

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik der
Stadt Fröndenberg/Ruhr im
Jahr 2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
→ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	4
Grundlagen	4
Prüfbericht	4
Inhalte, Ziele, Methodik	4
→ IT-Gesamtbetrachtung	7
Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz	7
IT-Gesamtkosten	14
→ Einzelne Handlungsfelder der IT	16
IT-Grunddienste	16
Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen	21
→ Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT	23
IT an Schulen	23
E-Government und Digitalisierung	24
Datenschutz	26

→ Managementübersicht

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

Das von der Stadt Fröndenberg gewählte Betriebsmodell der eigenverantwortlichen IT-Bereitstellung bietet alle strategischen Möglichkeiten die IT unmittelbar und zielgerichtet gestalten zu können. Die große Entscheidungsfreiheit bedeutet jedoch auf der anderen Seite, dass Fröndenberg ein umfangreiches Spektrum an IT-Risiken selbst im Blick behalten muss. Die Stadt kann nicht von gemeinschaftlichen IT-Strukturen eines kommunalen Rechenzentrums profitieren. Entsprechend hoch sind die Anforderungen an die interne IT-Steuerung der Stadt Fröndenberg.

Das IT-Steuerungssystem bietet den kommunalen Akteuren eine gute Entscheidungs- und Handlungsbasis. Die sich aus dem Betriebsmodell ergebenden Möglichkeiten der IT-Steuerung werden in der Stadt Fröndenberg umfänglich genutzt. IT-Risiken werden insgesamt durch ausgewogene Steuerungsmaßnahmen minimiert. Die fortschreitende Digitalisierung von Verwaltungsabläufen erhöht jedoch die Abhängigkeit von IT-Systemen auch in der Stadt Fröndenberg. Hier bestehen konkrete Verbesserungsoptionen in der eigenen Infrastruktur sowie bei organisatorischen IT-Maßnahmen. Bereits begonnene Planungen zur Verbesserung sollten unbedingt fortgeführt und entsprechende Maßnahmen konsequent umgesetzt werden.

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste mit IT-Standardarbeitsplätzen, Telekommunikation und Druck sind bei der Stadt Fröndenberg niedrig; für die Fachanwendungen liegen sie im Mittelfeld. Die gpaNRW sieht nur wenige Ansatzpunkte für eine nennenswerte Kostenreduzierung. So konnten für IT-Leistungen der Stadt an Dritte (VHS) keine Erträge aufwandsmindernd abgezogen werden. Diese hätten ansonsten die Kennzahlenausprägungen der Stadt positiv beeinflusst.

Die gpaNRW hat die IT an Schulen, den Umsetzungsstand beim E-Government sowie bei der Digitalisierung und beim Datenschutz betrachtet und auf Transparenz sowie Umsetzungsstand untersucht. Demnach hat die Stadt Fröndenberg Verbesserungsmöglichkeiten in der Steuerungssituation für die Schul-IT bereits erkannt und setzt entsprechende Maßnahmen schrittweise um. Die Stadt profitiert nicht von gemeinschaftlichen IT-Strukturen, beispielsweise in einem IT-Zweckverband. Die geplante stärkere Zusammenarbeit mit einem kommunalen Rechenzentrum wird sich auf die Umsetzung von Anforderungen im E-Government und der Digitalisierung positiv auswirken. Datenschutzrechtliche Erfordernisse erfüllt die Stadt bereits mithilfe der interkommunalen Zusammenarbeit mit der Stadt Unna.

→ 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 Fröndenberg 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 Fröndenberg wurde vom 10. Oktober 2017 bis zum 08. Mai 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 Fröndenberg ab. Das Prüfungsergebnis wurde am 07. Mai 2019 vor Ort vorgestellt.

→ IT-Gesamtbetrachtung

Im Kapitel „IT-Gesamtbetrachtung“ steigt die gpaNRW mit den folgenden übergreifenden Aspekten in die Analyse der IT der Stadt Fröndenberg 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.

