

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Swisttal im
Jahr 2018*

Informationstechnik

INHALTSVERZEICHNIS

Informationstechnik	1
1 Managementübersicht	3
2 Überörtliche Prüfung der Informationstechnik	5
2.1 Grundlagen	5
2.2 Prüfungsbericht	5
2.3 Inhalte, Ziele, Methodik	5
2.4 Gegenstand der IT-Prüfung	6
2.5 Kennzahlenvergleich	6
2.6 Prüfungsablauf	7
3 Einflussfaktoren auf die IT-Kostensituation	8
3.1 IT- Betriebsmodell	9
3.2 IT-Steuerungssystem	12
3.3 IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner	14
3.4 Endgeräte je IT-Standardarbeitsplatz	14
3.5 Standorte	15
4 IT-Kostensituation	16
4.1 IT-Gesamtkosten	16
4.2 Einzelne Handlungsfelder der IT	20
5 Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT	27
5.1 IT an Schulen	27
5.2 E-Government und Digitalisierung	28
5.3 Datenschutz	30
6 Anlage: Ergänzende Tabellen	32
Kontakt	34

1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Swisttal 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 IT-Kosten der Gemeinde Swisttal sind überdurchschnittlich und seit dem Erhebungsjahr 2016 noch gestiegen. Die wesentlichen Ansatzpunkte, die IT-Kosten zu reduzieren bzw. das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verbessern, liegen nicht im unmittelbaren Einflussbereich der Gemeinde. Erfolge lassen sich nur im Zusammenwirken mit anderen Beteiligten, beispielsweise in der Gremienarbeit des Zweckverbandes erzielen. Die aktuellen Entwicklungen im Zweckverband bedeuten hier auch eine Chance, diese Rahmenbedingungen zu verbessern. Darüber hinaus hat die Gemeinde Swisttal Möglichkeiten, die eigene Grundlage für eine effizientere IT-Steuerung zu optimieren.

Rund 36 Prozent der gesamten IT-Kosten entfallen auf die Leistungen des „civitec Zweckverbandes Kommunale Informationsverarbeitung“ als Hauptdienstleister der Gemeinde Swisttal. Ein großer Teil dieser Kosten stellt für die Gemeinde fixe Kosten dar. Dies ist darin begründet, dass der Zweckverband zahlreiche Leistungen pauschal über einen gewichteten Einwohner-schlüssel abrechnet.

Dieses Verfahren ist aus Sicht des Zweckverbandes nachvollziehbar, steht aber einer verursachungsgerechten Leistungsabrechnung aus Sicht der Anwender und Mitglieder entgegen. Die Pauschalabrechnung führt dazu, dass auch die Leistungen fix abgerechnet werden, die mit der tatsächlichen Abnahme variieren. Dazu zählen z.B. Lizenz- und Betreuungskosten. Damit nutzt der Zweckverband nicht alle Möglichkeiten aus, Sparanreize für die Mitglieder zu setzen und damit die Verbandskosten insgesamt zu senken. Es begünstigt zudem die Mitglieder, die im Verhältnis zur Einwohnerzahl eine hohe Anzahl von IT-Arbeitsplätzen und damit auch einen höheren Ressourceneinsatz haben. Die Gemeinde Swisttal gehört zu den kleineren Verbandsmitgliedern und ist im Verhältnis zur Einwohnerzahl in dieser Prüfung mit einer geringen Anzahl an IT-Arbeitsplätzen aufgefallen. Insofern ist es aus Sicht der Gemeinde Swisttal besonders erstrebenswert, dass sich die Leistungsabrechnung noch stärker an der tatsächlichen Inanspruchnahme orientiert.

Im Erhebungsjahr 2016 fallen die IT-Kosten der Gemeinde Swisttal in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 5.086 Euro höher aus als bei drei Viertel der bisher geprüften Kommunen. Der Kennzahlenwert wird der realen Kostensituation der Gemeinde Swisttal allerdings nicht gerecht. Denn die Gemeinde Swisttal stattet in der Kernverwaltung weniger Arbeitsplätze mit IT aus als die meisten Vergleichskommunen. Die fixen IT-Kosten werden bei der Kennzahlenermittlung somit auf eine geringere Verteilungsmenge verrechnet. Realistisch sind die IT-Kosten der Gemeinde Swisttal weniger hoch, aber noch immer nicht gering. Zudem haben sich die Zweckverbandskosten ab 2018 durch eine Neugewichtung der Einwohnerschlüssel noch erhöht.

Die gpaNRW unterstützt ausdrücklich das erklärte Ziel des Zweckverbandes, durch die Bündelung und Standardisierung von IT-Leistungen im Zweckverband Synergieeffekte zu nutzen und Einsparungen zu erzielen. Es ist keinesfalls Intention der gpaNRW, der Gemeinde Swisttal nahelegen, zukünftig einen Weg ohne den Zweckverband zu gehen. Die gpaNRW möchte den Mitgliedern und Anwendern einen Impuls geben, gemeinsam vorhandene Potenziale zur wirtschaftlichsten IT-Bereitstellung auszuschöpfen. Die landesweiten Erfahrungen der gpaNRW zeigen, dass sich der Solidaritätsgedanke eines Zweckverbandes mit einer möglichst verursachungsgerechten und transparenten Leistungsabrechnung durchaus miteinander vereinbaren lassen.

Durch die Anfang 2020 erfolgte Fusion des Zweckverbandes mit der regio iT hat sich das Betriebsmodell verändert. Der Zweckverband besteht mit koordinierenden Tätigkeiten weiterhin, während die regio iT den gesamten IT-Betrieb übernimmt. In den ersten Jahren werden die Steuerungsmöglichkeiten voraussichtlich noch durch bestehende Produktüberleitungsverträge eingeschränkt. Dennoch besteht schon jetzt grundsätzlich die Möglichkeit, über die Gremienarbeit gemeinsam mit anderen Mitgliedern an verbesserten Rahmenbedingungen mitzuwirken.

