

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Ennigerloh im Jahr
2020*

Informationstechnik

INHALTSVERZEICHNIS

| | |
|--|-----------|
| Informationstechnik | 1 |
| 1 Managementübersicht | 3 |
| 2 Überörtliche Prüfung der Informationstechnik | 4 |
| 2.1 Grundlagen | 4 |
| 2.2 Prüfungsbericht | 4 |
| 2.3 Inhalte, Ziele, Methodik | 4 |
| 2.4 Gegenstand der IT-Prüfung | 5 |
| 2.5 Kennzahlenvergleich | 5 |
| 2.6 Prüfungsablauf | 6 |
| 3 Einflussfaktoren auf die IT-Kostensituation | 7 |
| 3.1 IT- Betriebsmodell | 8 |
| 3.2 IT-Steuerungssystem | 9 |
| 3.3 IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner | 11 |
| 3.4 Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz | 11 |
| 3.5 Standorte | 12 |
| 4 IT-Kostensituation | 13 |
| 4.1 IT-Gesamtkosten | 13 |
| 4.2 Einzelne Handlungsfelder der IT | 14 |
| 5 Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT | 22 |
| 5.1 IT an Schulen | 22 |
| 5.2 E-Government und Digitalisierung | 23 |
| 5.3 Datenschutz | 26 |
| 6 Anlage: Ergänzende Tabellen | 27 |
| Kontakt | 28 |

1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Ennigerloh im Prüfgebiet Informationstechnik stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Informationstechnik

Die Gesamtausrichtung der Informationstechnik (IT) der Stadt Ennigerloh führt zu niedrigen Kosten. Es besteht aus technischer und organisatorischer Sicht Verbesserungsbedarf im Umgang mit IT-Risiken. Das gewählte Betriebsmodell bietet der Verwaltungsführung der Stadt Ennigerloh weitgehende Möglichkeiten, die IT nach eigenen Bedarfen und Anforderungen effektiv ausgestalten zu können. Die für das Wissensmanagement und die Digitalisierung der Verwaltung notwendigen Prozessbetrachtungen werden nicht in ausreichendem Umfang durchgeführt.

Sowohl die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste als auch für die Fachanwendungen liegen weit unter dem aktuellen Durchschnitt der geprüften Kommunen. Die gpaNRW sieht keine konkreten Anhaltspunkte für eine nennenswerte Kostenoptimierung, ohne die Qualität der Leistungen zu beeinträchtigen.

Die Mitgliedschaft im Zweckverband Kommunale Anwendergemeinschaft für Informations- und Kommunikationstechniken (KAI) hat die Stadt Ennigerloh über Jahre geprägt. Das Betriebsmodell erlebt durch die neue strategische Ausrichtung der KAI eine Veränderung. Daher bezieht sie seit 2019 Leistungen von der citeq im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung einer IT-Anwendergemeinschaft.

Bei der KAI bieten sich für die Stadt Ennigerloh über die Hauptverwaltungsbeamten-Konferenz Einflussmöglichkeiten auf die strategische Ausrichtung sowie die Preis- und Leistungsgestaltung.

Die IT der Stadt Ennigerloh ist zentral organisiert und bewirtschaftet. Die Verantwortung ist dabei eindeutig verortet. Es findet ein regelmäßiger fachlicher Austausch statt. Allerdings fehlen verbindliche Vorgaben, die ein zielgerichtetes Handeln auch personenunabhängig gewährleisten. Organisationsaufgaben werden im gleichen Fachbereich wahrgenommen, was zu einer guten Zusammenarbeit führt. Aber die personellen Ressourcen der Organisation reichen nicht aus, um die notwendigen Prozessbetrachtungen durchzuführen.

Im Rahmen der Ergänzungsprüfung Informationstechnologie wurde bei der Stadt Ennigerloh auch der aktuelle Stand der umgesetzten Maßnahmen hinsichtlich des IT-Grundschutzes stichprobenweise betrachtet. Hierbei hat sich gezeigt, dass gerade im Hinblick auf den organisatorischen Rahmen erhebliche Optimierungsmöglichkeiten bestehen, um die vorhandenen Risikopotenziale zu reduzieren.

2 Überörtliche Prüfung der Informationstechnik

2.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen 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 Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der Kommunen in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Kommune zu leisten.

2.2 Prüfungsbericht

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

Prüfungsergebnisse bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß), werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW Personalaufwendungen auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten¹. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

2.3 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 berücksichtigt die gpaNRW.

¹ KGSt-Bericht Nr. 07/2016 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2016/2017)

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.

2.4 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.

2.5 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir folgende Werte dar:

- die Extremwerte, also das Minimum und das Maximum, und
- drei Viertelwerte.

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 und 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.

Ebenfalls nennen wir die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind. In den interkommunalen Vergleich hat die gpaNRW die Werte aller kleinen kreisangehörigen Kommunen zwischen 18.000 und 25.000 Einwohnern einbezogen.

2.6 Prüfungsablauf

Die IT-Prüfung in der Stadtverwaltung Stadt Ennigerloh hat die gpaNRW vom 18. April 2018 bis zum 29. Juni 2020 durchgeführt. Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Projektleitung)
- Constantin Löderbusch
- Jens Aschmutat

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

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

Das Prüfungsergebnis wurde mit den Beteiligten der Stadt Ennigerloh erörtert.

3 Einflussfaktoren auf die IT-Kostensituation

Die gpaNRW bewertet die Kostensituation auf der Grundlage diverser Kennzahlen im interkommunale Vergleich. Ausgangspunkt jeder Analyse sind die „IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung“ in Euro (Kosten je IT-Standardarbeitsplatz).