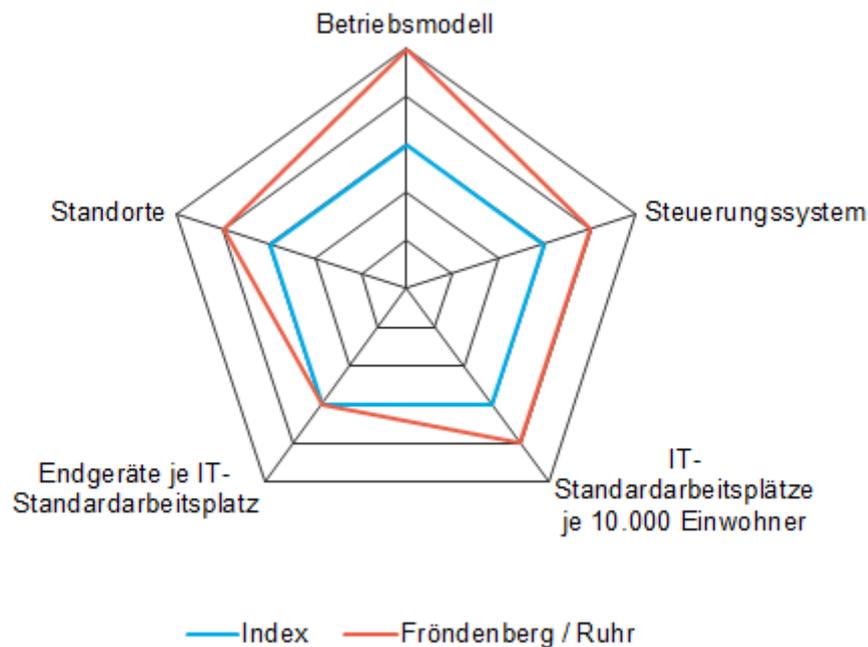
Anschließend bewertet die gpaNRW die Kostensituation auf der Grundlage diverser Kennzahlen. Der interkommunale Vergleich ist dabei die Ausgangsbasis jeder Analyse.

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 Fröndenberg 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 bestehen in der Stadt Fröndenberg insgesamt günstige Rahmenbedingungen für eine IT-Bereitstellung auf niedrigem Kostenniveau. Detailergebnisse zu den oben grafisch dargestellten Einflussfaktoren werden nachfolgend erläutert.

IT-Betriebsmodell

→ Feststellung

Das gewählte Betriebsmodell der eigenständigen IT-Bereitstellung bietet der Stadt Fröndenberg alle Möglichkeiten ihre IT effektiv und effizient zu steuern.

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 Fröndenberg betreibt ihre IT weitestgehend eigenständig. Daneben erfolgt die Systembereitstellung und Datenhaltung einiger Anwendungen durch vereinzelte externe Anbieter.

Die Stadt Fröndenberg profitiert zwar nicht von gemeinschaftlichen Strukturen wie z.B. innerhalb einer Zweckverbandsmitgliedschaft. Allerdings ermöglicht das Betriebsmodell eine völlig flexible und bedarfsgerechte Auswahl von IT-Services.

Den IT-Risiken dieser Konstellation begegnet die Stadt Fröndenberg mit einer Reihe an guten Steuerungsinstrumenten. Die gpaNRW geht hierauf nachfolgend näher ein.

IT-Steuerungssystem

→ **Feststellung**

Das IT-Steuerungssystem bietet den Akteuren der Stadt Fröndenberg eine gute Entscheidungs- und Handlungsbasis. Die sich aus dem Betriebsmodell ergebenden Möglichkeiten der effektiven und effizienten IT-Steuerung werden seitens der Stadt Fröndenberg umfassend genutzt. Trotzdem bestehen konkrete Verbesserungsoptionen.

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 in der Stadt Fröndenberg ist organisatorischer Bestandteil der Zentralen Dienste, die wiederum dem Bürgermeister als Leitung des Fachbereichs 1, Verwaltungsservice zugeordnet sind. Der Verwaltungsvorstand ist für die Grundsätze der Organisation und der Verwaltungsführung verantwortlich. Hier werden die fachlichen Belange der Fachbereichsleitungen eingebracht, die dann bestmöglich IT-gestützt umgesetzt werden. Ergänzend kommen die Anforderungen mit IT-Bezug aus der Kommunalpolitik hinzu. Die zentrale IT der Stadt Fröndenberg verantwortet das operative Management des IT-Services sowie die Umsetzung der entsprechenden Entscheidungen und Anforderungen der höhergelagerten Ebenen aus Verwaltung und Politik. Die operative IT hat dabei die Rolle eines Bindeglieds zwischen der Stadt und IT-Dienstleistern. Als Serviceexperte nimmt sie die Rolle im Sinne eines „Service Brokers“ wahr. Für die Zukunft ist anzunehmen, dass die interne IT noch mehr im Lieferanten- und Vertragsmanagement tätig sein wird. Dabei ist aus Sicht der gpaNRW von Vorteil, dass die operative IT in der Praxis bereits jetzt eine intensive impulsgebende und beratende Funktion einnimmt.

Die verschiedenen Rollen innerhalb des IT-Steuerungssystems werden bei der Stadt Fröndenberg 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 Fröndenberg grundsätzlich Klarheit über die jeweils gerade wahrgenommene Rolle sowie die nötige Transparenz für Entscheidungen mit IT-Bezug besteht.

Dabei ist es der Stadt Fröndenberg gelungen, einen Ausgleich zwischen Standards, Innovationen, strategischen Zielen der Gesamtverwaltung und den Interessen der Fachbereiche zu schaffen. Verschiedene Betrachtungsweisen der relevanten Abstimmungsakteure können systematisch verzahnt werden, strategische Elemente werden im Alltag für den operativen IT-Betrieb handlungsleitend.