Die Instrumente und der organisatorische Rahmen, die die Gemeinde Swisttal zur IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden allerdings noch keine hinreichende Grundlage. Hier fehlen wesentliche Regelungen und Konzeptionen, die für deren zielgerichtetes Handeln erforderlich sind. Dazu zählt insbesondere eine verbindliche IT-Strategie. Im Übrigen spiegeln sich diese fehlenden Formalisierungen auch im Bereich der Schul-IT der Gemeinde Swisttal sowie im Bereich ihres Datenschutzes wider. Zudem sollte die Gemeinde Swisttal die Ressourcen sowie Fach- und Methodenkompetenzen sicherstellen, die für systematische Prozessanalysen notwendig sind. Sie sind die Grundlage dafür, den IT-Bedarf, insbesondere vor dem Hintergrund anstehender Digitalisierungsaufgaben, anforderungsgerecht zu definieren.

Die Wirksamkeit der IT-Steuerung hängt aber letztendlich davon ab, ob und inwiefern die vorgenannten Rahmenbedingungen innerhalb des Zweckverbandes zukünftig verbessert werden können. Dazu gehört neben einer verursachungsgerechteren Leistungsabrechnung auch eine höhere Kostentransparenz. Sie ist erforderlich, um zu bewerten, ob und an welcher Stelle konkrete Ansatzpunkte bestehen, die IT-Kosten für die Gemeinde Swisttal zu senken. Die IT-Steuerung und die daraus resultierende Leistungsbereitstellung sollten ohnehin der erste Ansatzpunkt dafür sein, eine sichere, sachgerechte und wirtschaftliche IT-Struktur zu schaffen. Es geht auch, aber eben nicht nur, um eine möglichst kostengünstige Bereitstellung der Ressource IT. Im Betrachtungsfeld darf nicht nur das „Sparen an IT“ sondern muss auch das „Sparen mit IT“ liegen. Wesentliches Ziel sollte eine möglichst effiziente Aufgabenerledigung unter der Berücksichtigung von Sicherheitszielen sein.

Im Hinblick auf IT-Sicherheit, konkret zur Gewährleistung der Betriebsbereitschaft der eigenen zentralen IT-Komponenten, hat die Gemeinde Swisttal ebenfalls Handlungsbedarf bzw. Investitionsbedarf. Vor diesem Hintergrund sowie dem veränderten Betriebsmodell, sollte die Gemeinde Swisttal bei ihren Investitionsentscheidungen zumindest in Betracht ziehen, weitere IT-Aufgaben auszulagern bzw. erforderliche Ressourcen über interkommunale Kooperationen zu teilen.

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 Quartilwert 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 Gemeinde Swisttal hat die gpaNRW vom 25. Juli 2017 bis zum 11. Mai 2020 durchgeführt. Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Projektleitung)
- Sven Alsdorf

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

Das Prüfungsergebnis wurde mit den Beteiligten der Gemeinde Swisttal 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.

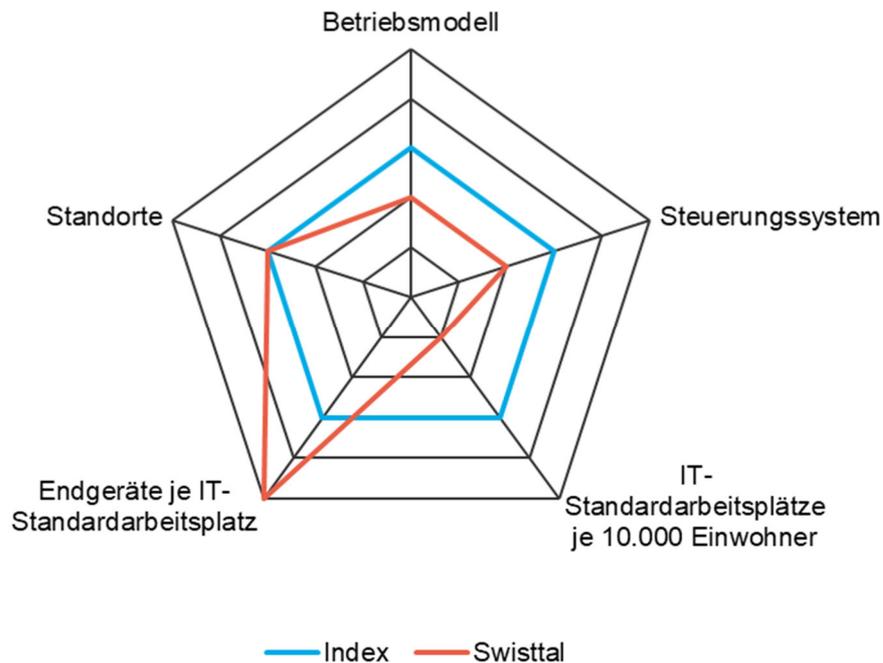
Die gpaNRW steigt mit den folgenden übergreifenden Aspekten in die Analyse der IT der Gemeinde Swisttal ein:

- 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 Gemeinde Swisttal. 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



Die Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung sind für die Gemeinde Swisttal derzeit ungünstig. Die Hintergründe zu den dargestellten Einflussfaktoren werden nachfolgend im Detail erläutert.

3.1 IT- Betriebsmodell

→ Feststellung

Das bisherige Abrechnungssystem des Hauptdienstleisters wird dem geringeren Ressourceneinsatz der Gemeinde Swisttal nicht hinreichend gerecht. Dadurch werden die Möglichkeiten der Gemeinde Swisttal, Einfluss auf die IT-Kosten zu nehmen, eingeschränkt. Das Betriebsmodell unterliegt allerdings derzeit starken Veränderungen und bietet für die Gemeinde Swisttal so die Chance auf günstigere Rahmenbedingungen.

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.

