

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik der
Stadt Meinerzhagen im
Jahr 2018*

→ Entwurf

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
→ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	5
Grundlagen	5
Prüfbericht	5
Inhalte, Ziele, Methodik	5
→ IT-Gesamtbetrachtung	8
Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz	8
IT-Gesamtkosten	17
→ Einzelne Handlungsfelder der IT	19
IT-Grunddienste	19
Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen	24
→ Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT	26
IT an Schulen	26
E-Government und Digitalisierung	27
Datenschutz	29

→ Managementübersicht

Die Gesamtausrichtung der Informationstechnik (IT) in der Stadt Meinerzhagen führt bei niedrigen Kosten zu einem insgesamt guten technischen und organisatorischen Rahmen im Umgang mit IT-Risiken.

Das von der Stadt Meinerzhagen gewählte Betriebsmodell war im Betrachtungsjahr von der Mitgliedschaft im Zweckverband Citkomm geprägt. Anfang 2018 ist die Citkomm gemeinsam mit der KDZ Westfalen-Süd (KDZ) im neuen Zweckverband Südwestfalen-IT (SIT) aufgegangen.

Über ein Drittel der IT-Kosten der Stadt Meinerzhagen resultiert aus der Leistungsabnahme beim Zweckverband. Die entsprechende Auslagerung, insbesondere von Fachanwendungen, führt zu einer erhöhten Abhängigkeit der Stadt vom kommunalen Dienstleister. Durch die Bindung an den Zweckverband ist eine Einflussnahme in vielen strategischen Bereichen zwar lediglich mittelbar möglich, allerdings profitiert die Stadt von den gemeinschaftlichen Strukturen eines kommunalen Dienstleisters. Dies gilt insbesondere für technische und organisatorische Maßnahmen im Umgang mit IT-Risiken. Die Stadt Meinerzhagen sollte die verbliebenen Einflussmöglichkeiten im Zweckverband weiterhin aktiv nutzen, um eigene Belange bei der strategischen Ausrichtung durchsetzen zu können. Hierfür wäre auch eine Schärfung der eigenen strategischen IT-Ausrichtung z.B. in Form einer verbindlichen IT-Strategie hilfreich.

Die Stadt nutzt die satzungsgemäßen Möglichkeiten des Zweckverbands und bezieht IT-Services auch von Dritten bzw. stellt diese selbst bereit. Dabei bietet das interne IT-Steuerungssystem der Stadt Meinerzhagen den kommunalen Akteuren eine gute Entscheidungs- und Handlungsbasis. Das Abrechnungssystem des Zweckverbandes beeinträchtigt allerdings die Steuerungsmöglichkeiten zur anforderungsgerechten Gestaltung von Leistungen und Kosten. Deshalb sollte die Stadt Meinerzhagen weiterhin auf eine möglichst verursachungsgerechte und transparente Abrechnung von Leistungen der SIT hinwirken.

Die Kosten sowohl für die Bereitstellung der IT-Grunddienste mit IT-Standardarbeitsplätzen, Telekommunikation und Druck als auch für die Fachanwendungen sind in der Stadt Meinerzhagen vergleichsweise gering. Trotzdem sollte die Doppelausstattung der städtischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter näher betrachtet werden.

Die fortschreitende Digitalisierung von Verwaltungsabläufen erhöht die Abhängigkeit von IT-Systemen auch bei der Stadt Meinerzhagen. Die Stadt wird beim Betrieb eines bedeutenden Teils der IT durch Maßnahmen des kommunalen Dienstleisters unterstützt. Allerdings konnte, im Vergleich zur letzten IT-Prüfung der gpaNRW in 2011, die Stadt Meinerzhagen auch ihre eigenen Standards zur Gewährleistung eines IT-Grundschutzes verbessern.

Die gpaNRW hat auch die IT an Schulen, den Umsetzungsstand beim E-Government sowie bei der Digitalisierung und beim Datenschutz betrachtet und auf Transparenz und Umsetzungsstand untersucht. Die Stadt Meinerzhagen hat bereits erkannt, dass die Steuerungssituation der Schul-IT verbessert werden kann. Die Stadt profitiert von gemeinschaftlichen Strukturen im kommunalen IT-Zweckverband. Die Vorteile der gemeinschaftlichen Strukturen des kommunalen IT-Zweckverbands wirken sich positiv auf die Umsetzung von Anforderungen im E-

Government und der Digitalisierung aus. Zudem erfüllt die Stadt Meinerzhagen die wesentlichen rechtlichen Erfordernisse des Datenschutzes.

Die Besetzung der kürzlich von der Stadt Meinerzhagen ausgeschriebene Stelle als Beauftragte/r für Digitalisierung und Teamleitung IT dürfte sich bei der Umsetzung von Steuerungsaspekten und Digitalisierung als Ganzes positiv auswirken.

→ 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.

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Meinerzhagen hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

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

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

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

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 die Ziele,

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

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 Viertelwerte (Quartile) dargestellt.

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

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 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.

Prüfungsablauf

Die IT-Prüfung in der Stadtverwaltung Meinerzhagen wurde vom 05. Dezember 2017 bis zum 10. April 2019 durchgeführt. Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Projektleitung) und
- Mathias Elbers.

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 Meinerzhagen ab. Prüfungsergebnisse wurden am 11. September 2018 vor Ort vorgestellt.

→ IT-Gesamtbetrachtung

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

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

Zunächst analysiert die gpaNRW, ob und ggf. inwiefern diese Aspekte die dargestellten Kostenkennzahlen beeinflussen. Sofern es möglich und erforderlich ist formulieren wir auch Empfehlungen zu den Einflussfaktoren selbst.