Die grundsätzlich große Transparenz begünstigt in der Stadt Fröndenberg die systematischen Informationsweitergaben zwischen den Steuerungsakteuren. IT-relevante Kosten und Mengendaten können bei der Stadt Fröndenberg zeitnah und mit verhältnismäßig geringem Aufwand ermittelt sowie bewertet werden. Zudem wird standardisiert mindestens einmal im Jahr ein „Managementreport IT-Sicherheit“ vorgelegt. IT-Risiken jeglicher Art können durch dieses Gesamtsystem grundsätzlich gut identifiziert und beherrscht werden. Im speziellen Bereich der Schul-IT wird durch aktuelle Umstrukturierungsmaßnahmen an einer verbesserten Steuerungsgrundlage gearbeitet. Mehr hierzu im Kapitel „IT an Schulen“ in diesem Prüfbericht.

Eine formale IT-Strategie als zentrales Steuerungsinstrument und Orientierungsrahmen für die Ausrichtung der städtischen IT liegt zwar nicht vor. Die Vorgaben und Rahmenbedingungen in der Stadt Fröndenberg werden jedoch in ihrer Gesamtheit von der gpaNRW ähnlich positiv bewertet. Der IT-Einsatz in der Stadt Fröndenberg ist demnach flexibel im Sinne einer adaptiven IT-Strategie, die lern- und anpassungsfähig ist und aus der schritt- und bedarfsweise konkrete Vorgaben abgeleitet werden können. Dabei haben rechtliche Rahmenbedingungen (z.B. E-Government, Datenschutzrecht) sowie gesellschaftliche Herausforderungen (demografischer Wandel, Digitalisierung) erhebliche Auswirkungen auf Entscheidungen mit IT-Bezug. Die gpaNRW hat diesbezüglich den Eindruck gewonnen, dass die Stadt langfristig denkt aber auch konsequent handelt. Die rechtmäßige, wirtschaftliche und zweckmäßige Arbeit der operativen IT zur Erreichung übergeordneter Ziele wird beispielsweise durch folgende Festlegungen der Stadt Fröndenberg gestützt:

- Komplexere IT-Ausschreibungen werden im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit durch die zentrale Vergabestelle der Stadt Unna durchgeführt, da entsprechendes vergaberechtliches Fachwissen bei der Stadt Fröndenberg aus Wirtschaftlichkeitsgründen nicht vorgehalten werden soll.
- Die Stadt Unna übernimmt zudem Aufgaben des Datenschutzbeauftragten (DSB) für die Stadt Fröndenberg. Zusätzlich verbleibt ein eigener Datenschutzkoordinator in der eigenen Verwaltung.
- Bedeutende Fachverfahren werden auf privatrechtlich-vertraglicher Basis durch kommunale Rechenzentren (krz Lemgo, Kreis Unna, Citkomm GmbH bzw. jetzt SIT GmbH) bereitgestellt.
- Mit den Kommunen Kamen, Selm, Werne und Lünen wurde für den Aufbau eines Informationssicherheitsmanagementsystems (ISMS) eine gemeinsame Anschaffung der entsprechenden Software durchgeführt; jede Kommune baut dabei ihr eigenes und individuelles ISMS auf.
- Die Risiken für die Kontinuität des Geschäftsbetriebs werden durch konkrete Elemente des IT-Notfallmanagements minimiert. Beispiele:

- Für die Fachanwendungen wurden unterschiedliche Verfügbarkeitsanforderungen festgelegt. Daneben werden Schutzbedarfe für IT-Systeme in einer Software dokumentiert. An einem konkreten Notfallmanagementkonzept wird derzeit gearbeitet.
- Alle drei Jahre werden durch externe Anbieter Penetrationstests durchgeführt. Auf Initiative des Kreises Unna haben sich der Kreis und die kreisangehörigen Kommunen auf einen entsprechenden Dienstleister geeinigt.
- Die Stadt führt Online-Schulungen für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bereich Datenschutz und Informationssicherheit durch.
- Im April 2018 wurde bei der Stadt erstmals ein IT-Sicherheitsaudit durch den TÜV Nord als Vorbereitung zur 27001-Zertifizierung auf Basis von IT-Grundschutz des BSI durchgeführt.
- Es bestehen explizite Stellenanteile für Aufgaben des IT-Sicherheitsbeauftragten. Außerdem besteht ein Sicherheits-Notfall-Team (IT-Sicherheitsbeauftragter, ein Mitglied der zentralen Dienste, Vertretung der betroffenen Organisationseinheiten).
- Die redundante Netzanbindung der Kommune wird durch unterschiedliche Netzanbieter sichergestellt. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und einer absehbar schwierigen Nachbesetzung von IT-Fachkräften kann die Stadt hierdurch in Zukunft verschiedene Outsourcing-Strategien von IT-Services in ihre Überlegungen einbeziehen.
- Weitere aktuelle interne Regelungen zum Umgang mit und den Einsatz von IT sind vorhanden: Leitlinie zur Informationssicherheit, Dienstanweisung Datenschutz und Datensicherheit, Dienstanweisung über den Einsatz von mobilen Geräten und Datenträgern sowie Dienstanweisung über das Vergabewesen.