Das Betriebsmodell der Gemeinde Swisttal ist durch die Auslagerung von IT-Leistungen geprägt. Dabei setzt sie auf die interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen eines Zweckverbandes. Sie ist Mitglied des Zweckverbandes Kommunale Informationsverarbeitung „civitec“. Die bezogenen Leistungen betreffen vorrangig Fachanwendungen und das Datennetz. Darüber hinaus betreibt die Gemeinde Swisttal eine eigene Serverinfrastruktur für Standardanwendungen und einzelne Fachverfahren. Insgesamt entfallen bei der Gemeinde Swisttal rund 36 Prozent der gesamten IT-Kosten auf die Leistungen des civitec.

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

Die Gemeinde Swisttal ist durch die Zweckverbandssatzung verpflichtet, die angebotenen Grundleistungen des Zweckverbandes in Anspruch zu nehmen. Dazu gehören das Verbandsnetz sowie allgemeine Leistungen, die den einzelnen Mitgliedern nicht direkt zugeordnet werden können. Ebenso besteht eine Abnahmeverpflichtung für die sogenannten Kernleistungen des civitec, sofern sie Aufgaben unterstützen, die die Gemeinde wahrnimmt. Sie umfassen unter anderem die aufwandsintensiven Fachanwendungen wie das Finanzverfahren, Personalwesen und Sozialwesen. Im Bereich der Grund- und Kernleistungen kann die Gemeinde Swisttal die Kosten und den Leistungsumfang mithin nicht durch die generelle Entscheidung für oder gegen ein Einzelprodukt steuern. Unmittelbar entscheiden kann sie nur über die Inanspruchnahme von Standard- und Sonderleistungen. Allerdings sieht die Verbandssatzung auch hier vor, dass dem civitec Priorität eingeräumt wird.

Vor dem Hintergrund des Solidaritätsgedankens und der notwendigen Finanzierung eines Zweckverbandes durch seine Mitglieder ist dieses Vorgehen nachvollziehbar und begründet. Schließlich dürfen Zweckverbandsmitglieder nicht nur die unmittelbaren Einsparungen betrachten, die aus dem günstigsten Angebot am Markt resultieren. Vielmehr müssen auch die nachteiligen Effekte berücksichtigt werden, die mittelbar daraus resultieren, dass Produkte und Dienstleistungen des eigenen und zu finanzierenden Zweckverbandes nicht abgenommen werden. Gleichwohl stellt eine Abnahmeverpflichtung erhöhte Anforderungen an ein transparentes und verursachungsgerechtes Abrechnungssystem des Zweckverbandes.

Laut der Verbandssatzung werden alle Kosten, die bei der Erstellung von Leistungen direkt oder indirekt anfallen, von den Verbandsmitgliedern leistungsbezogen oder umlagefinanziert getragen. Die Umlagen werden von den Verbandsmitgliedern im Verhältnis ihrer Einwohner getragen. Die Leistungen, die den einzelnen Verbandsmitgliedern direkt zugerechnet werden können, werden mit den Mitgliedern in Form von Verrechnungspreisen nach Inanspruchnahme abgerechnet. Dennoch werden seitens des civitec auch einzelne Fachverfahren, wie beispielsweise das Finanzwesen, unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme, beispielsweise im Einwohnerbezug abgerechnet.

Aus Sicht des Zweckverbandes bringen pauschale Abrechnungen Planungssicherheit und vereinfachen die Abrechnung mit den Mitgliedern. Er verzichtet damit allerdings auch darauf, einen

Sparanreiz für seine Mitglieder zu setzen und damit die Verbandskosten insgesamt zu senken. Je verursachungsgerechter die Leistungen abgerechnet werden, desto höher sind die Sparanreize für die Leistungsabnehmer. Pauschalen begünstigen hingegen die Mitglieder, die mehr IT-Leistungen in Anspruch nehmen. Bei Lizenz-, Betreuungs- und Verbrauchskosten ist daher eine Abrechnung nach tatsächlicher Inanspruchnahme sowohl aus Sicht der Mitglieder als auch aus Verbandsicht vorteilhafter. Bei reinen Infrastrukturleistungen wie z.B. dem Netzbetrieb bietet sich eine pauschale Abrechnung allerdings weiterhin an.

Inwiefern sich die Umlagen des Zweckverbandes auf die Kostensituation der Gemeinde Swisttal auswirken, wird in diesem Bericht im Rahmen der Kostensituation näher betrachtet.

Die Leistungen des civitec werden zudem nicht hinreichend transparent abgerechnet. Der Gemeinde Swisttal ist bekannt, welcher Preis auf welches Produkt entfällt und mit welchem Schlüssel die Einzelpreise verteilt werden. Nicht vollständig transparent ist hingegen, wie die Einzelpreise selbst kalkuliert werden. Bei neueren Produkten kann die Kalkulation größtenteils über die Beschlussvorlagen der Arbeitskreise und Beschlussgremien, in denen die Gemeinde Swisttal auch vertreten ist, nachvollzogen werden. Allerdings geht diese Transparenz im Laufe mehrerer Jahre durch Leistungs- und/oder Preisanpassungen zunehmend verloren. Diese kann teils nur durch aufwändige Recherchen wiederhergestellt werden. Mit der mangelnden Preistransparenz fehlt der Gemeinde Swisttal die Möglichkeit, sich selbst ein Urteil über das Verhältnis von Mitteleinsatz und dem damit verfolgten Zweck machen zu können. Dies wäre allerdings erforderlich, um die eigenen Belange innerhalb des Verbandes adäquat einbringen zu können.