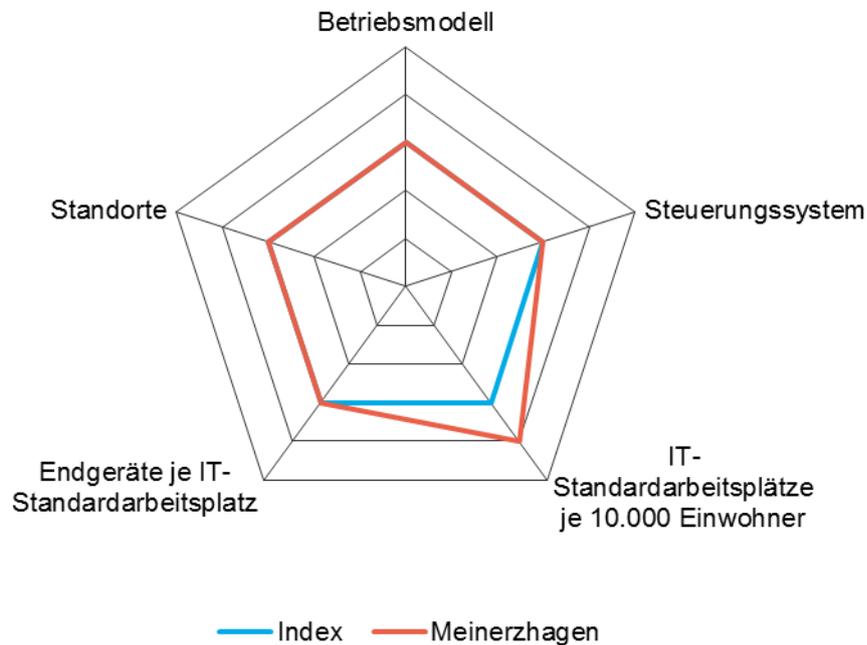
Anschließend bewertet die gpaNRW die Kostensituation auf der Grundlage diverser Kennzahlen. Der interkommunale Vergleich ist dabei die Ausgangsbasis jeder Analyse.

Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz

Das nachstehende Netzdiagramm stellt die Wirkung der Einflussfaktoren auf die IT-Kosten in Bezug auf einen IT-Standardarbeitsplatz der Stadt Meinerzhagen dar.

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.

Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz



Demnach haben für die Stadt Meinerzhagen die Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen eine insgesamt leicht begünstigende Auswirkung auf die Kennzahlenausprägung. Detailergebnisse zu den oben grafisch dargestellten Einflussfaktoren werden nachfolgend erläutert.

IT-Betriebsmodell

→ Feststellung

Das Abrechnungssystem des Zweckverbands beeinträchtigt die Steuerungsmöglichkeiten zur anforderungsgerechten Gestaltung von IT-Leistungen und deren Kosten.

Die Wahl des Betriebsmodells ist in Bezug auf IT die wichtigste strategische Festlegung einer Kommune. Mit dem Betriebsmodell legt sie 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 und
- die Stadt sollte die Möglichkeit haben das Betriebsmodell mittelfristig maßgeblich verändern zu können.

Die Stadt Meinerzhagen bezog als Zweckverbandsmitglied im Betrachtungsjahr mit über einem Drittel aller IT-Gesamtkosten einen bedeutenden Teil der IT-Leistungen von der Citkomm. Die-

se fusionierte Anfang 2018 mit der KDZ zum neuen Zweckverband SIT. Der überwiegende Teil der Fachanwendungen wird von hier bereitgestellt. Bei der Stadt selber erfolgen insbesondere Support und Betreuung der Anwender sowie die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze.

Die Möglichkeiten der Stadt Meinerzhagen, Einfluss auf die IT-Leistungen sowie die resultierenden Kosten zu nehmen, hängen von den Rahmenbedingungen im Zweckverband ab. Die Stadt Meinerzhagen vertritt ihre Interessen gegenüber der SIT in der Verbandsversammlung und im Verwaltungsrat. Insofern entwickelt und trägt die Stadt die Strategie der SIT grundsätzlich mit. Zur Vorbereitung der Beschlüsse des Verwaltungsrates und zur Koordinierung der laufenden Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen der Mitglieder wurde ein Beirat eingerichtet. Hier ist die operative IT der Stadt Meinerzhagen eingebunden. In weiteren Facharbeitskreisen sind verschiedene Mitarbeiter der Stadt je nach Fachlichkeit vertreten. Dabei besteht generell das Problem, dass die kleineren Kommunen, z.B. im Vergleich zu den Kreisen, tatsächlich weniger Stimmrechte haben. Deshalb beurteilt die gpaNRW positiv, dass sich die Stadt Meinerzhagen mit anderen kleineren Kommunen im Märkischen Kreis außerhalb der satzungsgemäßen Institutionen des Zweckverbands abstimmt, um größenspezifische Anforderungen an die IT besser gemeinsam gegenüber der SIT zu kommunizieren. Trotzdem hat die gpaNRW den Eindruck gewonnen, dass sich die Stadt Meinerzhagen gerade bei strategisch wichtigen Aspekten, wie z.B. der Umsetzung von E-Government-Anforderungen, eher an verbandsstrategischen Entscheidungen orientiert, als dass sie diese tatsächlich beeinflussen könnte.

Gemäß Zweckverbandssatzung ist die Stadt Meinerzhagen nicht verpflichtet, die bereitgestellten Leistungen der SIT abzunehmen. Zudem kann die Mitgliedschaft von Verbandsmitgliedern mit einer Frist von drei Jahren zum Ende des Wirtschaftsjahres theoretisch gekündigt werden. Diese ist von der Verbandsversammlung mit einfacher Mehrheit zu bestätigen. Damit besteht für die Stadt die grundsätzliche Möglichkeit das Betriebsmodell mittelfristig zu verändern. Eingeschränkt wird diese Flexibilität durch die Pflicht zur Zahlung von Ausgleichsleistungen. Zusätzlich würde ein theoretisch denkbarer Wechsel des städtischen Betriebsmodells aufgrund der Schnittstellen und Verknüpfungen zwischen Fachverfahren einen erheblichen Aufwand nach sich ziehen.

Die SIT deckt ihren Finanzbedarf durch Entgelte sowie eine von den Verbandsmitgliedern aufzubringende Umlage. In Bezug auf die Kostentransparenz ist der Stadt Meinerzhagen grundsätzlich zwar bekannt, welcher Preis auf welches Produkt der SIT entfällt und mit welchem Schlüssel die Einzelpreise verteilt werden. Schwieriger ist hingegen ein Einblick in die Einzelpreiskalkulation. Solch detaillierte Einsichten in Kalkulationsgrundlagen sind erfahrungsgemäß auch bei anderen IT-Dienstleistern nicht die Regel. Dies ist für die Stadt Meinerzhagen eher unkritisch, da sie sich bei der Frage nach anforderungsgerechten und kostengünstigen Produkten gemäß Satzung auch mit Alternativen beschäftigen kann.