Allerdings ist es nach städtischen Angaben schwierig auf Kreisebene eine gemeinsame Strategie für den Umgang mit den Anforderungen des E-Governments und der Digitalisierung als Ganzes zu entwickeln. Unterschiedliche Anforderungen und Interessen innerhalb der Bürgermeisterkonferenz erschweren eine diesbezügliche strategische Zusammenarbeit. 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 Stadt wird diesbezüglich nicht durch technische und organisatorische Maßnahmen eines kommunalen Rechenzentrums unterstützt. Die Stadt Fröndenberg überlegt deshalb, zukünftig etablierte Strukturen eines kommunalen Rechenzentrums stärker zu nutzen. Weitere Ausführungen dazu erfolgen in den Kapiteln „E-Government“ und „Digitalisierung“.

Insgesamt zeigt das städtische IT-Personal ein vergleichsweise großes Engagement, um das IT-Sicherheitsniveau stetig zu verbessern. Die Gesamtheit der entsprechenden technischen und organisatorischen Maßnahmen lässt auf ein hohes Sicherheitslevel in der Stadt Fröndenberg schließen. Die gpaNRW bewertet auch die Überlegung, sich perspektivisch für eine noch bessere Notfallbewältigung und Systemverfügbarkeit einem Ausfallrechenzentrum anzuschließen, positiv. Begehung und Inaugenscheinnahme der zentralen IT-Infrastrukturmöglichkeiten

durch die gpaNRW erfolgten im Rahmen der Prüfung am 12. April 2018. Auch hier konnte die gpaNRW einen guten Eindruck gewinnen, ähnlich zur letzten überörtlichen IT-Prüfung in 2012. Konkrete Verbesserungsoptionen, beispielsweise im Notfallmanagement, wurden der Verwaltung bereits von der gpaNRW vor Erstellung des Prüfberichts mitgeteilt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Fröndenberg sollte die begonnenen Planungen zur Verbesserung der IT-Steuerungssituation fortführen und entsprechende Maßnahmen konsequent umsetzen.

IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner

→ **Feststellung**

Die überdurchschnittliche Anzahl an IT-Standardarbeitsplätzen begünstigt die Kennzahlenausprägungen etwas.

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 59 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 Fröndenberg wirkt sich diese Zahl daher begünstigend aus. Die Kennzahlen dieses Berichts sind somit tatsächlich etwas ungünstiger einzuschätzen als berechnet. Nach eigenen Angaben arbeiten in der Stadt Fröndenberg 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 Fröndenberg liegt die Zahl der Endgeräte im Verhältnis zu einem IT-Standardarbeitsplatz bei 1,40. Der interkommunale Durchschnittswert ist 1,42. Damit liegt keine nennenswerte Wirkung auf die Kennzahl „IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz“ vor.

Standorte

→ Feststellung

Die Anzahl der an die IT angebotenen Verwaltungsstandorte begünstigt die Kennzahlenausprägung.

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

In Fröndenberg werden je 10.000 Einwohner knapp 4,3 Standorte vorgehalten. Der Mittelwert für die geprüften Kommunen liegt bei rund 6,3. Auf 100 IT-Standardarbeitsplätze bezogen sind in der Stadt Fröndenberg 7,3 Standorte angebotenen, der Durchschnittswert liegt bei 11,8 Standorten.

In Fröndenberg werden somit vergleichsweise wenige Standorte vorgehalten, die an die IT angebotenen werden müssen. Fröndenberg umfasst ein relativ kleines Stadtgebiet von ca. 56 km². Der Mittelwert für die kleinen kreisangehörigen Kommunen liegt bei ca. 78 km². Die relativ kleine Gemeindefläche führt dazu, dass grundsätzlich günstige Rahmenbedingungen bestehen, Verwaltungsdienste bürgernah, mit verhältnismäßig wenigen physischen Standorten anzubieten.

IT-Gesamtkosten

→ Feststellung

Die IT-Gesamtkosten in der Stadt Fröndenberg sind unauffällig. Allerdings könnten diese noch geringer ausfallen, wenn für städtische IT-Leistungen an Dritte (VHS) Erträge verbucht worden wären.

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 Fröndenberg setzen sich die Gesamtkosten für Informationstechnik wie folgt zusammen: Über 40 Prozent sind Personal- und knapp 60 Prozent Sachkosten. Mit dem vergleichsweise hohen Personalkostenanteil sticht die Stadt mit seinem Betriebsmodell des „autarken“ operativen IT-Services aus der Vergleichsmasse heraus. Während andere Kommunen mehr Sachkosten z.B. an einen Zweckverband entrichten, schultert die Stadt Fröndenberg die Anforderungen an die IT mit einem intensiveren Einsatz von eigenem Personal. Knapp 37 Prozent der IT-Gesamtkosten entfallen auf die „IT-Grunddienste“, bestehend aus IT-Standardarbeitsplätzen, Telekommunikation, Druck sowie übergeordneten Netz- und Serverkosten. Die anderen 63 Prozent werden für die „Fachanwendungen“ inklusive übergeordneter Kosten aufgewendet.