Die Möglichkeiten der Gemeinde Swisttal, Einfluss auf die strategische Ausrichtung und das Leistungsportfolio des civitec nehmen zu können, bestehen über die Gremienarbeit. Die Gemeinde vertritt ihre Interessen innerhalb des Zweckverbandes als eines von insgesamt 35 Mitgliedern in den beschlussfassenden Organen Verbandsversammlung und Verwaltungsausschuss durch Vertreter aus Politik und Verwaltung. Darüber hinaus vertritt der IT-Leiter die Gemeinde Swisttal mehrmals im Jahr in den Sitzungen des sogenannten Koordinierungskreises (KoK). Dieser unterstützt die beschlussfassenden Organe des civitec fachlich. Die Gemeinde Swisttal machte in der Prüfung deutlich, dass sie mit einzelnen Leistungen und dem Abrechnungssystem unzufrieden ist. Aufgrund der Stimmverhältnisse ist die Gemeinde Swisttal allerdings auf die Unterstützung zahlreicher Mitglieder angewiesen, um Veränderungen zu bewirken oder überhaupt zu initiieren.

Die Rolle Zweckverbandes und mithin auch die hier dargestellten Rahmenbedingungen für die Leistungsabrechnung haben sich zwischenzeitlich verändert. Zum 01. Januar 2020 haben die regio iT GmbH mit Sitz in Aachen und der civitec Zweckverband Kommunale Informationsverarbeitung fusioniert. Der Zweckverband als Mitgesellschafter der regio iT besteht weiterhin. Zur effizienten Erfüllung seiner Ziele bedient er sich aber nun der regio iT. Dazu gehört auch der gesamte IT-Betrieb. Der civitec erbringt fortan Beratungsleistungen auf dem Gebiet der Informations- und Kommunikationstechnik für seine Mitglieder. Er unterstützt seine Mitglieder durch die Bündelung ihrer Interessen und Anliegen gegenüber der regio iT. Darüber hinaus besitzt er nach wie vor die Dienstherreneigenschaft gegenüber seinen Beamten, die entgeltlich der regio iT zur Verfügung gestellt werden.

Die Verbandsmitglieder nehmen über die Beschlussfassung in der Zweckverbandsversammlung Einfluss darauf, wie der Zweckverband seine Rechte als Gesellschafter der regio iT ausübt. Für die einzelnen Mitglieder wird damit aus einer unmittelbaren Einflussmöglichkeit der

Zweckverbandsmitglieder eine mittelbare. Ob und in welcher Form die Verbandsmitglieder von dieser Konstellation dennoch profitieren, kann die gpaNRW gegenwärtig nicht bewerten. Die gpaNRW hat die Erfahrung gemacht, dass die regio iT einer verursachungsgerechten und transparenten Abrechnung stärker Rechnung tragen kann. Insofern ist zu erwarten, dass sich die Rahmenbedingungen diesbezüglich für die Gemeinde Swisttal verbessern werden.

Unsicher ist, inwiefern die zu schließenden Produktüberleitungsverträge mit der regio iT die operative IT-Steuerung der Gemeinde Swisttal zumindest vorübergehend beeinträchtigen. Gemäß § 4 der Verbandssatzung werden darin die Überleitung der bisherigen Leistungsbeziehungen zwischen dem Zweckverband und dem einzelnen Mitglied auf die regio iT sowie die künftigen Rechte und Pflichten in Bezug auf die übergeleiteten Leistungsbeziehungen im Verhältnis der Mitglieder zur regio iT geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte gemeinsam mit den anderen Zweckverbandsmitgliedern mit hoher Priorität auf verbesserte Rahmenbedingungen, wie eine transparentere und verursachungsgerechtere Abrechnung durch den neuen IT-Dienstleister hinwirken.

3.2 IT-Steuerungssystem

→ **Feststellung**

Das IT-Steuerungssystem der Gemeinde Swisttal 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 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 Gemeinde Swisttal ist organisatorisch als Stabstelle dem Dezernat der Bürgermeisterin zugeordnet. Sie ist 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 nur anlassbezogen. Ein systematisches Berichtswesen existiert dazu nicht.

Der operativen IT der Gemeinde Swisttal fehlen derzeit noch wesentliche Regelungen und Konzeptionen, die für deren zielgerichtetes Handeln erforderlich sind. So fehlen aktuell nachstehende verbindliche Unterlagen:

- Sicherheitsleitlinie,
- IT-Sicherheitskonzept,

- Notfallplanung/konzept inklusiver grundlegende Verfügbarkeitsanforderungen mit dem IT-Dienstleister und der eigenen IT,
- Dienstanweisung zum Umgang mit Internet- und Email,

Eine allgemeine Dienstanweisung zur Nutzung von IT existiert, ist aber veraltet. Darüber hinaus fehlt derzeit noch eine explizit formulierte IT-Strategie. Die Gemeinde Swisttal folgt zwar grundsätzlich der strategischen Ausrichtung des Zweckverbandes. Eine eigene IT-Strategie ist allerdings die Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit, um den Zweckverband, im Rahmen der Möglichkeiten, an der eigenen Bedarfslage auszurichten. Gleichwohl gestaltet die Gemeinde Swisttal auch derzeit schon die strategische Ausrichtung des Zweckverbandes über ihre Arbeitskreis- und Gremienarbeit aktiv mit.

Der kurze Kommunikationsweg zwischen der Stabstelle und der Verwaltungsführung wird nach eigenen Angaben regelmäßig in Anspruch genommen. Die IT erhält somit vorwiegend auf informellen Wegen Vorgaben, an denen sie sich operativ orientieren kann. Insofern ist dieser Prozess durchaus sachgemäß für eine Kommune dieser Größenordnung mit einem entsprechenden Auslagerungsgrad. Die fehlende Formalisierung birgt allerdings Risiken für das funktionierende Steuerungssystem, da es stark von den handelnden Personen abhängig ist. Nur durch formalisierte Konzepte und Dokumentationen kann ein von Personen unabhängiger und zielgerichteter Informationsfluss gewährleistet werden. Zudem geht ein geplanter Konzeptionsprozess erfahrungsgemäß inhaltlich tiefer, als teil reaktive Gedankenprozesse. Dies ist gerade vor dem Hintergrund der fehlenden Notfallkonzeption ein Risiko. Dies gilt hier besonders, da die Gemeinde Swisttal weite Teile des operativen IT-Betriebs ausgelagert hat. Die organisatorische Verantwortung kann nicht ausgelagert werden. Um Risiken zu entgegen, die mit der erhöhten Abhängigkeit vom Dienstleister entstehen, ist eine dezidierte Notfall- und Sicherheitskonzeption unabdingbar. Sie ist die Grundlage dafür, um Anforderungen gegenüber dem Dienstleister formulieren zu können.

