

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik der
Gemeinde Wenden im Jahr
2018*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
→ Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	4
Grundlagen	4
Prüfbericht	4
Inhalte, Ziele, Methodik	4
→ Rahmenbedingungen	7
Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz	7
→ IT-Kosten	14
Kostensituation	14
IT-Gesamtkosten	15
IT-Grunddienste	16
→ Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT	24
IT an Schulen	24
E-Government und Digitalisierung	25
Datenschutz	27

→ Managementübersicht

Die IT-Kosten der Gemeinde Wenden sind insgesamt durchschnittlich. Dennoch fallen sie in einzelnen Handlungsfeldern auffällig hoch aus.

Rund 78 Prozent der gesamten IT-Kosten entfallen auf die Leistungen des Zweckverbandes als Hauptdienstleister der Gemeinde Wenden. Dies ist die logische Folge der vollständigen Auslagerung der operativen IT an den Zweckverband.

Durch die Auslagerung besteht für die Gemeinde Wenden eine überdurchschnittliche Abhängigkeit vom Zweckverband. Dies stellt erhöhte Anforderungen an die Organisation, Instrumente und Prozesse die zur Steuerung des IT-Dienstleisters erforderlich sind. Die Gemeinde Wenden verlässt sich hier zu stark auf die Vorgaben und Prozesse seines Dienstleisters. Ihr stehen zu wenig Ressourcen und Kompetenzen zur Verfügung, um detaillierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen oder Prozessanalysen durchzuführen. Die Prozessperspektive ist allerdings erforderlich, um die Anforderungen an die IT zielführend beschreiben zu können. Damit ist sie auch eine wichtige Grundlage für anstehende Digitalisierungsprozesse. Um für die bevorstehenden Herausforderungen der digitalen Transformation die entsprechenden Ressourcen und Kompetenzen bereitstellen zu können, sollte die Gemeinde Wenden auch mögliche Kooperationen mit anderen Kommunen innerhalb des Verbandsgebietes in Betracht ziehen.

Neben fehlenden Ressourcen weist die Gemeinde Wenden Defizite in konzeptioneller Hinsicht auf. So fehlen wichtige orientierungsgebende Vorgaben, wie z.B. eine IT-Strategie, eine IT-Sicherheitsleitlinie, eine Dienstanweisung zum Umgang mit IT und eine Dienstanweisung zum Umgang mit dem Datenschutz sowie ein Notfallkonzept. Diese konzeptionellen Defizite sollten aufgearbeitet werden, um bestehende Risiken hinsichtlich Betriebsbereitschaft, Informationssicherheit und Datenschutz kontrollieren bzw. minimieren zu können.

Im Betrachtungsjahr 2016 fallen die IT-Kosten der Gemeinde Wenden in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 4.820 Euro annähernd durchschnittlich aus. In den Bereichen Netz, Telekommunikation und Druck weist die Gemeinde Wenden dabei sehr geringe Kosten auf. Dass das Ergebnis insgesamt nicht günstiger ausfällt, ist in sehr hohen Kosten im Bereich der IT-Standardarbeitsplätze begründet. Verursacht werden diese vorrangig durch das Leasing der Standardhardware sowie den Full-Service des Zweckverbandes. Daraus leitet die gpaNRW kein unwirtschaftliches Handeln ab. Vielmehr geben die Zahlen Anlass, IT-Kosten und -Leistungen gezielt auf Verhältnismäßigkeit und Anforderungsgerechtigkeit zu prüfen und entsprechend zu steuern. Darüber hinaus wird das Ergebnis der Gemeinde Wenden im Bereich der Fachanwendungen durch eine temporäre Doppelbelastung zusätzlich belastet. Diese ist auf die Umstellung des Finanzverfahrens zurückzuführen.

Die Rahmenbedingungen im Zweckverband bieten der IT-Steuerung hinreichende Flexibilität. Das Abrechnungssystem des Zweckverbandes sollte allerdings aus Kundensicht verursachungsgerechter gestaltet werden. Der Ansatzpunkt dazu liegt für die Gemeinde Wenden in der Gremienarbeit innerhalb des Zweckverbandes.

→ 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.

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 Kernverwaltung“. Daher wird nicht nur die Organisationseinheit betrachtet, die den IT-Betrieb sicherstellt, sondern es werden sämtliche IT-Aufgaben der Kernverwaltung untersucht. Diese Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer IT-Abteilung, aber auch dezentral in Fachämtern erledigt werden. Auch die Leistungserbringung durch Externe, z. B. durch kommunale Rechenzentren oder im Wege anderer Formen interkommunaler Zusammenarbeit 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 aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- Konsolidierungsmöglichkeiten aufzuzeigen,
- dazu beizutragen, 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 gpa-Kennzahlenset 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 Gemeinde Wenden wurde vom 13. Juni 2017 bis zum 15. April 2019 durchgeführt. Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Projektleitung)
- Sven Alsdorf

Alle für den Kennzahlenvergleich und die Prüfung notwendigen Grunddaten und Informationen sind in einem internen Prüfungsvermerk festgehalten. Die Daten wurden von der Gemeinde Wenden 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 Gemeinde Wenden ab.

Das Prüfungsergebnis wurde mit dem Bürgermeister sowie den beteiligten Mitarbeitern der Gemeinde Wenden erörtert.

→ Rahmenbedingungen

Im Kapitel „Rahmenbedingungen“ steigt die gpaNRW mit den folgenden übergreifenden Aspekten in die Analyse der IT der Gemeinde Wenden ein:

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

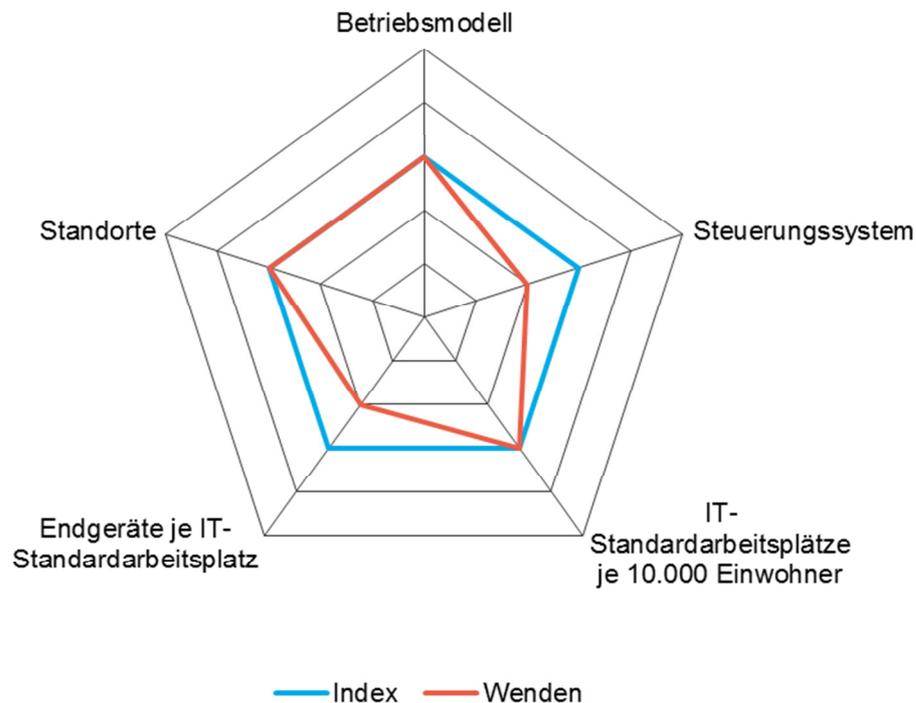
Hier analysiert die gpaNRW, ob und ggf. inwiefern diese Aspekte die dargestellten Kostenkennzahlen beeinflussen. Sofern es möglich und erforderlich ist, formulieren wir auch Feststellungen und Empfehlungen zu den Einflussfaktoren selbst.