Bevor die gpaNRW die IT-Kosten bewerten kann, ist es erforderlich, die Einflussfaktoren zu identifizieren und zu analysieren, die auf die dargestellten Kostenkennzahlen einwirken.

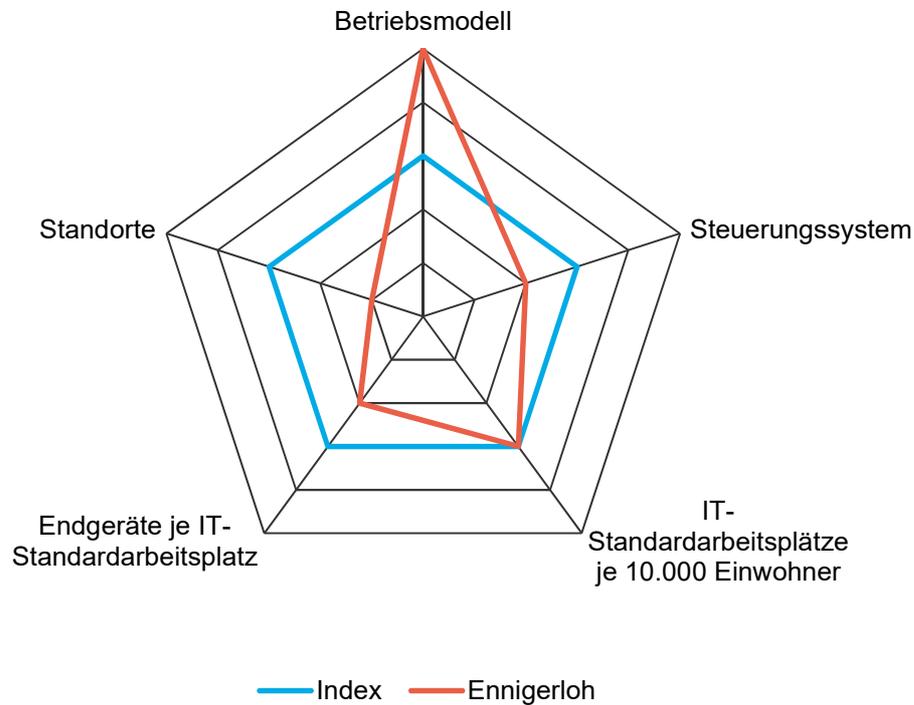
Die gpaNRW steigt mit den folgenden übergreifenden Aspekten in die Analyse der IT der Stadt Ennigerloh ein:

- IT-Betriebsmodell,
- IT-Steuerungssystem,
- IT-Standardarbeitsplätze (Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung) je 100.000 Einwohner,
- Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz (Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung) und
- Standorte.

Zunächst analysiert die gpaNRW, ob die genannten Aspekte eine belastende, begünstigende oder neutrale Wirkung auf die Kennzahlen haben und ob steuernde Handlungsmöglichkeiten bestehen.

Das folgende Netzdiagramm zeigt die Wirkung der Faktoren auf die „IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung“ der Stadt Ennigerloh. Ein außerhalb der Indexlinie liegender Wert zeigt eine begünstigende Wirkung auf die Kennzahl an. Ein innerhalb der Indexlinie liegender Wert lässt eine belastende Situation erkennen.

Einflussfaktoren auf die IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz 2016



Insgesamt werden die IT-Kosten der Stadt Ennigerloh durch die dargestellten Einflussfaktoren belastet. Die Detailergebnisse zu den oben grafisch dargestellten Einflussfaktoren werden nachfolgend erläutert.

3.1 IT- Betriebsmodell

→ Feststellung

Das gewählte Betriebsmodell bietet grundsätzlich gute Rahmenbedingungen für eine strategische Steuerung der IT.

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

Die Stadt Ennigerloh ist Mitglied der Kommunalen Anwendergemeinschaft für Informations- und Kommunikationstechniken (KAI). Die KAI ist ein Zusammenschluss von Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen mit einem Einzugsgebiet von rund 600.000 Einwohnern.

Im Gegensatz zu typischen Datenzentralen bzw. Rechenzentren bietet die KAI keine technische Infrastruktur an, da besonderer Wert auf Selbständigkeit und Unabhängigkeit der Mitgliedskommunen gelegt wird. Insofern ist der Betrieb der IT, die Speicherung von Datenbeständen etc. auch bei der Stadt Ennigerloh in Eigenregie geregelt. Wichtigste Leistungen der KAI sind die eigenprogrammierten Anwendungen KIS-Finanz und KIS-EWOS (Einwohnerwesen). Bereitstellung, Support, Wartung und weitere im Zusammenhang stehende Leistungen (Entwicklungs- und Fortschreibungsarbeiten) werden komplett durch die Gesamtumlage an die KAI abgegolten. Das Betriebsmodell der Stadt Ennigerloh bedeutet auch, dass die Stadt selbst und ständig ein umfangreiches Spektrum an IT-Risiken eigenverantwortlich im Blick behalten muss. Die Anforderungen an das interne Steuerungssystem der Stadt sind dementsprechend sehr hoch.

Der Bürgermeister der Stadt Ennigerloh hat die Möglichkeit über die Hauptverwaltungsbeamten-Konferenz Einfluss auf die strategische Ausrichtung sowie die Leistungs- und Preisgestaltung der KAI zu nehmen.

Allerdings werden die Weiterentwicklung und der Support der Anwendungen durch die KAI in den nächsten Jahren eingestellt, was eine Zäsur im bisherigen Betriebsmodell darstellt. Die KAI fokussiert in ihrer neuen strategischen Ausrichtung nunmehr die Durchführung von E-Government-Projekten.