Wie auch bei vielen anderen Kommunen dieser Größenordnung, sind die Organisationsressourcen der Gemeinde Swisttal sehr begrenzt. Dies führt in der Regel dazu, dass sich die organisatorischen Tätigkeiten, mangels Ressourcen und Kompetenzen, auf Basisbetrachtungen beschränken. Damit verzichtet die Gemeinde Swisttal 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. Damit sind sie auch eine Grundvoraussetzung für die voranschreitende Verwaltungsdigitalisierung.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte Ihre strategische IT-Ausrichtung in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Darüber hinaus sollte sie der operativen IT durch eine formale IT-Sicherheitsleitlinie und Notfallkonzeption mehr Orientierung geben. Dies bedingt auch verbindliche Verfügbarkeitsvereinbarungen für die eingesetzten Verfahren und Systeme.

Um auch auf der Seite der IT-Nutzer Orientierung zu schaffen und Sicherheitsrisiken zu minimieren, sollte die Gemeinde Swisttal ihre bestehende IT-Dienstanweisung aufarbeiten und um die Aspekte Internet- und Email ergänzen.

Zudem sollte die Gemeinde Swisttal 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 Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze rechnerischen Einfluss auf die „IT-Kosten je 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.

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 Gemeinde Swisttal mit knapp 49 unter dem interkommunalen Durchschnitt. Dieser liegt bei derzeit bei 56 IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohnern. Die fixen IT-Kosten der Gemeinde Swisttal werden somit auf eine geringere Verteilmenge verrechnet. Auf die Ausprägung der Kennzahl wirkt sich diese Zahl für die Gemeinde Swisttal daher stark belastend 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 Gemeinde Swisttal entfallen auf einen IT-Standardarbeitsplatz 1,12 IT-Endgeräte. Der Wert liegt unter dem interkommunalen Durchschnitt von 1,40. Die Kennzahlausprägung der Gemeinde Swisttal wird dadurch begünstigt.

3.5 Standorte

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

Bei der Gemeinde Swisttal liegt die Anzahl der Standorte mit gut 11,24 je 100 IT-Standardarbeitsplätzen annähernd am Durchschnitt der bisher geprüften Kommunen von 13,32. Die Anzahl der bei der Gemeinde Swisttal an die IT angebundene Standorte wirkt sich damit nicht erkennbar auf die Kostensituation und mithin auf die Kennzahlausprägung 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.

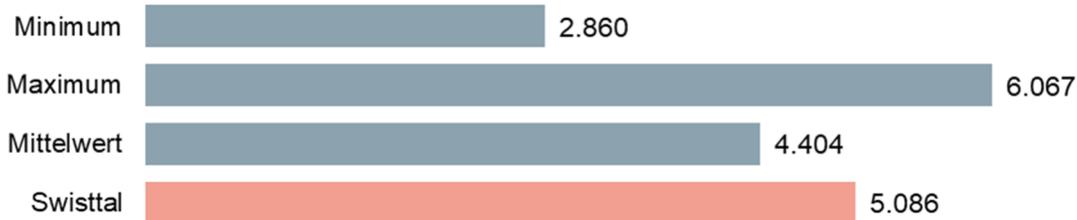
→ **Feststellung**

Die IT-Kosten der Gemeinde Swisttal sind nicht gering und seit dem Betrachtungsjahr weiter gestiegen. Die weitere Entwicklung der Kosten ist aufgrund der Veränderungen im Betriebsmodell noch nicht abzusehen. Die Gemeinde Swisttal hat allerdings auch Investitionsbedarf, um die Betriebsbereitschaft der eigenen IT-Infrastruktur besser abzusichern.

4.1 IT-Gesamtkosten

Die gesamten IT-Kosten der Gemeinde Swisttal stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



Gemeinde Swisttal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
5.086	3.584	4.374	5.072	22

Daraus resultieren für die Gemeinde Swisttal auffällig hohe Kosten. Annähernd drei Viertel aller geprüften Kommunen weisen geringere IT-Gesamtkosten auf. In Bezug auf die Einwohnerzahl fallen sie hingegen geringer aus. Dies ist in nachstehender Tabelle ersichtlich:

IT-Kosten der Kernverwaltung je Einwohner in Euro im Jahr 2016

Gemeinde Swisttal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
24,83	22,81	24,92	26,09	22

Die abweichenden Ergebnisausprägungen werden in erster Linie durch die Kombination von zwei der zuvor dargestellten Einflussfaktoren begründet:

- Die Gemeinde Swisttal hält im Verhältnis zur Einwohnerzahl weniger IT-Standardarbeitsplätze vor, als die meisten geprüften Kommunen.
- Zudem werden annähernd die Hälfte der Kosten, die aus den IT-Leistungen des civitec resultieren, im Einwohnerbezug abrechnet.

Die Einwohnerzahl gibt Auskunft über die Größe einer Kommune und somit zumindest ansatzweise auch über dessen Aufgabenspektrum. Sie gibt allerdings keinen Aufschluss darüber, wie viele Sach- und Personalressourcen tatsächlich eingesetzt werden, um diese Aufgaben zu erledigen. Zudem spiegelt sich in der Einwohnerzahl auch nicht wider, inwiefern die Kommune Aufgaben von Kreisen delegiert bekommt oder selbst an Sondervermögen, Gesellschaften etc. ausgelagert hat. Diese Aspekte spielen allerdings bei der Bemessung und Bewertung von IT-Kosten eine wesentliche Rolle.