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 Gemeinde Wenden dar.

Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert deutet auf eine begünstigende Wirkung. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert wirkt belastend.

Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz im Jahr 2016



→ Feststellung

Eine überdurchschnittlich hohe Anzahl zu betreuender IT-Endgeräte und Defizite im internen Steuerungssystem belasten die Kostensituation der Gemeinde Wenden.

Die Hintergründe zu den dargestellten Einflussfaktoren und Handlungsmöglichkeiten werden nachfolgend im Detail erläutert.

IT-Betriebsmodell

→ Feststellung

Das Betriebsmodell bietet der Gemeinde Wenden strategische Gestaltungsmöglichkeiten. Das Abrechnungssystem des Zweckverbandes ist allerdings nicht hinreichend verursachungsgerecht.

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

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

- Die Kommune sollte entscheiden können, welche IT-Leistungen sie von wem in Anspruch nimmt.
- Sie sollte nur die Kosten tragen, die hierdurch verursacht werden.

- Die Kommune sollte die tatsächliche Möglichkeit haben, das Betriebsmodell mittelfristig maßgeblich zu verändern.

Das Betriebsmodell der Gemeinde Wenden ist durch die vollständige Auslagerung von IT-Leistungen im Sinne eines Full-Service geprägt. Dabei setzt die Gemeinde auf die interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen eines Zweckverbandes. Dies war im Betrachtungsjahr noch die „Kommunale Datenzentrale Westfalen-Süd (KDZ)“ in Siegen. Anfang 2018 hat die KDZ mit der Citkomm aus Hemer zum neuen Zweckverband „Südwestfalen-IT (SIT)“ fusioniert.

Aus diesem Grund hängen die Möglichkeiten der Gemeinde Wenden, Einfluss auf seine IT-Leistungen sowie die resultierenden Kosten zu nehmen, einzig von den Rahmenbedingungen im Zweckverband ab. Die Satzung des Zweckverbandes gibt hier vor, inwiefern die Gemeinde Wenden über die Abnahme von IT-Leistungen entscheiden kann und mit welchen Kosten sie belastet wird.

Die nachstehend dargestellten Rahmenbedingungen gelten für den alten und neuen Zweckverband gleichermaßen.

Die Satzung des Zweckverbandes gestattet seinen Mitgliedern, IT-Leistungen auch von Dritten zu beziehen oder selbst zu erbringen. Eine Abnahmeverpflichtung für die angebotenen Leistungen existiert nicht. Damit besteht die Flexibilität, alternative Dienstleister und Produkte in Betracht zu ziehen. Dass die Gemeinde Wenden die Strategie der Generalunternehmerschaft verfolgt und damit auf alternative Dienstleister nahezu verzichtet, ist dafür unerheblich. Diese Strategie könnte jederzeit verändert werden.

Neben der Entscheidung für oder gegen eine Leistung kann die Gemeinde Wenden ihre IT-Kosten nur teilweise über die Abnahmemenge steuern. Zwar erhebt der Zweckverband laut Satzung nur für nicht direkt zurechenbare Leistungen eine Umlage im Verhältnis ihrer Einwohner, unabhängig vom Abnahmeverhalten. Im Übrigen zahlt die Stadt nur für die Produkte, die sie beim Zweckverband tatsächlich abnimmt. Allerdings ist die Abnahmemenge oftmals nicht Basis der Rechnungsstellung. Dies ist darin begründet, dass einige Produkte nicht über die Lizenzen, sondern über Einzelpreise je Einwohner oder ähnlichen Verrechnungsschlüsseln in Rechnung gestellt werden.

Vor dem Hintergrund des Solidaritätsgedankens und der notwendigen Finanzierung eines Zweckverbandes durch seine Mitglieder sind Pauschalabrechnungen nachvollziehbar und begründet. Insbesondere aus Sicht des Zweckverbandes bringen sie Planungssicherheit und vereinfachen die Abrechnung mit den Mitgliedern.

Mit dieser Abrechnungssystematik verzichtet der Zweckverband aber auch darauf, Sparanreize für seine Mitglieder zu setzen. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Verbandskosten insgesamt unnötig steigen. Die Abrechnung nach Einwohnern beispielsweise, begünstigt die Mitglieder, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl eine hohe Anzahl von IT-Standardarbeitsplätzen haben und damit tendenziell auch mehr IT-Leistungen in Anspruch nehmen. Sparsamkeitsbemühungen der einzelnen Mitglieder werden so nicht unmittelbar honoriert.

Bei Lizenz, Betreuungs- und Verbrauchskosten ist daher eine Abrechnung nach tatsächlicher Inanspruchnahme sowohl aus Einzel- als auch aus Verbandsicht vorteilhafter. Bei reinen Infrastrukturleistungen wie z.B. den Netzbetrieb bietet sich eine pauschale Abrechnung allerdings weiterhin an.

Die Gemeinde Wenden vertritt ihre Interessen innerhalb des Zweckverbandes in der Verbandsversammlung durch den Bürgermeister und einen politischen Vertreter. Der Bürgermeister ist zudem Mitglied des Verwaltungsrates. Darüber hinaus wurde im Zweckverband ein Fachbeirat gegründet, der sich insbesondere mit der strategischen Ausrichtung des Verbandes beschäftigt. Auch hier ist die Gemeinde Wenden vertreten. In weiteren Facharbeitskreisen sind verschiedene Mitarbeiter der Gemeinde 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 Gemeinde Wenden mit anderen kleineren Kommunen im Verbandsgebiet außerhalb der satzungsgemäßen Institutionen des Zweckverbands abstimmt, um größenspezifische Anforderungen an die IT besser in den Verband einbringen zu können.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW bestärkt die Gemeinde Wenden darin, ihre eigenen Belange weiterhin aktiv über die Abstimmungsgremien einzubringen. In diesem Zusammenhang sollte sie sich mit Priorität für eine noch verursachungsgerechtere Leistungsabrechnung und-kalkulation einsetzen.