Die Stadt Ennigerloh ist daher im Sommer 2019 der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung einer IT-Anwendergemeinschaft beigetreten, die neben der Stadt Münster weitere 18 Kommunen umfasst. Die IT-Leistungen werden durch den IT-Dienstleister „citeq“, eigenbetriebsähnliche Einrichtung der Stadt Münster, erbracht. Über die citeq bezieht Ennigerloh ab 2020 nicht nur das Finanzwesen, sondern kann auch in weiteren Themenfeldern, wie z. B. der Digitalisierung, kooperieren.

Durch das dargestellte Betriebsmodell hat die Stadt Ennigerloh zu jeder Zeit die Möglichkeit frei zu wählen, welche Leistungen sie von welchem Anbieter in welcher Menge abnimmt.

3.2 IT-Steuerungssystem

→ Feststellung

Das interne Steuerungssystem der Stadt Ennigerloh weist in konzeptioneller Hinsicht 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 und Einzelinteressen der Organisationseinheiten der Verwaltung.
- Die IT wird in Organisationsprozesse eingebunden.

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

Die IT der Stadt Ennigerloh ist zentral organisiert und bewirtschaftet. Die Verantwortung für das Thema liegt in letzter Konsequenz beim Bürgermeister. In der Aufbauorganisation ist die „EDV“ Teil des Fachbereichs 1 „Service“. Ein regelmäßiger, fachlicher Austausch erfolgt zwischen dem Bürgermeister, der allgemeinen Vertreterin und dem Leiter des Fachbereichs 1. Dieser Austausch ist jedoch nicht formalisiert, sondern erfolgt, auch aufgrund der räumlichen Nähe, eher anlassbezogen.

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

Durch die weitgehend autarke Wahrnehmung der IT-Aufgaben bestehen für die Stadt Ennigerloh erhöhte Anforderungen an die IT-Sicherheit. Darüber hinaus erfordert das Betriebsmodell klare Rahmenbedingungen und verbindliche Vorgaben für zielgerichtetes Handeln der operativen IT.

Um möglichen Risiken zu entgehen und zielgerichtetes Handeln zu gewährleisten, müssen insbesondere

- Vorgaben gemacht werden, die eine zielgerichtete Steuerung der Informationstechnik ermöglichen (z.B. IT-Strategie, IT-Sicherheitsleitlinie),
- Vorgaben für die Hard- und Softwarenutzer gemacht werden (z.B. Dienstanweisung zum Umgang mit IT),
- Notfallszenarien identifiziert und entsprechende Maßnahmen geplant werden (Notfallplanung/Notfallkonzept, Verfügbarkeitsanforderungen).

Mit Ausnahme der Vorgaben für die Hard- und Softwarenutzer, fehlen derartige Vorgaben und Regelungen derzeit bei der Stadt Ennigerloh noch. Vor dem Hintergrund der hohen Autarkie der IT-Bereitstellung stellen die fehlenden Vorgaben ein Risiko dar.

Organisationsaufgaben werden bei der Stadt Ennigerloh ebenfalls im Fachbereich 1 und damit in aufbauorganisatorischer Nähe zur EDV wahrgenommen. Die Zusammenarbeit zwischen der IT und Organisation funktioniert nach eigenen Angaben reibungslos und zuverlässig. Allerdings fehlen die personellen Ressourcen im Organisationsbereich, um Prozessbetrachtungen in der erforderlichen Tiefe durchzuführen. 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. Zudem sind Prozessbetrachtungen die Basis für anstehende Digitalisierungsvorhaben und -pflichten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ennigerloh sollte Ihre strategische IT-Ausrichtung in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Darüber hinaus sollte sie einen Notfallplan aufstellen und eine IT-Sicherheitsleitlinie erstellen. Zudem sollte die Stadt Ennigerloh die Ressourcen sowie Fach- und Methodenkompetenzen sicherstellen, die für systematische Prozessanalysen notwendig sind.

3.3 IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze steht im Wesentlichen für das Personal, das mit IT auszustatten ist. Damit ist sie ein Indikator für den benötigten Ressourceneinsatz in der IT. Erfahrungsgemäß steigen oder fallen die IT-Kosten aber nicht proportional mit der Zahl der IT-Arbeitsplätze. Das liegt daran, dass die technische Grundinfrastruktur fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern.

Somit hat die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze rechnerischen Einfluss auf die „IT-Kosten je Standardarbeitsplatz“: Viele IT-Standardarbeitsplätze begünstigen die Kennzahl, wenige belasten sie.

Unterschiede bei der Anzahl an 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.

Die gpaNRW geht nicht näher auf die individuellen Hintergründe ein, da es an dieser Stelle nur um die Wirkung, nicht aber um die Ursache geht.

Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt bei der Stadt Ennigerloh mit 56 im interkommunalen Durchschnitt. Die fixen IT-Kosten der Stadt Ennigerloh werden somit auf eine durchschnittliche Verteilungsmenge verrechnet. Auf die Ausprägung der Kennzahl wirkt sich diese Zahl für die Stadt Ennigerloh daher nicht erkennbar aus.

3.4 Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz

Auch IT-Endgeräte, die keine IT-Standardarbeitsplätze sind, verursachen Kosten.

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.

Da diese Geräte in der Kennzahlenberechnung in der Verteilmenge nicht berücksichtigt werden, deren Kosten aber relevant sind, belasten sie die „IT-Kosten je IT-Standardarbeitsplatz“.

Bei der Stadt Ennigerloh entfallen auf einen IT-Standardarbeitsplatz 1,60 IT-Endgeräte. Der Wert liegt über dem interkommunalen Durchschnitt von 1,35. Die Kennzahlenausprägung der Stadt Ennigerloh wird dadurch belastet.