Näheren Aufschluss gibt hier die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze. Sie steht für das Personal, das mit IT auszustatten ist. Damit ist sie ein wichtiger Indikator für den benötigten Ressourceneinsatz in der IT. Grundsätzlich sollte eine Korrelation zwischen den IT-Kosten und der Zahl der IT-Standardarbeitsplätze feststellbar sein.

Insofern gibt das Ergebnis aus dem arbeitsplatzbezogenen Vergleich für die Gemeinde Swisttal Anlass, trotz relativierender Faktoren, die Ursachen nachstehend kritisch zu prüfen und nach Optimierungsmöglichkeiten zu suchen.

Insgesamt hat die gpaNRW in diesem Prüfsegment vier Mitgliedskommunen des civitec geprüft. Dies sind neben Swisttal die Gemeinden Wachtberg, Alfter und Reichshof. Aufgrund der sehr ähnlichen Ausgangslage und einem vergleichbaren Betriebsmodell hebt die gpaNRW den Vergleich dieser Verbandsmitglieder im Folgenden besonders hervor.

IT-Gesamtkosten und –Ausstattung der Gemeinde Swisttal im interkommunalen Vergleich

	IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung 2016 in Euro	IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner
Gemeinde Swisttal	5.086	48,8
Interkommunaler Durchschnitt	4.404	57,4
civitec-Kommune 2	5.150	45,9
civitec-Kommune 3	3.213	75,7
civitec-Kommune 4	5.228	48,1

Wie bei der Gemeinde Swisttal liegen auch die IT-Kosten von zwei der drei übrigen geprüften Verbandskommunen deutlich über dem interkommunalen Mittelwert. Auch bei diesen Kommunen wird die Kennzahl rechnerisch durch eine geringe Verteilmenge belastet. Sie haben 15 Prozent bzw. 22 Prozent weniger Arbeitsplätze mit IT auszustatten, als es bei den übrigen Kommunen durchschnittlich der Fall ist.

Bei dem übrigen Verbandsmitglied fallen die Kosten so auffallend gering aus, weil die Kennzahl hier rein rechnerisch sehr stark durch eine hohe Verteilmenge begünstigt wird. Hier sind im Verhältnis zur Einwohnerzahl über 25 Prozent mehr Arbeitsplätze mit IT auszustatten als im interkommunalen Durchschnitt.

Unter der Berücksichtigung dieses relativierenden Faktors, tendieren die IT-Kosten der Gemeinde Swisttal, ebenso wie die der übrigen drei Verbandskommunen, realistisch in Richtung des Median. Gleichwohl fallen die Kosten nicht gering aus.

Wie die nachstehende Tabelle zeigt, sind gut zwei Drittel der gesamten IT-Kosten der Gemeinde Swisttal Sachkosten. Dies ist Ausdruck der Aufgabenauslagerung an den Zweckverband. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht.

IT- Kostenbestandteile der Gemeinde Swisttal im interkommunalen Vergleich 2016 in Prozent

	Personalkosten	Sachkosten	Erträge	Gemeinkosten
Gemeinde Swisttal	28,7	66,3	0	5,1
Interkommunaler Durchschnitt	26,3	70,5	-1,8	5,0
civitec-Kommune 2	28,2	66,6	0	5,2
civitec-Kommune 3	32,1	61,9	0	6,0
civitec-Kommune 4	38,8	54,2	0	7,0

Infolge der ähnlichen Ausgestaltung des Betriebsmodells, weisen die übrigen Verbandsgemeinden eine ähnliche Kostenstruktur auf. Unterschiede resultieren aus einer etwas unterschiedlichen Personal- und Infrastrukturausstattung.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Personalsituation innerhalb der IT der Gemeinde Swisttal im interkommunalen Vergleich sowie differenziert gegenüber den übrigen geprüften Verbandsgemeinden.

Personalsituation der Gemeinde Swisttal im interkommunalen Vergleich

	Personalkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung 2016 in Euro	Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung je IT-Vollzeitstelle (Betreuungsquote)
Gemeinde Swisttal	1.475	52,7
Interkommunaler Durchschnitt	1.145	67,3
civitec-Kommune 2	1.461	49,5
civitec-Kommune 3	1.064	64,8
civitec-Kommune 4	2.050	37,1

Auch hier tendieren die Personalkosten der Gemeinde Swisttal realistisch eher zum interkommunalen Mittelwert. Dies spiegelt auch die Betreuungsquote wider, die nur etwas unterhalb des Mittelwertes liegt. Das bedeutet, dass annähernd die Hälfte der bisher geprüften Kommunen in Bezug auf einen IT-Standardarbeitsplatz mindestens ebenso viel Personal für IT-Aufgaben einsetzen. Die Personalkosten der Gemeinde Swisttal sind daher unkritisch. Zumal im interkommunalen Vergleich auch Kommunen berücksichtigt sind, die aufgrund höher Aufgabenauslagerung weniger Personal vorhalten müssen. Gerade unter dem Aspekt der Notfallvorsorge, ist es für Kommunen, die eigenständig IT-Aufgaben wahrnehmen ohnehin wichtig, ausreichende (teils auch redundante) Personalkapazitäten vorzuhalten.