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

Zudem besteht die Citkomm-typische Lösung des Kontokorrents weiterhin. Dieser Betrag kann von der Stadt Meinerzhagen in seiner Höhe nicht gesteuert werden. Es handelt sich dabei um eine Vorfinanzierungsart für den Zweckverband, aus der die Stadt eigene IT-Projekte, Entwicklungen und Dienstleistungen abrufen kann. Der Fortbestand dieser Finanzierungsbesonderheit ist derzeit nach eigenen Angaben noch unklar.

Die Entwicklung der Produkt- und Preisgestaltung innerhalb der SIT muss abgewartet werden. So hat die Umstellung des Finanzierungskonzepts im Rahmen der Fusion eine Reihe von Anpassungen mit sich gebracht. Für die Stadt Meinerzhagen hat sich die Fusion zunächst mit leicht erhöhten Kosten bemerkbar gemacht. Die Stadt wird gegenüber der bisherigen Citkomm-Mitgliedschaft mit zusätzlich zwei Prozent pro Jahr belastet. Auch die Auswirkungen der Fusion auf die zukünftigen Einfluss- und Mitbestimmungsmöglichkeiten der Stadt Meinerzhagen sind noch nicht abschätzbar. Das Stimmgewicht der Stadt Meinerzhagen dürfte mit der größeren Mitgliederanzahl aber eher geringer ausfallen als vor der Fusion.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meinerzhagen sollte gemeinsam mit den anderen Mitgliedern auf eine verursachungsgerechte Abrechnung der Leistungen der SIT hinwirken.

IT-Steuerungssystem

→ Feststellung

Das IT-Steuerungssystem der Stadt Meinerzhagen bietet den kommunalen Akteuren eine gute Entscheidungs- und Handlungsbasis, die jedoch in einzelnen Punkten verbesserungsfähig ist. Durch das gewählte Betriebsmodell wird die Steuerungswirkung beeinträchtigt.

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

Die IT der Stadt Meinerzhagen ist weitestgehend zentral aufgestellt. Sie ist organisatorischer Bestandteil des Fachdienstes 1/10, Zentraler Service, welcher dem Fachbereich 1, Zentrale Dienste zugeordnet ist. Beim Bürgermeister ist letztlich die formale Funktion eines kommunalen Chief Information Officers (CIO) im Verwaltungsvorstand verankert, der als oberste Führungskraft die IT aus strategisch-gesamtkommunaler Perspektive steuert.

Der Verwaltungsvorstand ist für die Grundsätze der Organisation und der Verwaltungsführung verantwortlich. Hier werden auch die fachlichen Belange der Fachbereichsleitungen eingebracht, die dann bestmöglich IT-gestützt umgesetzt werden. Ergänzend kommen die Anforderungen aus der Kommunalpolitik mit IT-Bezug hinzu. Die kürzlich von der Stadt Meinerzhagen im Rahmen einer organisatorischen Neustrukturierung ausgeschriebene Stelle als Beauftragte/r für die Digitalisierung und Teamleitung IT wird kurzfristig das operative Management des IT-Services sowie die Umsetzung der entsprechenden Entscheidungen und Anforderungen zur Digitalisierung verantworten.

Die verschiedenen Rollen innerhalb des IT-Steuerungssystems werden bei der Stadt Meinerzhagen durch verschiedene Steuerungsakteure wahrgenommen. Vor allem in kleineren Kommunen ist die Verteilung der Funktionen eines CIO, IT-Steuerers, IT-Leiters sowie der Fachbereichsmanager häufig in unterschiedlicher Ausprägung anzutreffen, bis hin zur Personalunion aufgrund der geringen Personalkapazitäten. Die gpaNRW hat den Eindruck gewonnen, dass bei den Beteiligten der Stadt grundsätzlich Klarheit über die jeweils gerade wahrgenommene Rolle sowie die nötige Transparenz für Entscheidungen mit IT-Bezug besteht.

In diesem Zusammenhang begünstigt in der Stadt Meinerzhagen eine grundsätzlich gute Transparenz die systematischen Informationsweitergaben zwischen den einzelnen Steuerungsakteuren. IT-relevante Kosten- und Mengendaten der Verwaltung im engeren Sinne können bei der Stadt zeitnah und mit verhältnismäßigem Aufwand ermittelt sowie bewertet werden. Informationen mit Bezug zur IT-Sicherheit erfolgen bei Bedarf. Der Kommunikationsfluss auf Entscheidungsebene wird seit Anfang 2018 durch die zusätzliche Teilnahme der Leitungen der Fachdienste 10 und 16 an der Verwaltungskonferenz optimiert. IT-Risiken jeglicher Art können durch

dieses Gesamtsystem grundsätzlich identifiziert und beherrscht werden. Der in 2018 erfolgte Wechsel in der städtischen Finanzsoftware sollte dazu genutzt werden die Steuerungsmöglichkeiten durch eine Kosten- und Leistungsrechnung weiter zu erhöhen.

Das strategische Management einer Kommune sollte in der Lage sein alle Querschnittsthemen und Fachbereichsanforderungen optimal miteinander verzahnen zu können. Die Erfahrung aus der Prüfungstätigkeit der gpaNRW zeigt jedoch, dass hierfür nötige Personalressourcen in den Kommunen nicht oder unzureichend vorhanden sind. Die in 2018 erfolgte Stellenausschreibung für eine/n Beauftragte/n für die Digitalisierung und Teamleitung IT wird von der gpaNRW deshalb positiv beurteilt. Die Stadt Meinerzhagen hat die entsprechenden Verbesserungsmöglichkeiten in der zentralen Steuerungsunterstützung erkannt. Eine personelle Aufstockung in der Verwaltungsorganisation und IT erfolgt heutzutage grundsätzlich unter erschwerten Bedingungen aufgrund der demografischen Herausforderungen. Nach erfolgreicher Stellenbesetzung sollten verwaltungsübergreifende Überlegungen und Geschäftsprozessoptimierungen eher möglich sein. Als Bündelungsstelle für IT und Digitalisierungsvorhaben können dann in Meinerzhagen verschiedene Betrachtungsweisen der relevanten Abstimmungsakteure systematischer verzahnt werden.