3.5 Standorte

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

Bei der Stadt Ennigerloh liegt die Anzahl der Standorte mit 22,5 je 100 IT-Standardarbeitsplätzen deutlich über dem Durchschnitt der bisher geprüften Kommunen von 11,5. Die Anzahl der bei der Stadt Ennigerloh an die IT angebunden Standorte wirkt sich damit belastend auf die Kostensituation und mithin auf die Kennzahlenausprägung aus.

4 IT-Kostensituation

Auf aggregierter Ebene stehen zunächst die gesamten „IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro“ im Fokus. Darauf aufbauend analysiert die gpaNRW bedarfsweise in detaillierten Ebenen und wählt alternative Bezugsgrößen.

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.

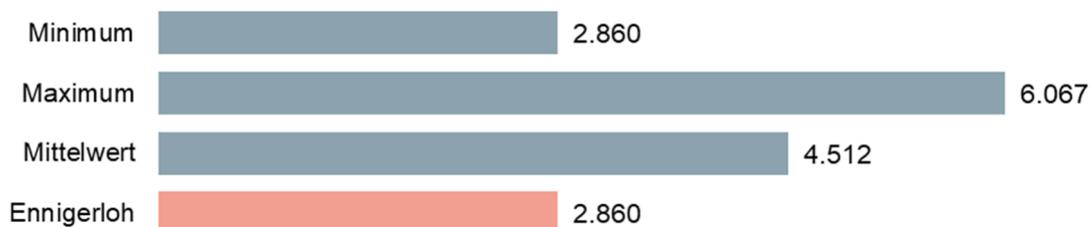
→ Feststellung

Die IT-Kosten der Stadt Ennigerloh sind trotz belastender Einflussfaktoren sehr gering. Nennenswerte Einsparmöglichkeiten, ohne die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen, sind nicht erkennbar.

4.1 IT-Gesamtkosten

Die gesamten IT-Kosten der Stadt Ennigerloh stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



| Ennigerloh | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Anzahl Werte |
|------------|----------------|-------------------------|----------------|--------------|
| 2.860 | 3.623 | 4.741 | 5.086 | 17 |

Die gute Positionierung ist in erster Linie auf die geringen Sachkosten zurückzuführen. Die vergleichsweise hohe Anzahl an Standorten und Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung haben dabei einen belastenden Einfluss auf die Kennzahlenausprägung. Dennoch bildet der Wert der Stadt Ennigerloh den Minimalwert der bisher geprüften Kommunen.

Insbesondere bei der Bereitstellung der Fachanwendungen profitiert die Stadt Ennigerloh von dem gewählten Betriebsmodell. Im Betrachtungsjahr 2016 hatte die Stadt u. a. eine selbstentwickelte Finanzsoftware des Zweckverbands KAI im Einsatz, welche günstig über die Zweckverbandsumlage finanziert wurde. Im Jahr 2019 wurde diese Software aufgrund der strategischen Neuausrichtung der KAI abgelöst. Daher ist perspektivisch mit höheren Fachanwendungskosten zu rechnen.

Für Leistungen, die die Stadt Ennigerloh für Dritte erbringt, wurden von der gpaNRW prüfungsrelevante Erträge aufwandsmindernd abgezogen. Die Höhe der Beträge sollte regelmäßig anhand des tatsächlichen Aufwands fortgeschrieben werden.

Weitergehende Analysen zu den finanziellen Auswirkungen werden im Folgenden auf der Ebene der Handlungsfelder vorgenommen.

4.2 Einzelne Handlungsfelder der IT

Die IT-Kosten resultieren aus den jeweiligen Handlungsfeldern der kommunalen IT. Um diese monetär 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.

Bei den Handlungsfeldern der kommunalen IT unterscheidet die gpaNRW zunächst zwischen den IT-Grunddiensten und den Fachanwendungen.

4.2.1 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 der IT-Grunddienste sind die Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

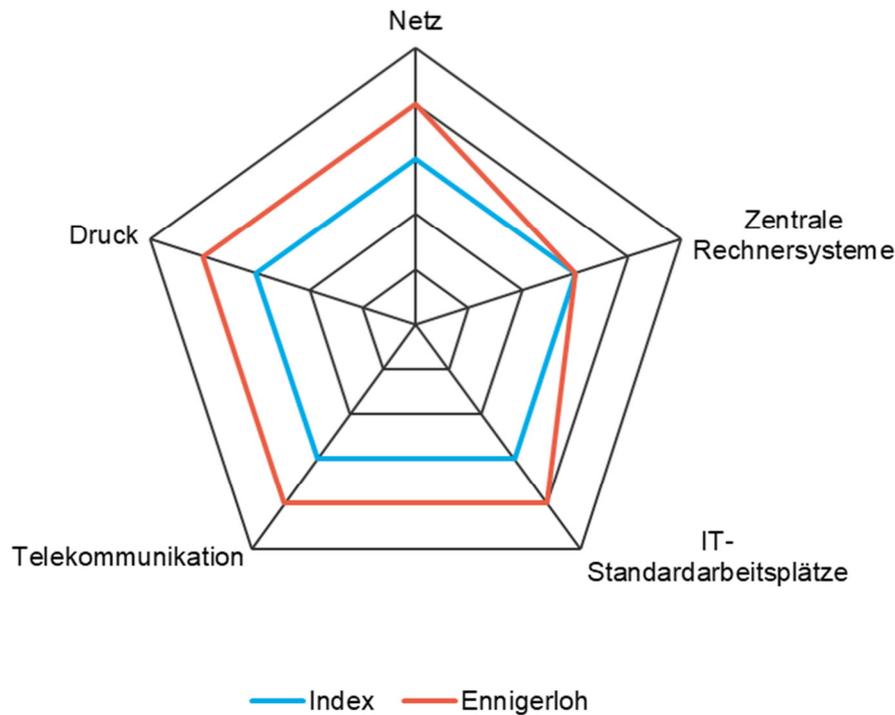
IT-Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016

| Ennigerloh | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Anzahl Werte |
|------------|----------------|-------------------------|----------------|--------------|
| 1.572 | 1.850 | 2.017 | 2.507 | 17 |