Die Sachkosten der Gemeinde Swisttal sind, wie auch bei den übrigen Verbandsgemeinden, durch die Kosten des Zweckverbandes geprägt. Dies ist in der nachstehenden Tabelle ersichtlich:

Sachkosten der Gemeinde Swisttal im interkommunalen Vergleich

	Sachkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro	civitec-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro	Anteil an den Sachkosten in Prozent
Gemeinde Swisttal	3.412	1.839	53,9
Interkommunaler Durchschnitt	3.230	-	-
civitec-Kommune 2	3.454	2.037	59,0
civitec-Kommune 3	2.055	1.227	59,7
civitec-Kommune 4	2.862	2.244	78,4

Über die Hälfte der Sachkosten entfallen auf die Leistungen des civitec. Seit 2018 fallen diese Kosten für die Gemeinde Swisttal sowie für viele andere kreisangehörige Verbandsgemeinden

noch höher aus. Der Grund dafür ist eine Satzungsanpassung des civitec. Darin sind die Einwohnerzahlen, die seitens des civitec in vielen Fällen als Verteilschlüssel herangezogen werden, in Abhängigkeit vom Segment (kreisangehörige Kommune, kreisfreie Stadt oder Kreis) neu gewichtet. Für die Gemeinde Swisttal führte dies zwischenzeitlich zu einer Kostenerhöhung von bis zu 53.700 Euro, ohne dass sich der Leistungsumfang oder deren Qualität verändert hat.

Wie bereits beschrieben, haben sich die Rahmenbedingungen durch die Fusion des civitec mit der regio iT in diesem Jahr grundlegend verändert. Inwiefern sich dies perspektivisch auf die Kostensituation der Gemeinde Swisttal auswirkt, kann die gpaNRW zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bewerten.

Weitergehende Analysen zu den finanziellen Auswirkungen des bisherigen Betriebsmodells werden im Folgenden auf 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.

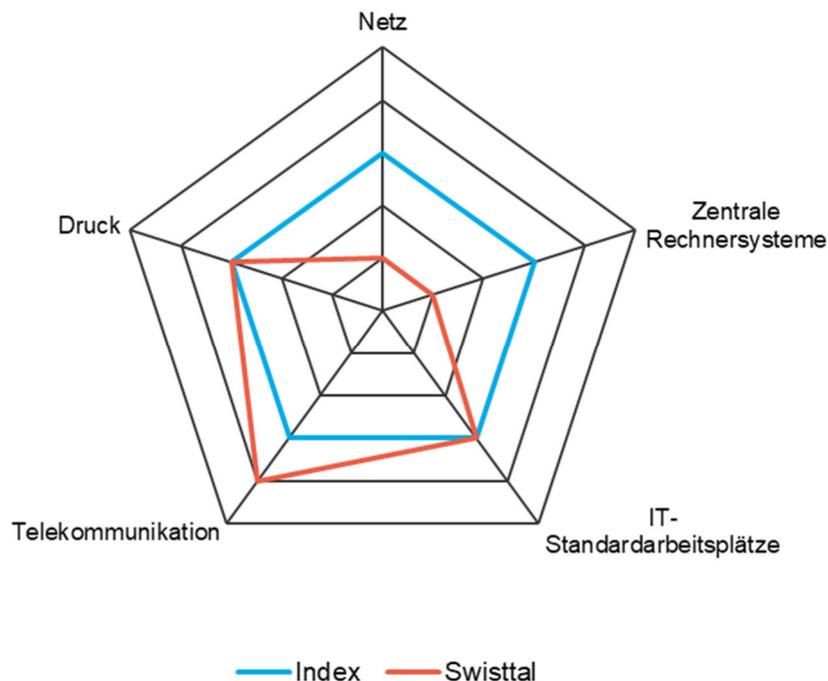
IT-Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016

Gemeinde Swisttal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
2.579	1.818	2.021	2.438	22

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste fallen bei der Gemeinde Swisttal auch unter der Berücksichtigung relativierender Faktoren deutlich höher aus als bei den meisten Kommunen.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für die Gemeinde Swisttal 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



Ausschlaggebend für die überdurchschnittlich hohen Kosten sind die Kosten für die Netzinfrastruktur sowie die zentralen Rechnersysteme.

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 Gemeinde Swisttal einen Anteil von rund 33 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

Gemeinde Swisttal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
844	375	464	623	22

Die Netzkosten der Gemeinde Swisttal sind höher als bei drei Viertel der bisher geprüften Kommunen. Dass die Kosten so hoch dargestellt werden, resultiert auch hier unter anderem aus der verhältnismäßig geringen Anzahl der zu betreuenden IT-Standardarbeitsplätze. Darüber hinaus sind die Sachkosten ein Kostentreiber. Sie machen knapp 68 Prozent der Netzkosten aus. Dabei weist nur eine Kommune noch höhere Sachkosten auf. Knapp 79 Prozent der Sachkosten entfallen auf die Leistungen des civitec. Die Gemeinde Swisttal profitiert von den zugrundeliegenden Sicherheitsstrukturen des Zweckverbandes.

Trotz dieser relativierenden Faktoren sind die Kosten auffällig hoch. Zumal die Gemeinde Swisttal in 2016 nur mit einer Bandbreite von 10 Mbit an das Rechenzentrum angebunden ist. Auch bei der Anzahl der anzubindenden Verwaltungsstandorte gibt es in Swisttal keinen Ansatzpunkt für überdurchschnittlich hohe Kosten.

Allerdings ändern sich die Rahmenbedingungen durch die Verlagerung des IT-Betriebes zur regio iT auch hier grundlegend. Dies ist zu einem späteren Zeitpunkt neu zu bewerten.

4.2.1.2 Zentrale Rechnersysteme

In die Kosten für die IT-Grunddienste der Gemeinde Swisttal sind auch 50 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 16 Prozent der IT-Grunddienste aus.

Die Kosten für die zentralen Rechnersysteme der Gemeinde Swisttal 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

Gemeinde Swisttal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
842	314	465	649	22

Die hohen Kosten der Gemeinde Swisttal werden nicht auf der Ebene der Sachkosten verursacht. Während diese unauffällig unterhalb des interkommunalen Mittelwertes liegen, fallen die

Personalkosten höher aus als bei drei Viertel der bisher geprüften Kommunen. Dies gilt gleichermaßen in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sowie auf einen betreuten Server.