Der für die operative IT nötige strategische Orientierungsrahmen ist bei der Stadt Meinerzhagen historisch gewachsen. Eine gebündelte IT-Strategie liegt zwar, wie bei den meisten Kommunen, nicht vor. Trotzdem entfalten Vorgaben und Rahmenbedingungen aus dem kommunalen Haushaltsgeschäft (Haushaltsplanung) sowie aus dem strategischen Ratsbeschluss zum IT-Betriebsmodell in ihrer Gesamtheit eine ähnliche Wirkung.

Die rasant fortschreitende Digitalisierung von Verwaltungsprozessen erhöht jedoch die Abhängigkeit von IT-Systemen. Bedrohungen für die Verfügbarkeit, Integrität und Vertraulichkeit von Informationen nehmen zu. Die Anforderungen an technische und organisatorische Maßnahmen zur Minimierung von IT-Risiken jeglicher Art steigen. Die Stadt Meinerzhagen wird diesbezüglich einerseits durch technische und organisatorische Maßnahmen der SIT unterstützt. Andererseits hat auch die Stadt selbst seit der letzten gpa-Prüfung in 2011 erhebliche Verbesserungsmaßnahmen für eine Erhöhung der IT-Sicherheit durchgeführt. In der Gesamtbetrachtung ist festzustellen, dass die Stadt Meinerzhagen die Standards zur Gewährleistung eines IT-Grundschatzes weiter verbessern konnte. Die gpaNRW hat insgesamt den Eindruck gewonnen, dass die Stadt in diesem Zusammenhang langfristig denkt aber auch konsequent handelt. Die rechtmäßige, wirtschaftliche und zweckmäßige Arbeit der operativen IT zur Erfüllung übergeordneter Ziele wird beispielsweise durch folgende konkret durchgeführte Verbesserungen erreicht:

- Umstrukturierung und personelle Aufstockung der eigenen IT seit 2016.
- Verbesserung von Überwachungssystemen der zentralen IT-Infrastruktur.
- Optimierung der Ausfallsicherheit durch Virtualisierungsmaßnahmen und Investitionen in die Backup-Infrastruktur.

Zwar hat der Bürgermeister der Stadt Meinerzhagen in 2012 eine Leitlinie zur Informationssicherheit erlassen und einen IT-Sicherheitsbeauftragten inkl. Vertretung bestimmt. Auch hat die Stadt im Rahmen der Grundschatzbetrachtung in 2017 eine neue Richtlinie für Telearbeit beschrieben und die zentrale Dienstanweisung für die IT-Nutzung aktualisiert. Das Ergebnis kann aber für die Zukunft weiter verbessert werden z.B. durch

- die Erarbeitung eines IT-Sicherheitskonzeptes,
- eine Übersicht über vorhandene Serviceleistungen der beauftragten IT-Dienstleister zwecks Transparenzgewinns bzgl. der zugesicherten Leistungen und für evtl. Anpassungen von Serviceverträgen sowie
- Erarbeitung eines eigenen Notfallvorsorgekonzepts für eventuelle IT-Notfälle in der Stadtverwaltung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meinerzhagen sollte die verbliebenen Einflussmöglichkeiten im Zweckverband weiterhin aktiv nutzen, um eigene Belange bei der strategischen Ausrichtung durchsetzen zu können. Hierfür ist eine Schärfung der eigenen strategischen IT-Ausrichtung z.B. in Form einer formalisierten IT-Strategie hilfreich. Die Stadt Meinerzhagen sollte zudem die begonnenen Planungen und Maßnahmen technischer sowie organisatorischer Art zur Verbesserung der IT-Steuerungssituation fortführen.

IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner

→ Feststellung

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze wirkt sich bei der Stadt Meinerzhagen auf die Kennzahlenausprägungen leicht begünstigend aus.

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner hat direkten Einfluss auf die „IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz“. Viele IT-Standardarbeitsplätze in der Verteilmenge begünstigen die Ausprägung der Kennzahl(en), wenige belasten sie. 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. Die Zahl ist ein Indikator für den benötigten Ressourceneinsatz in der IT. Erfahrungsgemäß steigen oder fallen die IT-Kosten aber nicht proportional zur Zahl der IT-Arbeitsplätze. Das liegt vor allem daran, dass die technische Grundinfrastruktur wie z.B. das Netz oder die zentralen Rechnersysteme fixe Kosten verursacht, die sich eher bei größeren Mengenanpassungen nennenswert verändern.

Die ermittelte Zahl an IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohner liegt mit knapp 58 im interkommunalen Vergleich über dem aktuellen Durchschnittswert von 53. Die fixen IT-Kosten werden somit auf eine etwas höhere Verteilmenge verrechnet. Auf die Ausprägung der Kennzahlen für die Stadt Meinerzhagen wirkt sich diese Zahl daher leicht begünstigend aus. Die Kennzahlen dieses Berichts sind somit tatsächlich geringfügig ungünstiger einzuschätzen als berechnet. Nach eigenen Angaben arbeiten in der Stadt Meinerzhagen viele Beschäftigte zur besseren Vereinbarkeit von Privatem/Familie und Beruf in Teilzeit. Ein „Teilen“ von Arbeitsplätzen und damit eine optimierte Nutzung von IT-Hardware oder Raumressourcen finden nicht statt. Die IT muss diese strategische Ausrichtung vor Ort technisch umsetzen und mit dem zur Verfügung stehenden Personal entsprechend mehr Geräte bereitstellen und betreuen.

Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

→ Feststellung

Die Anzahl der IT-Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz wirkt sich nicht nennenswert auf die Kennzahlenausprägung aus.