Die Stadt Ennigerloh ordnet sich, trotz der oben beschriebenen belastenden Einflussfaktoren bei der Kennzahlenberechnung, bei den Kosten für die IT-Grunddienste in einem günstigen Bereich ein.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für die Stadt Ennigerloh 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 der in den Handlungsfeldern der IT-Grunddienste 2016



Beim Netz, den IT-Standardarbeitsplätzen, der Telekommunikation und dem Druck ordnen sich die IT-Kosten der Stadt Ennigerloh im günstigen Bereich ein. Bei dem zentralen Rechnersystem liegen die IT-Kosten moderat unter dem Median der bisher geprüften Kommunen.

4.2.1.1 Netz

Zu den Netzkosten zählen typischerweise Leitungskosten - mit Ausnahme der Gebäudeverkabelung - sowie Kosten der Netzwerkkomponenten (z.B. Firewall, Router, Switches). Sie machen bei der Stadt Ennigerloh einen Anteil von rund 23 Prozent der IT-Grunddienste aus. Sie stellen sich im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen wie folgt dar:

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

| Ennigerloh | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Anzahl Werte |
|------------|----------------|-------------------------|----------------|--------------|
| 361 | 372 | 429 | 628 | 17 |

Die Stadt Ennigerloh hat im interkommunalen Vergleich geringe Netzkosten. Allerdings ist die Netzinfrastruktur nicht auf dem aktuellen Stand der Technik. Die Stadt verfügt nicht über eine Glasfaseranbindung nach außen. Innerhalb des eigenen Netzes besteht eine Glasfaserstruktur, wengleich die Schulen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht daran angebunden sind. Die Schulen sollen nach Auskunft der Gesprächspartner 2020 angebunden werden.

Vor dem Hintergrund der neuen strategischen Ausrichtung der IT-Bereitstellung durch die Zusammenarbeit mit der citeq, bekommt die Leitungsanbindung einen neuen Stellenwert. Um die Arbeitsfähigkeit der Kommune dauerhaft zu gewährleisten und Ausfällen vorzubeugen, ist es notwendig, eine redundante Leitung mit hoher Bandbreite zur citeq zu schaffen.

4.2.1.2 Zentrale Rechnersysteme

In die Kosten für die IT-Grunddienste der Stadt Ennigerloh sind auch 40 Prozent der Kosten für die eigenen zentralen Rechnersysteme eingeflossen. Sie umfassen Kosten im Zusammenhang mit eigenen Servern, zentralen Speichersystemen, Datenbanken usw. Sie machen im Ergebnis einen Anteil von rund 10 Prozent der IT-Grunddienste aus.

Die Kosten für die zentralen Rechnersysteme der Stadt Ennigerloh stellen sich im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen wie folgt dar:

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

| Ennigerloh | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Anzahl Werte |
|------------|----------------|-------------------------|----------------|--------------|
| 411 | 308 | 445 | 686 | 17 |

Aufgrund der unterschiedlichen zugrundeliegenden IT-Betriebsmodelle ist es sinnvoll, die erreichten Werte genauer zu vergleichen. Es gibt einige Kommunen im Vergleichsring, die infolge stärkerer IT-Auslagerung an einen externen Dienstleister geringere Kosten für die eigenen zentralen Rechnersysteme aufweisen. Gleichzeitig weist die Stadt Ennigerloh geringere Kosten auf, als es bei einer eigenverantwortlichen IT-Bereitstellung zu erwarten wäre. Die geringen Kosten gehen in diesem Fall allerdings auch zulasten der IT-Sicherheit. In diesem Zusammenhang hat die gpaNRW den IT-Verantwortlichen der Stadt Ennigerloh im Rahmen der IT-Sicherheitsprüfung konkrete Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt.

Trotz der hohen Autarkie der Stadt Ennigerloh erreicht sie mit 411 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung einen Wert, der unter dem Median der Vergleichskommunen liegt. Dabei liegen sowohl die Sach- als auch Personalkosten unter dem interkommunalen Mittel. Diese vergleichsweise geringen Kosten sind allerdings unter Berücksichtigung der festgestellten Optimierungsmöglichkeiten im Bereich der IT-Infrastruktur nicht unkritisch. In diesem Zusammenhang hat die gpaNRW den IT-Verantwortlichen der Stadt Ennigerloh weitere konkrete Handlungsempfehlungen gegeben.

4.2.1.3 IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze machen bei der Stadt Ennigerloh rund 31 Prozent der IT-Grunddienste aus. Sie stellen sich im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen wie folgt dar:

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

| Ennigerloh | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Anzahl Werte |
|------------|----------------|-------------------------|----------------|--------------|
| 494 | 504 | 618 | 845 | 17 |

Die Sachkosten für die IT-Standardarbeitsplätze bilden im interkommunalen Vergleich den Minimalwert. Der Großteil der Kosten besteht aus Abschreibungen aus dem Hard- und Softwareeinsatz der eingesetzten Rechner.

Die Personalkosten sind mit 274 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung dagegen überdurchschnittlich hoch. Der Mittelwert der bisher geprüften Kommunen liegt bei 187 Euro. Zum Teil sind die hohen Kosten auf IT-Stellenanteile für die Bereitstellung und Betreuung von IT-Systemen bei Dritten zurückzuführen. Diesen Leistungen stehen Erträge in Höhe von knapp 34 Euro gegenüber, die bei der Kennzahlenbildung berücksichtigt wurden und die Ausprägung der Kennzahl teilweise relativieren.