Insgesamt weist die Stadt Fröndenberg leicht unterdurchschnittliche 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



Fröndenberg / Ruhr	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
4.741	4.064	4.820	5.567	13

Die prüfungsrelevanten absoluten IT-Kosten betragen in der Stadt Fröndenberg etwa 600.000 Euro. An den ordentlichen Gesamtaufwendungen des städtischen Haushalts machen diese knapp 1,5 Prozent aus. Diese Größenordnung ist mit der Mehrheit der geprüften kleinen kreisangehörigen Kommunen mit Werten von ein bis zwei Prozent vergleichbar. Für die Stadt Fröndenberg konnten bei allen Kostenbetrachtungen keine Erträge für IT-Leistungen an Dritte aufwandsmindernd abgezogen werden. Entsprechende Erträge würden die Kennzahlenausprägungen der Stadt jedoch positiv beeinflussen.

Näheres zur Kostensituation ergibt sich aus der folgenden 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 Fröndenberg stellt ihre IT-Grunddienste günstig bereit.

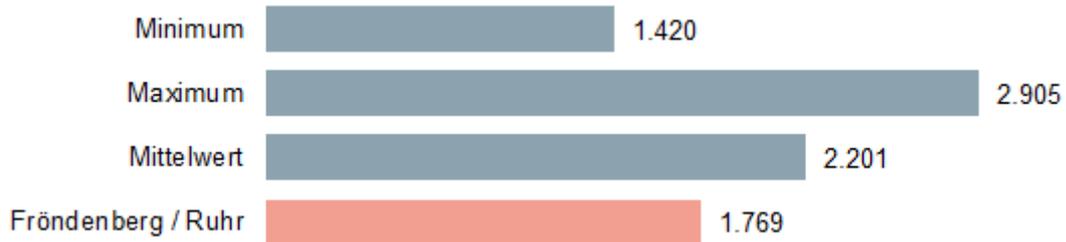
Um die IT-Grunddienste möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte sich die Stadt folgende Fragen stellen:

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

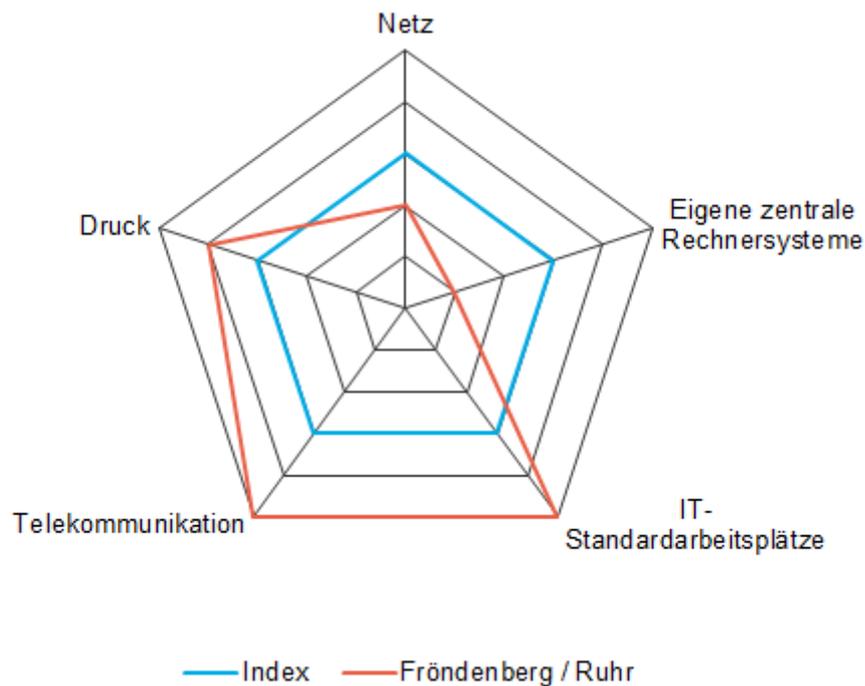
Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016



Fröndenberg / Ruhr	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
1.769	1.850	2.170	2.573	13

Das folgende Netzdiagramm stellt die Kostensituation für die Stadt Fröndenberg 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



Das gewählte Betriebsmodell der eigenständigen IT-Bereitstellung führt dazu, dass Kosten für das Netz sowie zentrale Rechnersysteme sehr hoch ausfallen. Zweckverbände preisen entsprechende Kosten für die Mitglieder sehr oft in die Rechnungspositionen, beispielsweise für die Bereitstellung von Anwendungen, ein. Allerdings profitieren durch diese Konstellation die IT-Grunddienste der Stadt kostenmäßig als Ganzes.

