Mails an die Verwaltung gesandt werden. Bei diesen Kommunikationswegen ist aktuell jedoch keine nennenswerte Benutzung 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. Die Eröffnung des elektronischen Zugangs führt dazu, dass Antworten auf dem entsprechenden Wege erfolgen. Die Stadt sollte dennoch prüfen, ob sie hierzu hausintern eine einschlägige Regelung bzw. Hinweis auf diese Vorschrift in die entsprechende Dienstanweisung aufnimmt, um auch im Vertretungsfall eine rechtskonforme Antwort zu gewährleisten.

Bezüglich der ab dem Jahr 2019 zu ermöglichenden Teilnahme an mindestens einem im elektronischen Geschäftsverkehr üblichen und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren, verweist die Stadt Halle/Westfalen 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 regio IT GmbH, in konkreten Planungen.

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 Halle/Westfalen auf Planungen, da aktuell noch kein Verwaltungsverfahren „nach außen hin“ angeboten 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 keine Blaupause für eine kommunal einheitliche Digitalisierung geben.

Von Seiten der Stadt Halle/Westfalen orientiert man sich aktuell an einem Grundlagenpapier mit Handlungsempfehlungen der regioIT GmbH. Ergänzt wird dies durch eigene Einschätzungen der Verwaltung zu individuellen Ausrichtungen. Hierzu zählen z. B. ein eigener Weg bezüglich bestimmter Prioritäten, der Ausgestaltung des Rechnungsworkflows bzw. des Dokumentenmanagementsystems (DMS).

Diese Vorgehensweise ist grundsätzlich zu begrüßen, da so wesentliches Basiswissen genutzt werden kann. Weiterhin sollte die Stadt alle Angebote und Leistungen kritisch sichten und mit den eigenen Bedarfen und Anforderungen abgleichen. Aus einer Kombination der bestehenden Angebotsleistungen und eigener Vorstellungen kann die Stadt Halle/Westfalen eine für sich passende und umsetzbare, individuelle Strategie formulieren.

Dabei sollten Verantwortlichkeiten, Meilensteine und Ziele in Sachen "E-Government / Digitalisierung" festgelegt werden. 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 vorangeschritten. Eine gängige Fachanwendung wurde beschafft und installiert. Erste Projekte umfassen den elektronischen Rechnungsworkflow, das DMS (Pilotgruppe) sowie den elektronischen Aktenplan.

Weitere Prozesse wurden derzeit jedoch noch nicht unter Digitalisierungsaspekten erhoben, bewertet bzw. geändert. Hierzu fehlt es nach Angaben der Verwaltung auch an ausreichenden eigenen Organisationskapazitäten. Hierzu erfolgen aktuell interne Planungen.

Aus Sicht der gpaNRW wäre eine eigene, organisatorische Betrachtung des Themenkomplexes jedoch notwendig, um eigene Bedarfe (z. B. absehbare Personalentwicklung, Fachkräftegewinnung etc.) und Anforderungen strukturiert erheben und eine geeignete, digitale Unterstützung beschreiben zu können. Dies ist die Grundlage, um nicht nur gesetzliche Anforderungen der Digitalisierung zu bedienen, sondern auch eigene Effizienzgewinne generieren zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Halle/Westfalen sollte eine eigene Digitalisierungsstrategie formulieren und fort-schreiben. Diese sollte neben den gesetzlichen Anforderungen und Bedarfen auch die Chancen einer durchgängigen Digitalisierung darstellen.

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 Halle/Westfalen wesentli-che Anforderungen des Gesetzes bzw. der Verordnung umgesetzt werden.

Nach § 31 DSG NRW in Verbindung mit Artikel 37 (1) DS-GVO müssen öffentliche Stellen be-hördliche Datenschutzbeauftragte bestellen. Die Stadt Halle/Westfalen hat dies über den Zweckverband gelöst.

Trotz der Bestellung eines behördlichen Datenschutzbeauftragten verbleiben Aufgaben des Datenschutzes bei der Stadt. 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 (im Falle der Stadt Halle/Westfalen die Bürgermeisterin).

Die Stadt sollte daher klären, welche Aufgaben ihr als „Verantwortlicher“ verbleiben. Dazu zäh-len 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) besteht in der Stadt Halle/Westfalen eine Dienstanweisung zum Daten-schutz. Diese wird aktuell auf Anpassungsbedarfe gemäß der DS-GVO geprüft. Darüber hinaus bestehen keine besonderen Regelungen z. B. bezüglich Auftragsdatenverarbeitung. Dies sollte unter Bezug auf die notwendigen „technischen und organisatorischen Maßnahmen“ geklärt bzw. nachgeholt werden.

Das nach der DS-GVO notwendige „Verarbeitungsverzeichnis“ wird aktuell in einer intern be-setzten Projektgruppe erstellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte klären, welche Pflichten ihr nach der DS-GVO in Sachen Datenschutz oblie-gen. 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