IT-Endgeräte, die keine IT-Standardarbeitsplätze sind, erhöhen die IT-Kosten, ohne dass sich deren Verteilmenge verändert. Damit belasten sie die „IT-Kosten je IT-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 Meinerzhagen liegt die Zahl der Endgeräte im Verhältnis zu einem IT-Standardarbeitsplatz bei 1,38. Der interkommunale Durchschnittswert ist 1,42. Eine nennenswerte Wirkung auf die Kennzahl „IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz“ liegt nicht vor.

Standorte

→ Feststellung

Die Anzahl der an die IT angebundenen Verwaltungsstandorte beeinflusst die Kennzahlenausprägung nicht.

Anzahl, Größe und Anbindungsart der Standorte einer Verwaltung beeinflussen die IT-Gesamtkosten grundsätzlich.

In der Stadt Meinerzhagen werden je 10.000 Einwohner knapp 6,3 Standorte vorgehalten. Der Mittelwert für die geprüften Kommunen liegt bei rund 6,3. Auf 100 IT-Standardarbeitsplätze bezogen sind in der Stadt 10,4 Standorte angebunden, der Durchschnittswert liegt bei 11,8 Standorten. Die Anzahl der an die IT angebundenen Verwaltungsstandorte beeinflusst die Kennzahlenausprägung damit nicht.

IT-Gesamtkosten

→ Feststellung

Die IT-Gesamtkosten in der Stadt Meinerzhagen sind niedrig.

In einer modernen Verwaltung werden nahezu alle Prozesse und Fachaufgaben durch IT unterstützt. Im Zuge der fortlaufenden Digitalisierung wird die Durchdringung mit IT in den Verwaltungsprozessen weiter zunehmen. Die Verwaltung ist davon abhängig, dass die vorhandene IT-Infrastruktur möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

Mit steigendem Anspruch an die Durchdringung, Betriebsbereitschaft und Sicherheit der IT-Systeme sind auch steigende Kosten verbunden. Höhere IT-Kosten sind damit nicht zwangsläufig das Ergebnis einer unwirtschaftlichen IT-Bereitstellung. Sie können vielmehr Ausdruck einer hohen Servicequalität und einem hohen Sicherheitsniveau sein. Zumal Investitionen in die IT, verwaltungsweit betrachtet, auch Synergieeffekte in den Fachprozessen z.B. in Form von geringeren Personalressourcen oder einem höheren Output herbeiführen können.

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

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

Bei der Stadt Meinerzhagen setzen sich die prüfungsrelevanten Gesamtkosten für Informationstechnik wie folgt zusammen: Über 25 Prozent sind Personal- und knapp 75 Prozent Sachkosten. Über 46 Prozent der IT-Gesamtkosten entfallen auf die „IT-Grunddienste“, bestehend aus IT-Standardarbeitsplätzen, Telekommunikation, Druck sowie übergeordneten Netz- und Serverkosten. Die anderen 54 Prozent werden für die „Fachanwendungen“ inklusive übergeordneter Kosten aufgewendet.

Insgesamt weist die Stadt Meinerzhagen niedrige IT-Gesamtkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung auf. Die Kostensituation stellt sich wie folgt dar:

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



Meinerzhagen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
4.064	4.064	4.820	5.567	13

Die prüfungsrelevanten absoluten IT-Kosten betragen in der Stadt Meinerzhagen etwa 488.000 Euro. An den ordentlichen Gesamtaufwendungen des städtischen Haushalts machen diese knapp einen Prozentpunkt aus. Diese Größenordnung ist mit der Mehrheit der geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen mit Werten von ein bis zwei Prozent vergleichbar.

Näheres zur Kostensituation ergibt sich aus der nachfolgenden Betrachtung der Handlungsfelder.

→ 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. Im 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**

Die Stadt Meinerzhagen stellt ihre IT-Grunddienste günstig bereit.

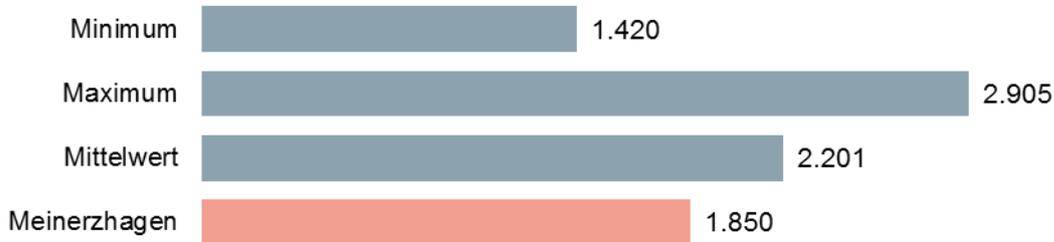
Um die IT-Grunddienste möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte sich die Stadt folgende Fragen stellen:

- 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 Stadt Meinerzhagen ordnet sich mit ihren Kosten der IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in die Gruppe der günstigen Kommunen ein:

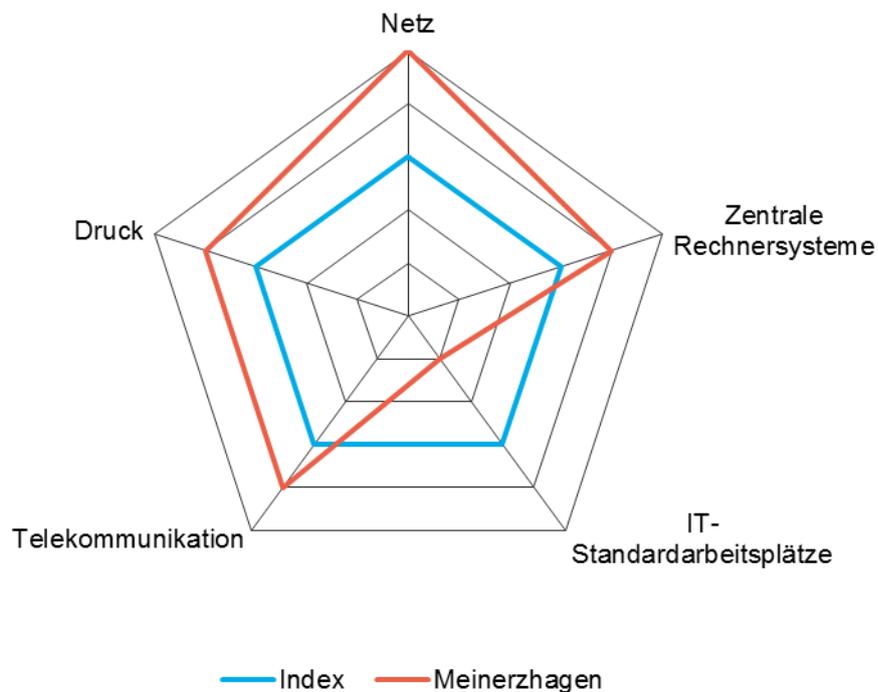
Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016