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 sind im interkommunalen Vergleich mit 605 Euro je Standardarbeitsplatz mit IT-Ausstattung weit überdurchschnittlich. An dieser Positionierung haben die Sachkosten einen erheblichen Anteil. Diese fallen für die redundante Netzanbindung über mehrere Netzanbieter an. Dies wurde so bewusst von der Kommune gesteuert. Hintergrund ist der demografische Wandel und das absehbare sowie fast gleichzeitige Ausscheiden des IT-Personals.

Die Stadt Fröndenberg geht nämlich berechtigterweise davon aus, dass eine Nachbesetzung mit qualifiziertem IT-Personal sehr schwierig wird. Durch die strategische Netzausrichtung kann bei zukünftigen Überlegungen zum Betriebsmodell auch eine intensive Auslagerung von IT-Services, z.B. an ein kommunales Rechenzentrum, einbezogen werden. Hierdurch würden dann zwangsläufig die Verfügbarkeitsanforderungen der Stadt an die primäre Datenanbindung zu einem Hauptdienstleister wachsen.

Zentrale Rechnersysteme

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

Das Betriebsmodell führt dazu, dass im Gegensatz zu Kommunen mit ausgelagerten IT-Systemen die Kosten für zentrale Rechnersysteme in der Stadt Fröndenberg sehr hoch sind. An dieser Positionierung haben insbesondere die äußerst hohen Sachkosten einen erheblichen Anteil.

Die Stadt Fröndenberg weist bei einer sehr hohen Gesamtzahl an Servern einen positiven, weil überdurchschnittlichen Anteil an virtualisierten¹ Servern auf. Die Stadt nutzt die Serverinfrastruktur durchschnittlich fünf Jahre, was im interkommunalen Vergleich dem Standard entspricht.

Einerseits hat die Stadt Fröndenberg mehr Server zu betreuen. Andererseits nutzt sie bereits intensiv den Einsatz der Servervirtualisierung, um die laufenden Kosten zu reduzieren. Trotzdem ist festzuhalten, dass technische und organisatorische Maßnahmen zur Risikominimierung

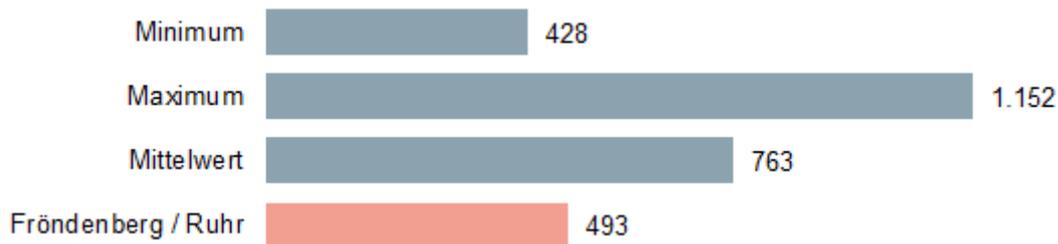
¹ Servervirtualisierung: Unterteilung von physikalischen Servern in mehrere virtuelle Maschinen. Diese sind voneinander isoliert, nutzen aber die gleiche Hardware.

in der eigenen Serverinfrastruktur erhebliche Kosten nach sich ziehen. Zweckverbände preisen entsprechende Kosten oft in die Rechnungspositionen für die einzelnen Produkte ein. Die Situation ist insofern für die Stadt unproblematisch, als dass die IT-Grunddienste kostenmäßig als Ganzes durch die Situation profitieren.

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 Fröndenberg sehr niedrig:

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



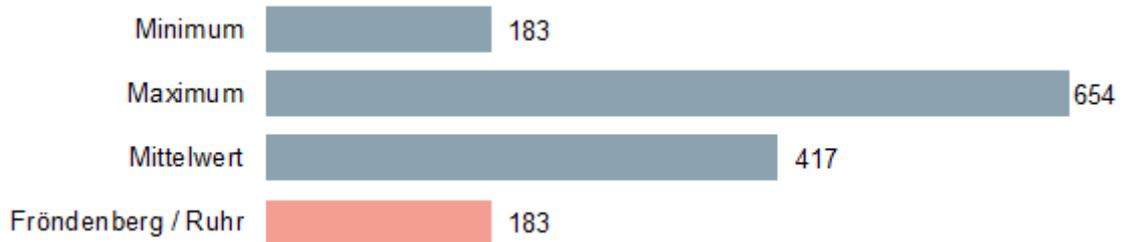
Fröndenberg / Ruhr	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
493	559	801	883	13

Neben den vergleichsweise unterdurchschnittlichen Personalkosten für die Betreuung besteht der Großteil der, im interkommunalen Vergleich sehr geringen, Sachkosten aus Abschreibungen, die aus dem Hard- und Softwareeinsatz der eingesetzten Rechner resultieren. Insgesamt lassen sich hier keine konkreten Anhaltspunkte für eine nennenswerte Kostenoptimierung erkennen.