Eine weitere Ursache für die Personalkosten ist die vergleichsweise hohe quantitative Ausstattung mit Endgeräten je IT-Standardarbeitsplatz und dem damit einhergehenden erhöhten Betreuungsaufwand. Im interkommunalen Vergleich werden 2016 im Mittel 1,36 IT-Endgeräte je Arbeitsplatz gezählt, in der Verwaltung der Stadt Ennigerloh liegt dieser Wert bei 1,60 IT-Endgeräten. Insbesondere Doppelausstattungen, Präsentationsrechner und Lagergeräte führen zu diesem Ausschlag.

Allerdings muss die Stadt Ennigerloh im Gegensatz zu Vergleichskommunen mit höherem Auslagerungsfaktor Stellenanteile für den First- und Second-Level-Support vorhalten. Insofern sind erhöhte Personalkosten auch eine Folge des gewählten Betriebsmodells.

4.2.1.4 Telekommunikation

Die Kosten für die Telekommunikation (Festnetz, VOIP und Mobil) machen bei der Stadt Ennigerloh einen Anteil von rund 20 Prozent der IT-Grunddienste aus. Sie stellen sich im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen wie folgt dar:

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

| Ennigerloh | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Anzahl Werte |
|------------|----------------|-------------------------|----------------|--------------|
| 311 | 311 | 366 | 563 | 17 |

Sowohl die Personal- als auch die Sachkosten liegen unter dem Mittel der bisher geprüften Kommunen. Die Kennzahl wird durch die zentrale Beschaffung und Verwaltung der Telekommunikationsverträge positiv beeinflusst.

Die Stadt Ennigerloh setzt bereits teilweise auf IP-Telefonie. Dabei wird eine Software mit weitreichenden Funktionalitäten einer Telefonanlage eingesetzt. Daneben hat die Stadt Ennigerloh auch eine herkömmliche Telefonanlage im Einsatz.

Der Anteil von mobilen Endgeräten an den gesamten Telekommunikationsgeräten liegt bei knapp 27 Prozent und damit 7 Prozentpunkte über der Quote der Vergleichskommunen. Die Stadt Ennigerloh hat eine Entwicklung zur Modernisierung der Verwaltung begonnen, die sich im Betrachtungsjahr nicht auffallend negativ auf die Kennzahlausprägung auswirkt. Erfahrungsgemäß ist beim Einsatz von Smartphones in allen Verwaltungen ein Zuwachs zu verzeichnen. Hierdurch steigen nicht nur die Kosten für die Geräte oder Datenverbindungen, sondern auch für das Management dieser Geräte. Dies verursacht dann auch personellen Mehraufwand in der operativen IT.

4.2.1.5 Druck

Die Kostenstelle Druck nimmt die Hardware- und Betreuungskosten für den Arbeitsplatzdruck auf. Gemeinschaftlich genutzte Geräte wie z.B. Etagendruckers sind ebenso berücksichtigt wie Einzelplatzdrucker. Die Kosten für Druckstraßen und klassische Kopierer sind hingegen nicht eingeflossen

Die Kosten für den Arbeitsplatzdruck bei der Stadt Ennigerloh machen einen Anteil von rund 15 Prozent der IT-Grunddienste aus. Sie stellen sich im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen wie folgt dar:

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

| Ennigerloh | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Anzahl Werte |
|------------|----------------|-------------------------|----------------|--------------|
| 241 | 264 | 300 | 358 | 17 |

Die gute Positionierung der Stadt Ennigerloh ist sowohl auf geringe Sach- als auch Personalkosten zurückzuführen.

Trotz der guten Positionierung ist die Ausstattungsquote mit 1,44 betreuten Druckendgeräten je IT-Standardarbeitsplatz auffällig. Dieser Wert ist zum einen auf die 28 betreuten Drucker von Externen zurückzuführen. Aber auch unter Abzug dieser Geräte liegt die Ausstattungsquote noch bei 1,19, wobei die Quote der Stadt Ennigerloh den Mittelwert der bisher geprüften Kommunen von 0,71 um 0,48 deutlich übersteigt.

Die hohe Ausstattungsquote ist auf den zum Zeitpunkt der Prüfung ausgeprägten Einzelplatzdruck zuzüglich der bereitgestellten Etagendruckers zurückzuführen. Das vorhandene Konzept zur Druckerkonsolidierung soll sukzessive umgesetzt werden. Vor dem Hintergrund der insgesamt günstigen Bereitstellung des Arbeitsplatzdrucks, besteht jedoch kein akuter Handlungsbedarf.

4.2.2 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.

Die Fachanwendungskosten der Stadt Ennigerloh machen einen Anteil von rund 36 Prozent der gesamten IT-Kosten aus. Sie stellen sich im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen wie folgt dar:

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

| Ennigerloh | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Anzahl Werte |
|------------|----------------|-------------------------|----------------|--------------|
| 1.041 | 1.357 | 2.043 | 2.919 | 17 |

Die Stadt Ennigerloh weist bei der Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen sehr geringe Sachkosten und leicht überdurchschnittliche Personalkosten auf. Die unter dem Aspekt des Betriebsmodells beschriebene Flexibilität wirkt hier begünstigend auf die Sachkosten. Die Stadt Ennigerloh kann ihr Anwendungsportfolio ohne Kompromisse an ihre Bedarfslage ausrichten. Dabei kann sie sich auf ein gut funktionierendes Lizenzmanagement stützen. Dazu hat die Stadt unter anderem Instrumente und Ressourcen geschaffen, die ihr einen permanenten Überblick über die notwendigen sowie die vorhandenen Lizenzen gewährleisten.