IT-Steuerungssystem

→ **Feststellung**

Das interne Steuerungssystem der Gemeinde Wenden weist Defizite auf.

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 der Kommune und stellen die Einzelinteressen der Organisationseinheiten hierzu in Beziehung.
- 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 Gemeinde Wenden bzw. deren Steuerung ist organisatorisch innerhalb des Bereiches 10 „Zentrale Verwaltungsaufgaben, Informationstechnik und Tourismus“ angesiedelt. Dieser Bereich ist Teil des Fachbereichs I „Zentrale Dienste / Sicherheit und Ordnung“, welcher direkt dem Bürgermeister unterstellt ist. Der Bürgermeister ist somit auch die für die strategische Steuerung der IT verantwortliche Person in der Verwaltungsführung.

Die zur IT-Steuerung relevanten Informationen können mit verhältnismäßigem Aufwand seitens der IT aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden. Der Verwaltungsvorstand erhält diese Informationen automatisch in regelmäßigen Abständen sowie anlassbezogen.

Durch die Auslagerung der operativen IT-Aufgaben besteht für die Gemeinde Wenden eine extreme Abhängigkeit vom Zweckverband. Dies betrifft dessen Dienstleistungsquantität und –qualität gleichermaßen. Auf der einen Seite profitiert die Gemeinde Wenden beispielsweise von den Sicherheitsprozessen und –mechanismen des Zweckverbandes. Gleichwohl bestehen auch Risiken, wie z. B. dem Verlust von Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten. Eine Auslagerung darf zu keinen unkontrollierbaren Risiken hinsichtlich Betriebsbereitschaft, Informationssicherheit und Datenschutz führen.

Um möglichen Risiken zu entgegen, müssen insbesondere

- Vorgaben gemacht werden, die eine zielgerichtete Steuerung des Zweckverbandes unter anderem über die Gremienarbeit ermöglichen (z.B. IT-Strategie, IT-Sicherheitsleitlinie),
- Vorgaben für die Hard- und Softwarenutzer gemacht werden (z.B. Dienstanweisung zum Umgang mit IT, Dienstanweisung zum Umgang mit Datenschutz),
- Notfallszenarien identifiziert und entsprechende Maßnahmen geplant werden (Notfallplanung/Notfallkonzept) sowie
- Verantwortlichkeiten und Schnittstellen zwischen allen Beteiligten verbindlich geregelt werden (Service-Level-Agreements etc.).

Mit Ausnahme der Service-Level-Agreements, fehlen derartige Vorgaben und Regelungen derzeit bei der Gemeinde Wenden noch. Ein Sicherheitskonzept wird nach eigenen Angaben derzeit erstellt.

Wie auch bei vielen anderen Kommunen dieser Größenordnung, gibt es in der Gemeinde Wenden keinen klassischen Organisationsbereich. Dies führt in der Regel dazu, dass sich die organisatorischen Tätigkeiten mangels Ressourcen und Kompetenzen auf Basisbetrachtungen beschränken. Damit verzichtet die Gemeinde auf die Möglichkeit, ineffektive und ineffiziente Verwaltungsprozesse zu identifizieren und auf Optimierungspotenziale, z.B. auch durch einen IT-Einsatz, systematisch zu untersuchen.

Die IT dient dazu, Geschäftsprozesse gezielt zu unterstützen, um deren Effizienz und Effektivität zu erhöhen. Im Idealfall sollte einem IT-Einsatz daher eine Geschäftsprozessbetrachtung vorausgehen. Die Erkenntnisse bilden dann die Grundlage, um konkrete Leistungsanforderungen zu definieren und über die Wirtschaftlichkeit von IT-Leistungen zu urteilen.

Die Gemeinde Wenden verzichtet darauf, für neue oder laufende IT-Projekte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorzunehmen, die über einen reinen Kostenvergleich hinausgehen. Nach eigenen Angaben verlässt sie sich darauf, Synergien durch die interkommunale Zusammenarbeit im Zweckverband zu erzielen. Dadurch besteht das Risiko, dass bezogene IT-Leistungen aus Sicht der Gemeinde Wenden nicht anforderungsgerecht und mithin ineffizient sind. Zumal die Anzahl der Verbandmitglieder und die Heterogenität in der Mitgliederstruktur durch die Zweckverbandsfusion größer geworden ist. Daraus folgt, dass mehr Mitglieder unterschiedlichste Anforderungen definieren. Um hier einen Konsens in eigenem Sinne herbeiführen zu können, sollte die Gemeinde Wenden die eigene Bedarfslage kennen und einbringen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund anstehender Digitalisierungsvorhaben.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Wenden sollte Ihre strategische IT-Ausrichtung in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Darüber sollte sie ein Notfallplan aufstellen und Dienstanweisungen zum Umgang mit IT allgemein sowie mit dem Datenschutz einführen. Zudem sollte die Gemeinde Wenden die Ressourcen sowie Fach- und Methodenkompetenzen sicherstellen, die für systematische Prozessanalysen notwendig sind.

IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner hat direkten Einfluss auf die IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz: Viele IT-Standardarbeitsplätze begünstigen die Kennzahl, wenige belasten sie.

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

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

Erfahrungsgemäß steigen oder fallen die IT-Kosten nicht proportional mit der Zahl der IT-Arbeitsplätze. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern.

Bei der Gemeinde Wenden stellt sich die Situation verglichen mit den bisher geprüften 13 Kommunen wie folgt dar:

Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner im Jahr 2016



Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner ist annähernd durchschnittlich und wirkt sich daher nicht nennenswert auf die Kennzahlenausprägungen der Gemeinde Wenden aus.

Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

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.

Bei der Gemeinde Wenden liegt die Zahl der Endgeräte in Verhältnis zu den IT-Standardarbeitsplätzen bei rund 175 Prozent. Damit liegt sie höher als bei den meisten bisher geprüften Kommunen innerhalb dieses Prüfsegmentes. Die Kennzahl „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“ wird dadurch belastet. Der Durchschnitt der Vergleichskommunen liegt derzeit bei 142 Prozent.

Standorte

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

Bei der Gemeinde Wenden liegt die Anzahl der Standorte je 100 IT-Standardarbeitsplätze mit 10,28 leicht unter dem interkommunalen Durchschnitt von 11,77. Dieser Wert ist unauffällig und damit neutral zu werten.