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 Fröndenberg äußerst niedrig:

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



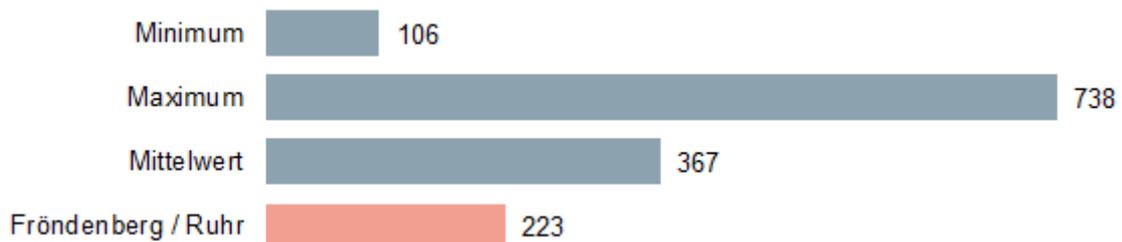
Fröndenberg / Ruhr	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
183	313	366	553	13

Leicht unterdurchschnittliche Personalkosten und äußerst niedrige Sachkosten beeinflussen die Positionierung. Die Stadt Fröndenberg setzt für die Telekommunikation eine technische Hybridlösung mit noch wenigen Voice-over-IP-Geräten ein. Die Komponenten der TK-Anlage sind bereits größtenteils abgeschrieben. Zwar entsteht durch die momentane Situation nach eigenen Angaben ein erhöhter administrativer Aufwand, die Sachkosten sind dadurch jedoch sehr gering. Ein Austausch der Lösung ist angedacht. Erfahrungsgemäß ist beim Einsatz von Smartphones in allen Verwaltungen ein Mehraufwand zu verzeichnen. Hierdurch steigen nicht nur die Kosten für die Geräte oder Datenverbindungen sondern auch für das Management dieser Geräte. Dies verursacht auch personellen Mehrbedarf in der operativen IT. Langfristig gesehen ist deshalb bei der Telekommunikation, auch in der Stadt Fröndenberg, 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 Fröndenberg im günstigen Bereich ein:

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



Fröndenberg / Ruhr	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
223	273	353	378	13

Überdurchschnittliche Personalkosten sowie minimale Sachkosten beeinflussen die Positionierung. Zwar ist der Anteil der Arbeitsplatzdrucker in Einzelnutzung und mit erhöhtem Personalaufwand im Vergleich zu den gemeinschaftlich nutzbaren Geräten sehr hoch, die Stadt Fröndenberg setzt im interkommunalen Vergleich insgesamt jedoch wenige Drucker je IT-Standardarbeitsplatz ein. Ein Konzept zur Druckerkonsolidierung und -optimierung ist nach eigenen Angaben bereits in Bearbeitung.

Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

→ Feststellung

Die Stadt Fröndenberg liegt mit ihren Kosten für Fachanwendungen in der Mitte der statistischen Reihe der geprüften Kommunen. Zwar führt das Betriebsmodell zu sehr hohen eigenen Personalkosten, demgegenüber stehen aber weit unterdurchschnittliche Sachkosten.

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

- Welche Fachanwendungen werden benötigt und tatsächlich eingesetzt?

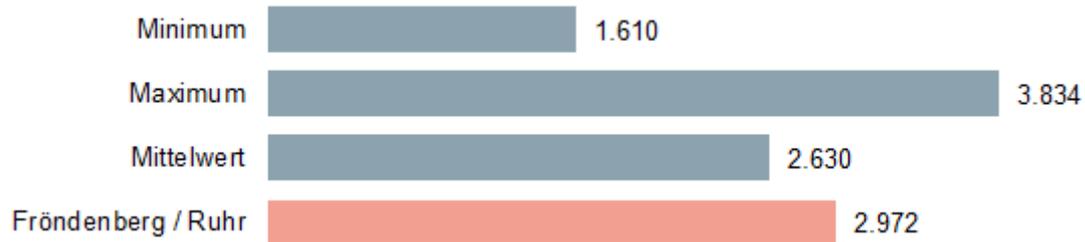
Ein wirtschaftlicher Einsatz von Fachanwendungen sollte sich also am tatsächlichen Bedarf orientieren. Die Verwaltung sollte in der Lage sein, den benötigten Umfang in Breite und Tiefe anhand eigener Kriterien selber beurteilen und festsetzen zu können. Zudem sollte die Kommune selbst darüber entscheiden 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 Fröndenberg für die Bereitstellung von Fachanwendungen auf einem mittleren Niveau:

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



Fröndenberg / Ruhr	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl
2.972	2.057	2.952	3.153	13

Die enthaltenen Personalkosten sind im interkommunalen Vergleich sehr hoch. Demgegenüber fallen die Sachkosten unterdurchschnittlich aus. Die gesamten Fachanwendungskosten werden in der Stadt Fröndenberg zudem stark von den vorgelagerten Aufwendungen für das eigene Rechenzentrum samt Serverkomponenten beeinflusst.