Meinerzhagen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
1.850	1.850	2.170	2.573	13

Das folgende Netzdiagramm stellt die Kostensituation für die Stadt Meinerzhagen in den einzelnen Handlungsfeldern der IT-Grunddienste im interkommunalen Vergleich dar. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert bedeutet überdurchschnittlich hohe Kosten. Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert deutet hingegen auf Kosten hin, die unter dem interkommunalen Durchschnitt liegen:

Kostensituation in den Handlungsfeldern der IT-Grunddienste 2016



Netz

Jede Kommune hat Kosten für die Anbindung der IT-Systeme an netzgebundene Dienstleistungen. Zu den prüfungsrelevanten Netzkosten gehören beispielsweise Leitungskosten für Drittanbieter oder Abschreibungen für eigene Netzkomponenten wie Firewall, Router oder Switches.

Die Netzkosten in der Stadt Meinerzhagen sind im interkommunalen Vergleich mit 202 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung weit unter dem Durchschnitt von 477 Euro. An dieser Positionierung haben sowohl vergleichsweise geringe Personal- als auch Sachkosten einen erheblichen Anteil.

Nach eigenen Angaben sind die Außenstellen der Stadt Meinerzhagen generell mit relativ geringer Bandbreite an das Verwaltungsnetz angebunden. Die entsprechenden Kosten werden jedoch in absehbarer Zeit durch Modernisierungsmaßnahmen steigen.

Zentrale Rechnersysteme

Für die Anbindung von IT-Systemen an die Serverinfrastruktur bzw. ein Rechenzentrum fallen Kosten für zentrale Rechnersysteme im engeren Sinne an. Zu den prüfungsrelevanten Kosten gehören beispielsweise Wartungs- und Pflegeaufwendungen sowie Abschreibungen für eigene Hard- und Software.

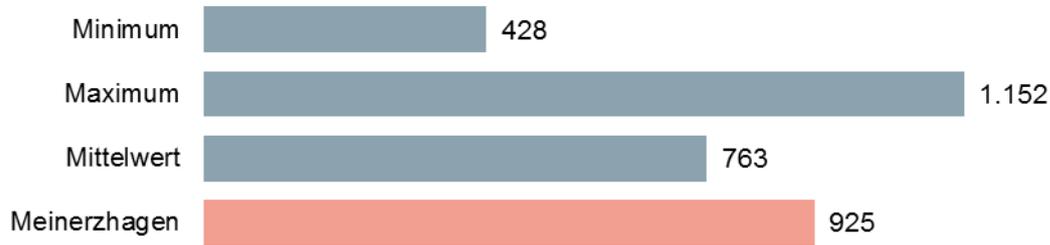
Die Kosten für die zentralen Rechnersysteme in der Stadt Meinerzhagen sind im interkommunalen Vergleich mit 319 Euro je Standardarbeitsplatz mit IT-Ausstattung sehr niedrig. An dieser Positionierung haben sowohl die vergleichsweise niedrigen Personal- als auch Sachkosten ihren Anteil.

Ab Anfang 2018 verfügt die Stadt Meinerzhagen über eine modernisierte Virtualisierungs-Infrastruktur zur gegenseitigen Ausfallsicherheit. Durch die Backupstruktur wird eine schnelle Wiederherstellung einzelner oder auch der gesamten Serverumgebung sowie auch eine Bereitstellung einer Notfallserverstruktur ermöglicht. Die kostenmäßigen Auswirkungen dieser Maßnahmen bleiben abzuwarten.

IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze enthalten Sach- und Personalkosten für den typischen Büroarbeitsplatz einer Verwaltung mit einem IT-Standardarbeitsplatz ohne Telekommunikation und Druck. Im interkommunalen Vergleich sind die entsprechenden Kosten in der Stadt Meinerzhagen stark erhöht:

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



Meinerzhagen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
925	559	801	883	13

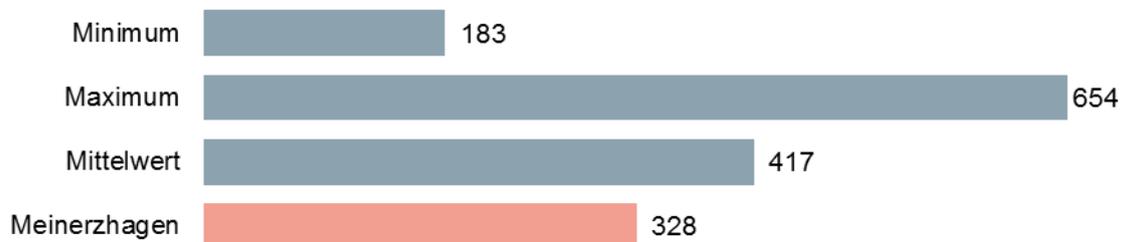
Neben den Personalkosten für die Betreuung besteht der Großteil der Sachkosten aus Abschreibungen und Leasingaufwendungen, die aus dem Hard- und Softwareeinsatz der eingesetzten Rechner resultieren.