→ IT-Kosten

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

Die Kennzahlen der gpaNRW erfassen die Kostensituation sowohl auf der Ebene der Gesamtkosten als auch auf der Ebene der dahinterstehenden Handlungsfelder der IT. Um diese abbilden und interkommunal vergleichen zu können, hat die gpaNRW eine Kostenstellenstruktur entwickelt. Ziel ist es, alle zu einem bestimmten Handlungsfeld gehörenden Kosten, entweder direkt oder indirekt über eine Umlage, einer entsprechenden Kostenstelle zuzuordnen.

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

Kostensituation

→ Feststellung

Die IT-Kosten der Gemeinde Wenden sind durchschnittlich. Temporäre Doppelbelastungen durch die Umstellung des Finanzverfahrens im Bereich der Fachanwendungen und hohe Kosten für die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze verhindern eine günstigere Kostensituation.

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

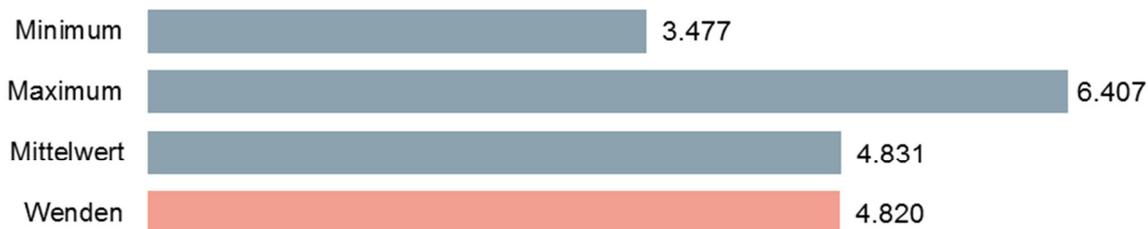
Wie bereits beschrieben, kann die gpaNRW den Output bzw. die Qualität der IT-Leistungserstellung nicht monetär bewerten. Gleichwohl gilt, dass

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

IT-Gesamtkosten

Wie bereits beschrieben, ist der Ausgangspunkt für die Analyse der Kostensituation der Gemeinde Wenden ist der Vergleich der IT-Gesamtkosten im Verhältnis zu der Anzahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung.

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



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

Von den bisher geprüften Kommunen haben ebenso viele Kommunen geringere wie höhere IT-Kosten als die Gemeinde Wenden.

Die Kostenstruktur der Gemeinde Wenden stellt sich wie folgt dar:

IT-Kostenbestandteile der Gemeinde Wenden im interkommunalen Vergleich im Jahr 2016 in Prozent

	Personalkosten	Sachkosten	Erträge	Gemeinkosten
Gemeinde Wenden	8,2	90,3	0,0	1,5
Interkommunaler Durchschnitt	22,2	75,9	-2,3	4,1

Der sehr hohe Anteil der Sachkosten ist Ausdruck der vollständigen Aufgabenauslagerung der Gemeinde Wenden an den Zweckverband. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursachen würde, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Alle bisher geprüften Kommunen, stellen Ihre IT-Aufgaben zumindest zu einem geringen Teil noch eigenverantwortlich bereit. Es gibt auch Kommunen, die Ihre IT nahezu autonom bereitstellen.

Analog zur Kostenstruktur fallen auch die Personalkosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit knapp 400 Euro sehr gering aus. Keine der bisher geprüften Kommunen weist hier geringere Personalkosten auf. Die Sachkosten sind dementsprechend mit gut 4.352 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Dennoch fallen sie geringer aus, als bei einzelnen Kommunen, die einen geringeren Auslagerungsgrad aufweisen.

Die dargestellten Zahlen stammen aus der Zeit vor der Fusion der Zweckverbände Citkomm und KDZ zur SIT. Durch die Fusion sollen unter anderem Synergieeffekte entstehen, die mittel-

fristig über die Konsolidierung von Ressourcen und Leistungen Einsparungen mit sich bringen. Diese Effekte führen jedoch nicht kurzfristig zu geringeren Kosten bei allen Mitgliedern. Die Eckpunkte zum Wirtschaftsplan des neuen Dienstleisters zeigen durch die Umstellung des Finanzierungskonzepts leicht höhere Nettozahlungen für die Gemeinde Wenden. Die Mehrbelastung beläuft sich auf rund 6,8 Prozent und damit circa 221 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Weitergehende Erkenntnisse werden im Folgenden auf der Ebene der einzelnen Handlungsfelder thematisiert.

IT-Grunddienste

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

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

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

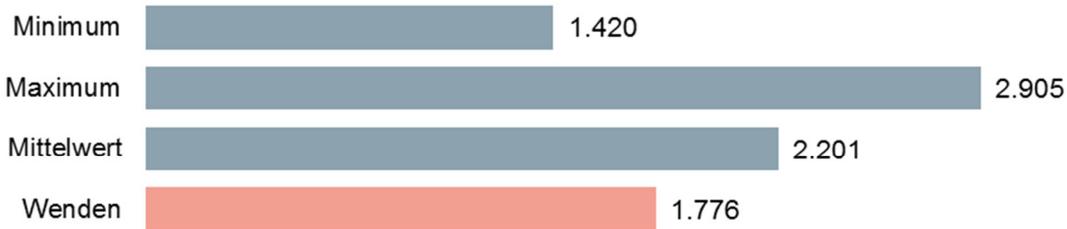
Um die IT-Grunddienste möglichst wirtschaftlich bereitstellen zu können, sollte sich die Kommune folgende Fragen stellen:

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

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

Ausgangspunkt für die tiefergehende Analyse der Kosten für den Bereich der IT-Grunddienste sind die Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Sie stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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