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. Darüber hinaus werden Kosten für die Bereitstellung, Support, Wartung und weitere im Zusammenhang stehende Leistungen der eigenprogrammierten Anwendungen KIS-Finzen und KIS-EWOS (Einwohnerwesen) komplett durch die Gesamtumlage der KAI abgegolten. Die Stadt Ennigerloh hat im Jahr 2019 ihr Finanzverfahren gewechselt, da der Support für das eingesetzte Finanzsystem seitens der KAI eingestellt wird. Perspektivisch ist daher von einem Anstieg der Kosten für Fachanwendungen auszugehen.

Die Personalkosten der städtischen IT liegen mit 274 Euro über dem interkommunalen Mittelwert von 185 Euro. Der Wert ist auf das gewählte Betriebsmodell und damit einhergehende höhere Eigenständigkeit zurückzuführen. Insgesamt gibt es keine Anhaltspunkte für eine nennenswerte Kostenoptimierung.

5 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.

5.1 IT an Schulen

→ **Feststellung**

Die Stadt Ennigerloh verfügt über eine aktuelle und transparente Datengrundlage. Es 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 Bereitstellung und Beschaffung der IT für die Schulen erfolgt durch die zentrale IT-Abteilung der Stadt Ennigerloh. Die entsprechenden Sachkosten werden in den dezentralen Schulbudgets ergebnisrelevant. Zwischen zentraler IT und dem Schulbereich finden gegenseitige Informationsprozesse und Abstimmungen statt. Hierdurch wird eine zentrale Steuerung möglich, die Kosten fallen jedoch nach dem Verursacherprinzip beim „Auftraggeber“ an.

Die technische Ausstattung an den Schulen ist an zentraler Stelle bekannt. Durch eine gezielte Abfrage konnten Mengen- und Strukturdaten zur Ausstattung in allen Schulen erhoben werden. Insgesamt befinden sich im pädagogischen Bereich der Schulen 134 IT-Endgeräte im Einsatz: 102 stationäre Geräte und 32 Tablets.

Damit besteht eine transparente und aktuelle Datengrundlage, die für die Weiterentwicklung der Medienentwicklungsplanung für die städtischen Schulen genutzt werden kann. Die Stadt Ennigerloh hat eigene Medienentwicklungspläne für die einzelnen Schulen erstellt.

Besondere und verbindliche Regeln zur Nutzung der schulischen IT-Infrastruktur bestehen derzeit noch nicht. Die städtischen Endgeräte werden mit einem Mobile Device Management verwaltet. „Bring your own device“ wird zum Zeitpunkt der Prüfung nicht ermöglicht. Die Nutzung bzw. Auslastung der ausgestatteten IT-Räume an den Schulen ist der Stadt Ennigerloh bekannt.

→ **Empfehlung**

Es sollten verbindliche Regelungen zur Nutzung der schulischen IT-Infrastruktur erstellt werden.

5.2 E-Government und Digitalisierung

Am 16. Juli 2017 trat in Nordrhein-Westfalen das E-Governmentgesetz 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.

5.2.1 E-Government

→ Feststellung

Wesentliche gesetzliche Anforderungen des EGovG werden von der Stadt Ennigerloh erfüllt. Es fehlen Informationen zum elektronischen Zugang.

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

- § 3 (1) EGovG: sicherer elektronischer Zugang zur Verwaltung,
- § 3 (2) EGovG: zusätzlicher De-Mail Zugang,
- § 7 EGovG: Einführung von elektronischen Bezahlungsmöglichkeiten – ePayment (ab 2019).
- § 8 EGovG: Annahme elektronischer Nachweise in elektronischen Verwaltungsverfahren (ab 2018),

Darüber hinaus beinhaltet das EGovG weitere Anforderungen, wie die Durchführung von elektronischen Verwaltungsverfahren und die Optimierung von Verwaltungsabläufen, welche die Kommunen mittel- bis langfristig umsetzen müssen.

Daneben fördert das EGovG 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.

In der Prüfung wurde die Umsetzung der o. g. gesetzlichen Anforderungen betrachtet. Die nachfolgende Tabelle zeigt den festgestellten Umsetzungsstand.

Erfüllung des EGovG in der Stadt Ennigerloh

| Anforderung | Erfüllt | Nicht erfüllt | Handlungsbedarf |
|----------------------------------|---------|---------------|-----------------|
| Sicherer elektronischer Zugang | | | X |
| Zusätzlicher De-Mail-Zugang | X | | |
| Einführung ePayment | | | X |
| Annahme elektronischer Nachweise | X | | |

Auf der Homepage der Stadt Ennigerloh finden sich wenige Hinweise bezüglich der in § 3 EGovG geforderten elektronischen Zugangsmöglichkeiten. Zwar wird unter „Kontakt“ auf der Homepage eine E-Mail-Adresse genannt, ergänzende Informationen zu den technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen (z. B. in Bezug auf die akzeptierten Formate) fehlen.

Den in § 3 Abs. 2 EGovG geregelten zusätzlichen De-Mail-Zugang hat die Stadt Ennigerloh eingerichtet und im Impressum bekannt gemacht. Über diese beiden Wege kann die Stadt Ennigerloh grundsätzlich Nachweise in elektronischen Verwaltungsverfahren gem. § 8 EGovG empfangen. Darüber hinaus soll künftig die Annahme von elektronischen Nachweisen über ein Dokumentensafe im Serviceportal ermöglicht werden.

Die ab dem Jahr 2019 zu ermöglichenden Teilnahme an mindestens einem im elektronischen Geschäftsverkehr üblichen und hinreichend sicheren Zahlungsverfahren, ist bei der Stadt Ennigerloh zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht einschlägig, da keine Verwaltungsverfahren durchgängig elektronisch durchgeführt werden. Dennoch ist es sinnvoll, vorbereitende organisatorische und technische Überlegungen anzustellen. Dabei muss die Stadt diverse Fragen klären: welche Prozesse sind erforderlich und geeignet, welche Bezahlmöglichkeiten werden von den Nutzern gefordert?