Hauptsächlich beeinflussen die relativ hohen Personalkosten die Kennzahl. In diesem Zusammenhang weist die Stadt Meinerzhagen zwar unauffällig viele IT-Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz auf (siehe Seite 15). Der Anteil mobiler IT-Endgeräte an allen IT-Endgeräten ist mit fast 28 Prozent jedoch sehr hoch. Dies liegt vor allem an der vielfach doppelten Ausstattung von Beschäftigten mit Tablets und stationären Geräten. Diese Ausrichtung der Stadt führt zwangsläufig zu einem erhöhten administrativen Aufwand für die Beschäftigten in der IT. Zudem war das Betrachtungsjahr 2016 geprägt von diversen Personalbewegungen innerhalb der IT, was zu Verzerrungen bei der Zuordnung von IT-Stellenanteilen geführt hat. Trotzdem weist der hohe Personaleinsatz darauf hin, dass die Doppelausstattung mit Mobilgeräten überprüft werden sollte.

Telekommunikation

Der Großteil der Kosten für die Telekommunikation besteht aus Telefongebühren für das Festnetz und den Mobilfunk sowie Abschreibungen auf Geräte und Telefonanlagen. Im interkommunalen Vergleich sind die Kosten für die Stadt Meinerzhagen niedrig:

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



Meinerzhagen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
328	313	366	553	13

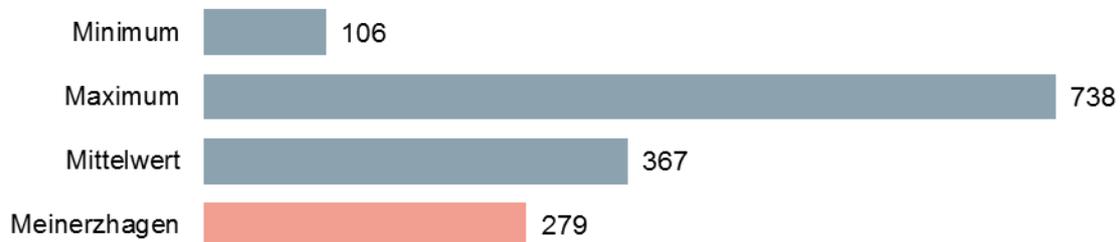
Die Stadt Meinerzhagen setzt für die Telekommunikation größtenteils Voice-over-IP-Geräte ein. Die Komponenten der TK-Anlage werden in 2019 zu großen Teilen abgeschrieben sein. Die Ausstattung mit Mobiltelefonen ist zwar sehr hoch, allerdings besteht der größte Anteil nicht aus Smartphones mit Anbindung an das Verwaltungsnetz. Diese Geräte verursachen vergleichsweise geringe Kosten.

Erfahrungsgemäß ist beim Einsatz von Smartphones jedoch in allen Verwaltungen ein Zuwachs zu verzeichnen. Hierdurch steigen nicht nur die Kosten für die Geräte oder Datenverbindungen sondern auch für das Management dieser Geräte. Dies verursacht auch personellen Mehraufwand in der operativen IT. Langfristig gesehen ist deshalb bei der Telekommunikation, auch in der Stadt Meinerzhagen, eher mit steigenden Kosten zu rechnen.

Druck

Der Großteil der Kosten für den Druck besteht typischerweise aus Leasing- oder Mietkosten, Abschreibungen sowie Aufwand für Verbrauchsmaterial. Im interkommunalen Vergleich ordnen sich die Kosten für die Stadt Meinerzhagen im günstigen Bereich ein:

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



Meinerzhagen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
279	273	353	378	13

Auf einen IT-Standardarbeitsplatz kommen in der Stadt Meinerzhagen 0,83 Drucker. Der interkommunale Mittelwert liegt bei 0,71. Dabei werden über 81 Prozent der Druckendgeräte in der Stadt gemeinschaftlich genutzt. Der interkommunale Mittelwert liegt hier bei lediglich 54 Prozent. Insgesamt wirkt sich diese Konstellation positiv auf die Kennzahl aus. Die Umsetzung eines Konzepts zur weiteren Druckerkonsolidierung und -optimierung ist nach eigenen Angaben bereits in Bearbeitung. Hierfür erfolgten bereits in 2018 entsprechende Abfragen bei den Nutzern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Meinerzhagen sollte die doppelte Ausstattung von Beschäftigten mit stationären Arbeitsplatzrechnern und Mobilgeräten unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten näher analysieren.

Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

→ **Feststellung**

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

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

- Welche Fachanwendungen werden benötigt und tatsächlich eingesetzt?

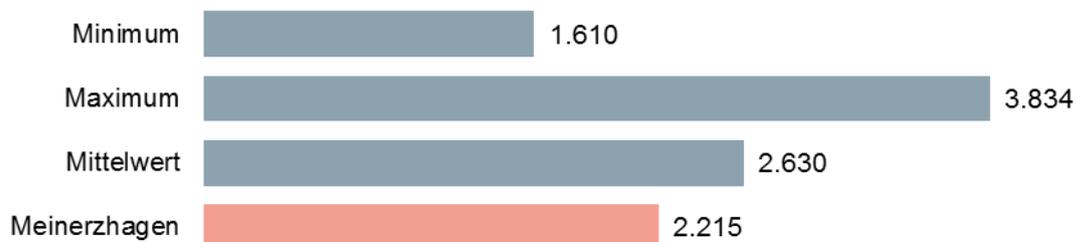
Ein wirtschaftlicher Einsatz von Fachanwendungen sollte sich also am tatsächlichen Bedarf orientieren. Die Verwaltung sollte in der Lage sein, den benötigten Umfang in Breite und Tiefe anhand eigener Kriterien selber beurteilen und festsetzen zu können. Zudem sollte die Kommune selbst darüber entscheiden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

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

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

Im interkommunalen Vergleich liegen die Kosten der Stadt Meinerzhagen für die Bereitstellung von Fachanwendungen weit unterhalb des Mittelwerts:

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



Meinerzhagen	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl
2.215	2.057	2.952	3.153	13

Die Fachanwendungskosten in der Stadt Meinerzhagen werden stark von den Aufwendungen für Leistungen des Zweckverbands beeinflusst. Bei den gesamten Sachkosten für Fachanwendungen beruhen mehr als drei Viertel auf der Zweckverbandsabnahme. Hierin sind auch Serverkosten des Zweckverbands enthalten inklusive technischer und organisatorischer Maßnahmen zur dortigen IT-Risikominimierung.