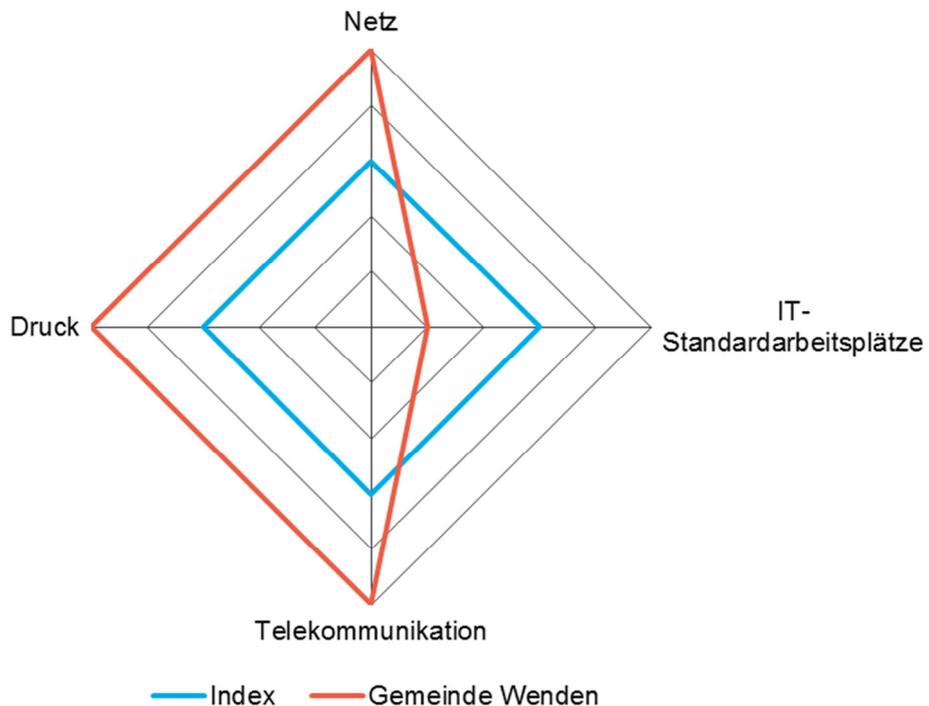


Gemeinde Wenden	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
1.776	1.850	2.170	2.573	13

Die Gemeinde Wenden stellt ihre IT-Grunddienste zu geringeren Kosten bereit als drei Viertel der bisher geprüften Kommunen.

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

Kostensituation in den Handlungsfeldern der IT-Grunddienste 2016



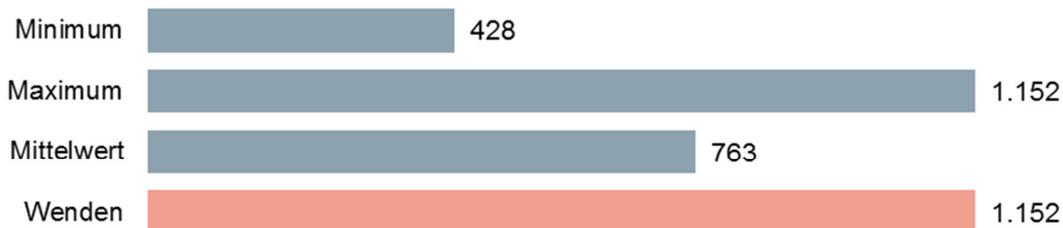
Die sehr geringen Kosten in den Bereichen Netz, Telekommunikation und Druck können die sehr hohen Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze mehr als kompensieren. In der Regel sind in den Kosten für die IT-Grunddienste auch Kosten für die zentralen Rechnersysteme enthalten.

Sie umfassen Kosten im Zusammenhang mit eigenen Servern, zentralen Speichersystemen, Datenbanken, usw. Aufgrund der vollständigen Auslagerung der operativen IT-Aufgaben fallen hier für die Gemeinde Wenden keine eigenen Kosten an.

IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze machen bei der Gemeinde Wenden knapp 65 Prozent ihrer IT-Grunddienste aus. Sie stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



Gemeinde Wenden	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
1.152	559	801	883	13

Die Gemeinde Wenden stellt seine IT-Standardarbeitsplätze zu höheren Kosten bereit als alle bisher geprüften Kommunen. Auffällig sind hier die Sachkosten. Sie machen knapp 86 Prozent der Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze aus. Auch wenn hohe Sachkosten eine logische Folge der Aufgabenauslagerung sind, fallen sie hier mit gut 990 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung auffällig hoch aus. So haben jeweils 11 von 13 Kommunen im Bereich der IT-Standardarbeitsplätze insgesamt geringe Kosten, also inklusive Personal- und Gemeinkosten.

Nachstehende Aspekte sind dafür ursächlich:

- Leasing der Standardhardware

Das Leasing führt dazu, dass der Gemeinde Wenden durchgängig Kosten für alle eingesetzten Geräte entstehen. Dies ist bei einem großen Teil der geprüften Kommunen, die Ihre Geräte kaufen und über die wirtschaftliche Nutzungsdauer hinaus nutzen, nicht der Fall. Allerdings besitzt die Gemeinde Wenden durch die gewählte Form der Hardwarebereitstellung eine hohe Planungssicherheit. Die Leasingverträge beinhalten nämlich auch erweiterte Wartungs- und Garantieleistungen. Mit gut 272 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind die Kosten für die Bereitstellung der Standardhardware höher als bei den meisten Kommunen. In der Summe aus Abschreibungen und Leasing- oder Mietaufwendungen liegt der interkommunale Durchschnitt derzeit bei knapp 120 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Die Kosten der Gemeinde Wenden sind dabei höher, obwohl sich im Betrachtungsjahr zahlreiche Geräte bereits außerhalb der Leasingdauer befunden haben und weiterhin genutzt werden konnten.