Das gewählte Betriebsmodell führt dazu, dass im Gegensatz zu Kommunen mit ausgelagerten IT-Systemen die Kosten für umfassende technisch-infrastrukturelle Leistungen eines IT-Zweckverbands entfallen. Auf der anderen Seite trägt die Stadt Fröndenberg hierdurch ein großes Risiko in technisch-organisatorischer Hinsicht. Das Betriebsmodell führt auch dazu, dass die eigenen Personalkosten maximal ausfallen. Zweckverbände hingegen preisen für ihre Mitglieder entsprechende Kostenbestandteile in die Rechnungspositionen für die einzelnen Produkte ein. Kommunen mit Anbindung an einen IT-Zweckverband zahlen also Personalkosten des Dienstleisters aus ihren Sachmittelbudgets und weisen deshalb tendenziell geringere Personalkosten auf.

→ 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 Fröndenberg hat die Verbesserungsmöglichkeiten in der Steuerungssituation für die Schul-IT erkannt und setzt entsprechende Maßnahmen schrittweise um.

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 Umstrukturierung der Schul-IT ist für die Stadt Fröndenberg ein aktuelles Thema. Im Rahmen der Schulentwicklungs- und Medienentwicklungsplanung sollen mehr Standards für eine IT-Vereinheitlichung gesetzt und damit eine bessere Administrierbarkeit erreicht werden. Die Stadt Fröndenberg hat bereits erkannt, dass eine höhere Transparenz nötig ist, um eine zielgerichtete Steuerung der Schul-IT zu gewährleisten. Transparenz ist dabei auch die Grundlage zur Identifizierung und Beherrschung von IT-Risiken jeglicher Art. Hierfür wurde eine Verlagerung von IT-Aufgaben an das Personal der städtischen IT nötig. Bereits ab 2017 entfielen mehr Stellenanteile der zentralen IT auf die Betreuung der Schul-IT. Mit der geplanten Zentralisierung

von IT-Aufgaben der Schul-IT beim Personal der zentralen IT werden zukünftig noch mehr Personalressourcen gebunden.

Die einzelnen Schulen der Stadt Fröndenberg haben in 2018 bereits Medienkonzepte aufgestellt. Hier wurden pädagogische Konzepte für den Einsatz digitaler Medien in den Schulen eingebettet. Verwaltungsseitig wurde hierzu eine Anlage gefertigt, die alle übergeordneten Themen, wie z.B. den sogenannten First- und Second Level Support mit aufgreift. Darauf aufbauend wird ein Medienentwicklungsplan vom Schulträger erstellt. Dieser soll Planungssicherheit für die Schulen und den Schulträger herstellen. Somit werden auch für die städtische IT der Einsatz von Medien und die technischen Erfordernisse planbar. Eine mittelfristige Investitions- und Kostenplanung für den Schulträger wird zudem erleichtert.

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 erfüllt die grundlegenden rechtlichen Erfordernisse. Anders als die meisten geprüften Kommunen profitiert die Stadt Fröndenberg jedoch nicht von gemeinschaftlichen IT-Strukturen, beispielsweise 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 Fröndenberg

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 Fröndenberg 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 voll erfüllt.

Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Fröndenberg profitiert bei der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben nicht von gemeinschaftlichen IT-Strukturen, beispielsweise in einem IT-Zweckverband. Zudem fehlen, wie in den meisten Kommunen, Personalkapazitäten für die notwendige „klassische“ Organisationsarbeit. Die Zusammenarbeit mit einem kommunalen Rechenzentrum ist geplant.

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 Fröndenberg hat im Rahmen der DMS-Einführung vereinzelte Prozesse untersucht und digitalisiert, beispielsweise im Rechnungswesen. Wie in fast allen Kommunen misst auch die Stadt Fröndenberg noch keine Effekte der Digitalisierung im Sinne eines Controllings. Ebenso gestaltet sich hier die verwaltungsübergreifende Steuerung schwierig. Die Digitalisierung ist vornehmlich ein Thema der Organisationsabteilungen. So wie in Fröndenberg fehlen in den meisten Kommunen Personalkapazitäten für die notwendige „klassische“ Organisationsarbeit.

Datenschutz

→ Feststellung

Die Stadt Fröndenberg erfüllt die rechtlichen Erfordernisse und profitiert dabei von der interkommunalen Zusammenarbeit mit der Stadt Unna.

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, wengleich zentrale materielle Kernelemente und Regelungen, wie z.B. die Zweckbindung der Daten, beibehalten bleiben.

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

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

- Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten gem. Art. 30 DSGVO,
- Informationspflichten gem. Art. 13 ff. DSGVO,
- 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 Fröndenberg hat die Aufgaben des behördlichen Datenschutzbeauftragten an die Kreisstadt Unna übertragen. Zudem bestehen allgemeine interne Regelungen zum Datenschutz sowie ein Verfahrensverzeichnis. 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