Dabei verursacht das Finanzverfahren, wie bei den anderen Kommunen auch, die höchsten Aufwendungen innerhalb der Fachanwendungen der Stadt Meinerzhagen. In den Kosten ist auch der Umstellungsaufwand für den Produktwechsel im Finanzwesen enthalten, der bei zukünftigen Kostenbetrachtungen entfällt. Der Abschluss der entsprechenden Datenmigration in das neue System erfolgte in 2018. Die Kosten für die Fachanwendungen sind insgesamt also gering, obwohl es im Betrachtungsjahr noch diese außerordentliche Belastung gab.

Die Systemumstellung in der städtischen Finanzsoftware soll nach eigenen Angaben auch dazu genutzt werden, die Steuerungsmöglichkeiten durch eine Kosten- und Leistungsrechnung zu erhöhen sowie ein aussagekräftiges Kennzahlensystem und Berichtswesen, zu etablieren.

→ Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT

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

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

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

wurden vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen in die Gesamtbetrachtung aufgenommen.

IT an Schulen

→ **Feststellung**

Die Stadt Meinerzhagen hat die Verbesserungsoptionen in der Steuerung der Schul-IT erkannt.

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

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

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

Die einzelnen Schulen der Stadt Meinerzhagen haben noch keine Medienkonzepte aufgestellt. Hier könnten pädagogische Konzepte für den Einsatz digitaler Medien in den Schulen eingebettet werden und auch Aspekte des IT-Supports aufgegriffen werden. Darauf aufbauend würde ein vom Schulträger aufgestellter Medienentwicklungsplan für Orientierung sorgen. Dieser kann eine Planungssicherheit für die Schulen und den Schulträger herstellen. Somit würden auch für die städtische IT der Einsatz von Medien und die technischen Erfordernisse besser planbar. Eine mittelfristige Investitions- und Kostenplanung für den Schulträger würde zudem erleichtert.

Die Stadt Meinerzhagen hat bereits erkannt, dass eine verbesserte Transparenz nötig ist, um eine zielgerichtete Steuerungsunterstützung und damit optimierte zentrale Steuerung der Schul-IT zu erreichen. Transparenz ist dabei auch die Grundlage, um Risiken zu identifizieren und zu beherrschen. Entsprechende Daten und Informationen auf „Knopfdruck“ sind deshalb auch für die zentrale operative IT der Stadt Meinerzhagen unverzichtbar. Allerdings nimmt das Personal der zentralen IT keine IT-Aufgaben für die Schulen wahr. Diese werden im First- und Second-Level-Support über das Schulverwaltungsamt mithilfe von Fremdfirmen und Lehrern durchgeführt. Der in 2018 erfolgte Wechsel in der städtischen Finanzsoftware sollte dazu genutzt werden, die Steuerungsmöglichkeiten durch eine Kosten- und Leistungsrechnung zu erhöhen sowie ein aussagekräftiges Kennzahlensystem und Berichtswesen, auch für die Schul-IT, zu etablieren.

E-Government und Digitalisierung

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

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

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

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

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

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

E-Government

→ Feststellung

Die Stadt Meinerzhagen erfüllt die grundlegenden rechtlichen Erfordernisse zum größten Teil und profitiert dabei von gemeinschaftlichen Strukturen in einem IT-Zweckverband.

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

- § 3 (1) EGovG: Sicherer elektronischer Zugang zur Verwaltung,
- § 3 (2) EGovG: Zusätzlicher De-Mail Zugang,
- § 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).

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 Meinerzhagen

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	

Die Stadt Meinerzhagen ordnet sich bei den Aspekten des sicheren elektronischen Zugangs und des zusätzlichen De-Mail-Zugangs mit dem Merkmal „erfüllt“ in die Mehrheit der geprüften Kommunen ein. Die Punkte des ePayments und der Annahme elektronischer Nachweise sind noch nicht erfüllt.

Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Meinerzhagen profitiert bei der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben von gemeinschaftlichen Strukturen im kommunalen IT-Zweckverband.

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.

Alle geprüften Kommunen beschäftigen sich mit konkreten Maßnahmen der Digitalisierung, sind in der Umsetzungsphase oder arbeiten bereits mit digitalisierten Prozessen. Die elektronische Bearbeitung von Rechnungen, von Eingang bis Archivierung, wurde am häufigsten genannt. Hierbei sind vielfältige Aspekte aufgrund von technischen Schnittstellen zu Vorverfahren zu beachten. Auch die Digitalisierung der Ratsarbeit, Personalsachbearbeitung und Zeiterfassung wurde vergleichsweise oft aufgeführt. Die Nutzung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) ist in den Kommunen noch sehr unterschiedlich ausgeprägt.

Die Stadt Meinerzhagen hat sich der allgemeinen Strategie der SIT zur Digitalisierung angeschlossen. Prozessuntersuchungen zur Digitalisierung konnten aufgrund bislang mangelnder Personalkapazitäten bei der Stadt noch nicht in nötiger Art und Weise durchgeführt werden. Wie in fast allen Kommunen misst auch die Stadt Meinerzhagen noch keine Effekte der Digitalisierung im Sinne eines Controllings. Digitalisierung ist vornehmlich ein Thema der Organisationsabteilungen. Die gpaNRW beurteilt deshalb die Besetzung der von der Stadt Meinerzhagen ausgeschriebene Stelle als Beauftragte/r für Digitalisierung und Teamleitung IT positiv.

Datenschutz

→ Feststellung

Die Stadt Meinerzhagen erfüllt die wesentlichen rechtlichen Erfordernisse.

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

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

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

Wesentliche Elemente des kommunalen Datenschutzes sollten u.a. umfassen:

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

Die Stadt Meinerzhagen hat einen behördlichen Datenschutzbeauftragten bestellt. Es bestehen allgemeine Regelungen zum Datenschutz. Außerdem existiert ein Verzeichnisverzeichnis. Dies gilt so auch für den größten Teil der geprüften Kommunen. Mit den Dienstleistern der Stadt wurden Vereinbarungen zur Auftragsdatenverarbeitung geschlossen.

→ 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