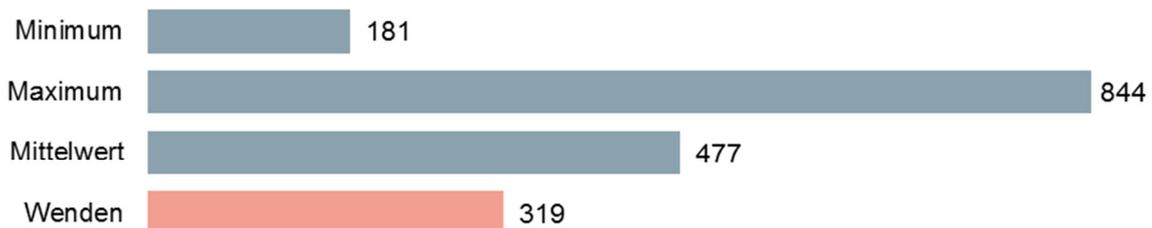
- **Kosten des Full-Services**

Der gesamte Leistungsumfang im Bereich der IT-Standardarbeitsplätze wird durch die KDZ bzw. nun durch die SIT erbracht. Daher bestehen die Sachkosten neben den Leasingaufwendungen ausschließlich aus Kosten des Zweckverbandes. Dies entspricht in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung knapp 706 Euro. Damit sind alleine diese Kosten der Gemeinde Wenden höher, als derzeit 7 von 13 geprüften Kommunen insgesamt, also inklusive der Hardware-, Personal- und Gemeinkosten für die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze aufweisen. Es ist nicht ausgeschlossen, dass hier seitens der KDZ Leistungen abgerechnet werden, die in den Kosten anderer Vergleichskommunen nicht berücksichtigt werden. Die dazu erforderlichen Einblicke in die Preiskalkulation der jeweiligen Dienstleister sind nicht in jedem Fall gewährleistet. Insofern kann die gpaNRW an dieser Stelle die Höhe der Kosten nicht abschließend bewerten. Es zeigt aber, dass es für die Gemeinde Wenden unerlässlich ist, möglichst viele Kosteninformationen zu besitzen, um sich selbst ein Urteil über das Verhältnis der Kosten zum erbrachten Nutzen machen zu können. Sofern die Gemeinde Wenden eine eigene Überprüfung vornehmen möchte, kann sie sich dabei auf die Erkenntnisse eines umfangreichen Störungsmanagements stützen. Auf Seiten des Zweckverbandes werden alle durch die Nutzer auflaufenden Störungsfälle über ein Ticketsystem erfasst, klassifiziert und mit relevanten Informationen über dessen Bearbeitung gespeichert. Bisher hat die Gemeinde Wenden diese Informationen nicht systematisch ausgewertet. Bei der Bewertung der Kosten für den Full-Service sind diese Auswertungen jedoch unerlässlich. Sehr positiv ist in diesem Zusammenhang, dass der Zweckverband seine Preise für den Full-Service je nach Inanspruchnahme jährlich anpasst.

Netz

Zu den Netzkosten zählen typischerweise Leitungskosten - mit Ausnahme der Gebäudeverkabelung - sowie Kosten der Netzwerkkomponenten (z.B. Firewall, Router, Switches). Sie machen bei der Gemeinde Wenden einen Anteil von knapp 18 Prozent der IT-Grunddienste aus.

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



Gemeinde Wenden	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
319	373	519	605	13

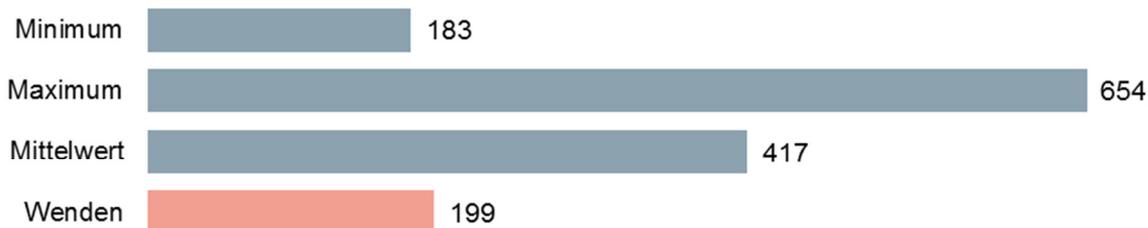
Die Netzkosten sind bei der Gemeinde Wenden geringer als bei drei Viertel aller geprüften Kommunen. Dabei handelt es sich ausschließlich um Sachkosten, die auf Leistungen des Hauptdienstleisters entfallen.

Die anfallenden Netzkosten sind stark von regionalen Faktoren abhängig, wie zum Beispiel die Topografie der Umgebung oder die Entfernung zwischen den zu verbindenden Standorten. Maßgebliche Grundlage für die positive Kostensituation der Gemeinde Wenden ist, dass die topologischen Rahmenbedingungen sowie die Infrastruktur der Kommune dies zulassen. Ein wesentlicher Grund ist zudem, dass das gemeinsam finanzierte verbandweite Richtfunknetz bereits beschrieben ist. Dadurch fallen die Infrastrukturkosten wesentlich geringer aus, als noch in den letzten Jahren.

Telekommunikation

Die Kosten für die Telekommunikation der Gemeinde Wenden machen einen Anteil von gut 11 Prozent der „IT-Grunddienste“ aus.

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



Gemeinde Wenden	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
199	313	366	563	13

Nur eine der bisher geprüften Kommunen weist in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung noch geringere Telekommunikationskosten auf als die Gemeinde Wenden. Die Einzelkosten in Wenden fallen noch geringer aus. Die Kosten je Telefonendgerät liegen bei gut 121 Euro. Damit ist die Gemeinde Wenden in diesem Verhältnis günstiger als alle Vergleichskommunen.

Die günstige Kostensituation der Gemeinde Wenden wird durch folgende Aspekte begünstigt:

- **Unterdurchschnittliche Anzahl von Telefonendgeräten**

Der Ausstattungsgrad liegt bei gut 1,6 Telefonendgeräten je IT-Arbeitsplatz und damit leicht unter dem interkommunalen Mittelwert von knapp 1,7. Damit setzt die Gemeinde Wenden etwas weniger Telefonendgeräte ein, als die meisten Vergleichskommunen. Dass die Anzahl der Telefonendgeräte grundsätzlich über der der IT-Arbeitsplätze liegt, ist darauf zurückzuführen, dass auch nicht personen- bzw. arbeitsplatzbezogene Endgeräte vorhanden sind, die Kosten verursachen. Zudem gibt es neben den standardmäßigen Festnetzgeräten oftmals Doppelausstattungen in Form von Mobiltelefonen.

- Geringer Anteil von Mobiltelefonen

Nur gut fünf Prozent der bei der Gemeinde Wenden eingesetzten Telefonendgeräte sind Mobiltelefone. Im Durchschnitt sind es bei den bisher geprüften Kommunen rund 20 Prozent. Daraus folgt, dass nur gut 8 Prozent der IT-Standardarbeitsplätze mit einem mobilen Telefonendgerät ausgestattet sind. Hier liegt der interkommunale Durchschnitt derzeit bei knapp 36 Prozent.

- Zentrales Vertragsmanagement

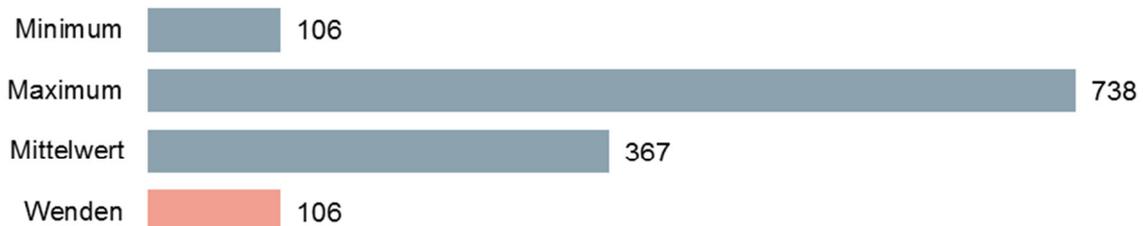
Von Vorteil ist auch, dass das Vertragsmanagement zentralisiert ist. Dadurch ist der Überblick über alle Vertragskonten gewährleistet. Zudem kann die Gemeinde Wenden durch gebündelte Angebotsabfragen günstige Konditionen erzielen.

Unter diesen Rahmenbedingungen hat die Gemeinde Wenden offensichtlich für sich einen Weg gefunden, Telekommunikationsleistungen kostengünstig bereitzustellen.