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ennigerloh sollte für die elektronische Kommunikation die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen beschreiben.

5.2.2 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Der Stadt Ennigerloh fehlen eigene Zielvorgaben und Ressourcen bei der digitalen Transformation von Verwaltungsprozessen.

Neben den gesetzlichen Vorgaben, die von den Kommunen erfüllt werden müssen, ermöglicht eine aktive Auseinandersetzung mit der Digitalisierung den Kommunen die Realisierung von verschiedenen Effekten. Um die Effekte nutzen zu können, muss die Kommune wissen, wo sie ansetzen will. Grundlage der digitalen Transformation sollte daher eine verwaltungsweit abgestimmte Strategie sein.

Die digitale Transformation in den Verwaltungen ist eine Aufgabe mit vielen Beteiligten. Sie umfasst organisatorische, rechtliche, personelle, soziale und informationstechnische Aspekte. Der Prozess kann nur effektiv sein, wenn Verantwortlichkeiten klar geregelt und in der organisatorischen Struktur der Verwaltung verankert sind.

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.

Die Stadt Ennigerloh besitzt weder eine formelle Strategie zum E-Government noch zur Digitalisierung. Einzelne Digitalisierungsmaßnahmen werden ohne strategische Vorgaben umgesetzt.

Im Zuge der Erarbeitung einer Strategie sollten von Seiten der Stadt Verantwortlichkeiten, Meilensteine und Ziele in Sachen "E-Government/Digitalisierung" festgelegt werden. Ausgangspunkt für die Priorisierung von Umsetzungen könnten z. B. Auswertungen von Nutzungsabfragen der Verwaltungsdienstleistungen sein. Gleichzeitig sollte die Stadt überlegen, welche grundsätzlichen Instrumente sie für eine digitale Transformation benötigt.

Die Stadt Ennigerloh setzt ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) in mehreren Bereichen ein. Es bestehen Überlegungen, das DMS auf die gesamte Verwaltung zu erweitern. Grundlage bildet ein Aktenplan der KGSt.

Prozesse werden zum Zeitpunkt der Prüfung unstrukturiert durch die Fachbereiche betrachtet und optimiert. Die Stadt Ennigerloh sieht im Prozessmanagement ein Erfordernis, das aktuell nicht in ausreichendem Maße umgesetzt wird. Insbesondere für das Wissensmanagement im Zuge des demografischen Wandels ist das Prozessmanagement für die Stadt von Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ennigerloh sollte eine eigene Digitalisierungsstrategie formulieren und fortschreiben.

5.3 **Datenschutz**

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 gpaNRW hat untersucht, wie mit den wesentlichen rechtlichen Anforderungen umgegangen wird. So hat die Stadt Ennigerloh einen externen Datenschutzbeauftragten über das KRZN benannt. Dieser verfügt über die in Art. 37 Abs. 5 DSGVO geforderte berufliche Qualifikation und Fachwissen. Der DSB sensibilisiert die Mitarbeiter im Umgang mit personenbezogenen Daten.

Die Dienstanweisung für den Datenschutz und die Datenschutzhinweise auf Formularen und im Internet wurden an die neuen Vorgaben der DSGVO angepasst. Die Datenschutzdienstanweisung beinhaltet formelle Verfahren bei Datenschutzverletzungen und zur Durchführung von DSFA. Bei der Stadt Ennigerloh wurden noch keine DSFA durchgeführt.

6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Informationstechnik

| Feststellung | | Seite | Empfehlung | | Seite |
|---|---|-------|------------|--|-------|
| Einflussfaktoren auf die Kostensituation | | | | | |
| F1 | Das gewählte Betriebsmodell bietet grundsätzlich gute Rahmenbedingungen für eine strategische Steuerung der IT der Stadt. | 8 | E1 | | |
| F2 | Das interne Steuerungssystem der Stadt Ennigerloh weist Defizite auf. | 9 | E2 | Die Stadt Ennigerloh sollte Ihre strategische IT-Ausrichtung in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Darüber hinaus sollte sie ein Notfallplan aufstellen und eine IT-Sicherheitsleitlinie erstellen. Zudem sollte die Stadt Ennigerloh die Ressourcen sowie Fach- und Methodenkompetenzen sicherstellen, die für systematische Prozessanalysen notwendig sind. | 10 |
| IT-Kostensituation | | | | | |
| F3 | Die Stadt Ennigerloh weist IT-Gesamtkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung auf, die den Minimalwert der geprüften Kommunen bilden. Nennenswerte Einsparmöglichkeiten sind nicht erkennbar. | 13 | E3 | | |
| Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT | | | | | |
| F4 | Die Stadt Ennigerloh verfügt über eine aktuelle und transparente Datengrundlage. Es bestehen Optimierungsmöglichkeiten. | 22 | E4 | Es sollten verbindliche Regelungen zur Nutzung der schulischen IT-Infrastruktur erstellt werden. | 23 |
| F5 | Wesentliche gesetzliche Anforderungen des EGovG werden von der Stadt Ennigerloh erfüllt. Es fehlen Informationen zum elektronischen Zugang. | 24 | E5 | Die Stadt Ennigerloh sollte für die elektronische Kommunikation die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen angeben. | 25 |
| F6 | Der Stadt Ennigerloh fehlen eigene Zielvorgaben und Ressourcen bei der digitalen Transformation von Verwaltungsprozessen. | 25 | E6 | Die Stadt Ennigerloh sollte eine eigene Digitalisierungsstrategie formulieren und fortschreiben. | 26 |

→ 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

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de