Druck

Die Kostenstelle Druck hat im Jahr 2016 einen Anteil von knapp 6 Prozent an den IT-Grunddiensten der Gemeinde Wenden. Im interkommunalen Vergleich stellt sich dies wie folgt dar:

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



Gemeinde Wenden	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
106	273	353	378	13

Keine der bisher geprüften Kommunen hat geringere Kosten im Bereich des Arbeitsplatzdruckes als die Gemeinde Wenden.

Die Gemeinde Wenden setzt verstärkt auf den Einzelplatzdruck. Knapp 90 Prozent der IT-Standardarbeitsplätze sind mit einem Druckendgerät ausgestattet. Im Durchschnitt sind es bei den bisher geprüften Kommunen rund 72 Prozent. Nur knapp 14 Prozent aller Druckendgeräte der Gemeinde Wenden werden gemeinschaftlich, also von mehr als einer Person genutzt. Hier liegt der interkommunale Durchschnitt derzeit bei knapp 52 Prozent.

Die vorhandenen Druckendgeräte waren im Betrachtungsjahr größtenteils abgeschrieben. Zudem gab es keine nennenswerten Ersatzbeschaffungen. In der Folge sind bei der Gemeinde Wenden auch kaum Abschreibungen bzw. Aufwendungen für Ersatzbeschaffungen angefallen.

Die Zahlen der Gemeinde Wenden sind der Beleg dafür, dass eine hohe Quote an gemeinschaftlich genutzten Druckern nicht zwingend die wirtschaftlichste Lösung sein muss. Vielmehr kommt es darauf an, die Hardware und Form der Bereitstellung am eigenen Bedarf auszurichten. Auch hier hat die Gemeinde Wenden für sich einen kostengünstigen Weg gefunden, ihre individuelle Bedarfslage im Bereich Druck durch kostengünstige Hardware abzudecken.

Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen

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

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

- Welche Fachanwendungen werden benötigt und tatsächlich eingesetzt?

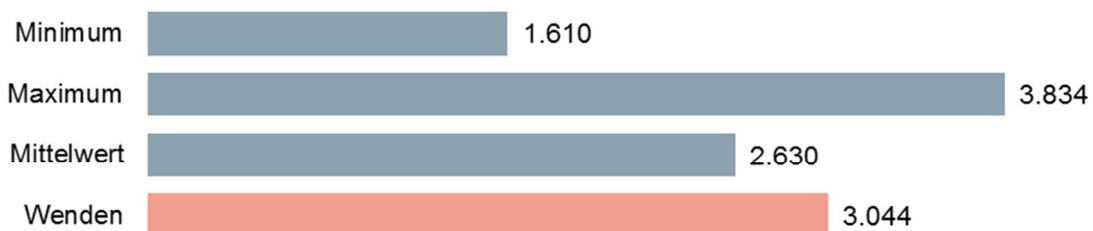
Ein wirtschaftlicher Einsatz von Fachanwendungen sollte sich also am tatsächlichen Bedarf orientieren. Die Verwaltung sollte daher in der Lage sein, den benötigten Umfang in Breite und Tiefe anhand eigener Kriterien selber beurteilen und festsetzen zu können. Zudem sollte die Kommune selbst darüber entscheiden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

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

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

Bei der Gemeinde Wenden stellen sich die Fachanwendungskosten im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



Gemeinde Wenden	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
3.044	2.057	2.952	3.153	13

Acht der bisher geprüften Kommunen haben teils deutlich geringer Kosten für die Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen als die Gemeinde Wenden.

Den größten Anteil an den dargestellten Kosten haben die direkt zuordenbaren Sachkosten mit knapp 91 Prozent. Sie fallen mit circa 2.767 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher aus, als bei dreiviertel der Vergleichskommunen.

Wesentlichen Einfluss auf die Höhe der Sachkosten der Gemeinde Wenden hat die Umstellung des Finanzverfahrens. Durch den übergangsweisen Parallelbetrieb vom Altsystem „KIRP“ und dem Neusystem „INFOMA“ sind im Betrachtungsjahr zusätzlich rund 35.900 Euro angefallen. Bezogen auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind dies knapp 335 Euro. Bei ansonsten gleichbleibenden Rahmenbedingungen ist zu erwarten, dass sich die Gesamtkosten mit Ablösung des Altsystems um einen Betrag dieser Größenordnung reduzieren werden.

Das Lizenzmanagement für die Fachanwendungen liegt komplett in den Händen des Zweckverbandes. Damit ist dieser zuständig für die rechtskonforme, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Bereitstellung dieser Anwendungen. Durch die teils pauschale Abrechnung der Fachanwendungen besteht die Gefahr, dass Lizenzen zumindest im Hinblick auf die Menge über Bedarf bereitgestellt werden. Wie bereits unter dem Aspekt des Betriebsmodells beschrieben, fehlt ein unmittelbarer Anreiz für die einzelnen Abnehmer Lizenzen einzusparen.

Wie unter dem Aspekt der IT-Steuerung erläutert, fehlen der Gemeinde Wenden Ressourcen, um Verwaltungsprozesse systematisch zu untersuchen. Damit kann sie derzeit auch nicht bewerten, ob die eingesetzten Verfahren die eigenen Verwaltungsprozesse optimal unterstützen. Auch hier verlässt sich die Gemeinde Wenden stark auf die Vorgaben des Zweckverbandes. In Folge der Fusion werden in den nächsten Jahren Produkte weiter konsolidiert. Dadurch kann sich das Produktportfolio der Gemeinde Wenden verändern. Daher sollte die Gemeinde Wenden über Prozessanalysen, mindestens in Bereichen mit großer Relevanz, eigene Anforderungen beschreiben.

→ **Empfehlung**

Um das IT-Kosten-Nutzen-Verhältnis bewerten zu können, sollte die Gemeinde Wenden die Empfehlungen der gpaNRW zum Betriebsmodell und dem IT-Steuerungssystem verfolgen. Darüber hinaus sollte sie dazu auch die Erkenntnisse aus dem Störungsmanagement des Zweckverbandes für sich nutzen.

Zudem sollte die Gemeinde Wenden ein nachhaltiges Lizenzmanagement einführen, um Rechtsnachteile vermeiden und eine wirtschaftliche Lizenznutzung gewährleisten zu können. Das Leasingmodell zur Bereitstellung der Standardhardware sollte ebenfalls Gegenstand einer kritischen Kosten-Nutzen-Analyse sein.

→ 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**

Der Steuerungsstrukturen für den IT-Bereich der Schulen sind gut. Gleichwohl bestehen Optimierungsmöglichkeiten.

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

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

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

Die IT für den pädagogischen Bereich der Schulen der Gemeinde Wenden wird unterschiedlich betreut. Ein regionaler IT-Dienstleister ist für den pädagogischen Bereich im Schulzentrum zuständig. Der Zweckverband übernimmt indes die Betreuung der IT für den entsprechenden Bereich in den Grundschulen. Alle Beschaffungen werden hingegen zentral durch die IT-Organisationseinheit der Gemeinde Wenden koordiniert. Dadurch besteht eine gute Basis für eine wirtschaftliche Hard- und Softwarebereitstellung in den Schulen. Darüber hinaus existiert ein aktueller Medienentwicklungsplan als Orientierung für die IT-Ausstattung in den Schulen. Allerdings fehlen verbindliche Regeln zur Nutzung der schulischen IT-Infrastruktur.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Wenden sollte verbindliche Regeln zur Nutzung der schulischen IT-Infrastruktur erlassen.

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 – 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 Gemeinde Wenden hat derzeit noch nicht alle Anforderungen des EGovG erfüllt.

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),

Diese Anforderungen gelten somit auch für die Gemeinde Wenden 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 Gemeinde Wenden

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		

§ 4 EGoVG regelt den elektronischen Rückkanal zwischen Verwaltung und Bürger sowie Unternehmen. Kommunen sollen in den Fällen, in denen sich die Bürger oder Unternehmen auf elektronischem Wege an die Verwaltung gewendet haben, auch den gleichen elektronischen Weg für eine Antwort nutzen. Eine Pflicht zur Nutzung des elektronischen Rückkanals gilt dabei nur für die jeweils zuständigen Bereiche, an die sich die Bürger oder Unternehmen auf elektronischem Wege auch gewandt haben. Sinnvoll ist es, die Verfahrensweise verwaltungsintern verbindlich z.B. über eine Dienstanweisung zu regeln.

Die Bedingungen für die ab 2019 pflichtige Einführung von elektronischen Bezahlungsmöglichkeiten (ePayment) waren zum Zeitpunkt der Datenerhebung in dieser Prüfung bei der Gemeinde Wenden noch nicht erfüllt. § 7 verpflichtet alle Behörden des Landes und die Gemeinden und Gemeindeverbände, bei einem durchgängig elektronisch durchgeführten Verwaltungsverfahren die Teilnahme an mindestens einem im elektronischen Geschäftsverkehr üblichen und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren zu ermöglichen. Als „hinreichend sicher“ gelten alle elektronischen Bezahlungssysteme, die den in der Verwaltungsvorschrift festzulegenden Standards entsprechen. Zwischenzeitlich hat die Gemeinde Wenden die Einrichtung einer ePaymentlösung beauftragt. Diese wird voraussichtlich im Sommer 2019 eingeführt.

Alle anderen rechtlichen Anforderungen wurden seitens der Gemeinde Wenden erfüllt.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Wenden sollte die Gewährleistung des elektronischen Rückkanals verbindlich regeln.

Digitalisierung

→ Feststellung

Der Gemeinde Wenden fehlen eigene Zielvorgaben und Ressourcen bei der digitalen Transformation von Verwaltungsprozessen.

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.

Die Gemeinde Wenden besitzt weder eine eigene formelle Strategie zum E-Government noch zur digitalen Transformation. Sie orientiert sich auch hier sehr stark an den seitens des Zweckverbandes vorgegebenen Inhalten und Zeitschienen. Mangels eigener Ressourcen sieht sich die Gemeinde nicht in der Lage, Digitalisierungsprojekte initiativ voranzutreiben. Die Strategie des Zweckverbandes gestaltet die Gemeinde Wenden allerdings über den zuständigen Fachbeirat mit.

Seit Anfang 2018 setzt die Gemeinde Wenden ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) ein. Annähernd vollständig digital arbeitet sie bisher nur im Rahmen des Rechnungsworkflows.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Wenden sollte eine eigene Digitalisierungsstrategie formulieren und fort-schreiben. Sie ist die notwendige Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit innerhalb des Zweckverbandes. Darüber hinaus sollte die Gemeinde Wenden Ressourcen sowie Fach- und Methodenkompetenzen sicherstellen, die zur systematischen Umsetzung weiterer Digitalisierungsprojekte erforderlich sind. Dazu sollte die Gemeinde Wenden auch mögliche Kooperationen innerhalb des Verbandsgebietes in Betracht ziehen.

Datenschutz

→ Feststellung

Die Gemeinde Wenden hat noch nicht alle notwendigen organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes ergriffen.

Die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) wurde im April 2018 von den Gremien der EU abgestimmt und gilt seit der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU am 25.05.2018 unmittelbar in den Mitgliedsstaaten. Gleichzeitig wurde das Datenschutzgesetz NRW (DSG NRW) grundle-

gend 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.

Auch im Bereich des Datenschutzes nimmt die Gemeinde Wenden die Dienstleistungen des Zweckverbandes in Anspruch. Dieser stellt der Gemeinde einen behördlichen Datenschutzbeauftragten zur Verfügung. Der behördliche Datenschutzbeauftragte pflegt das gesetzlich geforderte Verzeichnis und berät die Gemeinde Wenden in datenschutzrechtlichen Fragen.

Trotz der Bestellung eines behördlichen Datenschutzbeauftragten verbleibt die Verantwortung und damit der organisatorische Rahmen für den Datenschutz bei der Gemeinde Wenden. Vor diesem Hintergrund hat sie auch notwendige technische und organisatorische Maßnahmen zum Datenschutz ergriffen. So bestehen beispielsweise besondere Regelungen zur Auftragsdatenverarbeitung mit dem Zweckverband und den jeweiligen Fachbereichen. Es fehlen allerdings Vorgaben für die eigenen Verwaltungsmitarbeiter zum Umgang mit sensiblen Daten im Sinne des Datenschutzes.

Der Verwaltungsführung obliegt es, ein Datenschutzkonzept aufzustellen, mit dem sichergestellt wird, dass im Zuständigkeitsbereich der öffentlichen Stelle die datenschutzrechtlichen Pflichten erfüllt und datenschutzrechtliche Bestimmungen eingehalten werden. Dies ist in Art. 24 Abs. 2 DSGVO geregelt. Dies setzt voraus, dass datenschutzrechtliche Zuständigkeiten konkret einzelnen Organisationseinheiten oder Personen innerhalb der öffentlichen Stelle zugewiesen und notwendige Verfahrensabläufe festgelegt werden.

Eine tiefere Prüfung der datenschutzrelevanten Inhalte und Prozesse hat die gpaNRW nicht vorgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Wenden sollte eine Dienstanweisung zum Umgang mit dem Datenschutz in der Verwaltung einführen.

Herne, den 08.05.2019

gez.

Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold

Abteilungsleitung

gez.

Alexander Ehrbar

Projektleitung

→ 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