Den Personalkosten der Gemeinde Swisttal liegen gut 0,5 Vollzeitstellen zugrunde, verteilt auf zwei Köpfe. Diese Personalressourcen sind erforderlich, um Redundanzen auch in personeller Hinsicht sicherzustellen. Dabei handelt es sich um fixe Kosten, die sich nicht proportional mit der Größe der Infrastruktur verändern. Daher ist die Gemeinde Swisttal auch hier vorrangig aufgrund Ihrer Größe in der Darstellung der Kostenkennzahlen benachteiligt. Die gpaNRW sieht keine Ansatzpunkte, die Kosten zu reduzieren, ohne Sicherheitsaspekte zu vernachlässigen. Vielmehr besteht in dieser Hinsicht noch Handlungs- bzw. Investitionsbedarf, um die Betriebsbereitschaft der eigenen IT-Infrastruktur noch besser abzusichern. Diese wurden vor Ort mit den Verantwortlichen der Gemeinde Swisttal erörtert.

4.2.1.3 IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze machen bei der Gemeinde Swisttal rund 26 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

Gemeinde Swisttal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
676	506	647	874	22

Die Kosten für die Bereitstellung und Betreuung eines IT-Standardarbeitsplatzes sind bei der Gemeinde Swisttal geringer als bei den meisten geprüften Kommunen. Unter der Berücksichtigung der beschriebenen Einflussfaktoren fällt das Ergebnis noch etwas positiver aus. Die enthaltenen Sach- und Personalkosten halten sich annähernd die Waage. Auffälligkeiten gibt es auf beiden Ebenen nicht. Die gpaNRW sieht hier keine Ansatzpunkte, die Kosten nennenswert zu reduzieren, ohne zugleich die Leistungsqualität zu beeinträchtigen.

4.2.1.4 Telekommunikation

Die Kosten für die Telekommunikation (Festnetz, VOIP und Mobil) machen bei der Gemeinde Swisttal einen Anteil von rund 14 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

Gemeinde Swisttal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
366	312	417	499	22

Die Kosten der Telekommunikation fallen trotz der belastend geringen Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung geringer aus als bei den meisten bisher geprüften Kommunen.

Die Kostensituation der Gemeinde Swisttal wird durch eine vergleichsweise geringe Anzahl von Telefonendgeräten begünstigt. Bei der Gemeinde Swisttal werden weniger Telefonendgeräte betreut als bei den meisten Vergleichskommunen. Der Ausstattungsgrad liegt bei gut 1,3 Telefonendgeräten je IT-Arbeitsplatz und damit unter dem interkommunalen Mittelwert von knapp 1,6. 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.

Darüber hinaus ist der auch Anteil an Mobiltelefonen mit rund 15 Prozent geringer als bei den meisten Kommunen. Im interkommunalen Durchschnitt sind derzeit knapp 20 Prozent aller vorhandenen Telefonendgeräte mobil. Diese stellen im Bereich Telekommunikation erfahrungsgemäß starke Kostentreiber dar.

4.2.1.5 Druck

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

Die Kosten für den Arbeitsplatzdruck bei der Gemeinde Swisttal machen einen Anteil von rund 10 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

Gemeinde Swisttal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
273	232	276	352	22

Auch die Druckkosten fallen trotz der belastend geringen Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung etwas geringer aus als bei den meisten bisher geprüften Kommunen. Realistisch liegen die Kosten daher in einem günstigen Bereich.

Die Gemeinde Swisttal erreicht dieses Ergebnis durch ein verbindliches Druckerkonzept, das dem Gemeinschaftsdruck Vorrang vor Einzelplatzdruckern einräumt. Rund 57 Prozent der IT-Arbeitsplätze sind bei der Gemeinde Swisttal mit einem Druckendgerät ausgestattet. Damit setzt sie folgerichtig weniger Geräte ein als die meisten anderen Kommunen. Im interkommunalen Durchschnitt liegt die Quote derzeit bei knapp 73 Prozent. Folglich hat die Gemeinde Swisttal mit rund 63 Prozent einen höheren Anteil an gemeinschaftlich, also von mehr als einer Person nutzbaren Druckern. Interkommunal liegt die durchschnittliche Quote bei 50 Prozent.

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 Gemeinde Swisttal machen einen Anteil von rund 49 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

Gemeinde Swisttal	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
2.507	1.640	2.196	2.967	22

Die Fachanwendungskosten der Gemeinde Swisttal sind höher als bei den meisten bisher geprüften Kommunen. Sie werden insbesondere durch die anteilig enthaltenen Kosten der zentralen Rechnersysteme belastet. Die Hälfte dieser Kosten wurde im Rahmen dieser Prüfung auf die Fachanwendungskosten der Gemeinde Swisttal umgelegt. Sie machen hier einen Anteil von knapp 17 Prozent der Fachanwendungskosten aus.

Den größten Anteil an den Fachanwendungskosten machen aber die Sachkosten mit knapp 71 Prozent aus. Auch wenn sie trotz belastender Faktoren lediglich geringfügig über dem interkommunalen Durchschnitt liegen, ist ihre Wirkung aufgrund des Anteils entsprechend groß. Rund drei Viertel der Sachkosten entfallen auf die Leistungen des civitec. Die Gemeinde Swisttal kann diese Kosten aufgrund der Abrechnungssystematik des Zweckverbandes nur zum Teil beeinflussen. Auch hier haben sich die Kosten durch die bereits beschriebene Satzungsänderung des Zweckverbandes ab 2018 erhöht. Somit dürfte das Ergebnis im Bereich der Fachanwendungen für die Jahre 2018 und 2019 bei ansonsten gleichbleibenden Rahmenbedingungen ne-

gativer ausfallen. Ab 2020 ergibt sich für die Gemeinde Swisttal die Möglichkeit, die Rahmenbedingungen und somit auch die Kostensituation infolge der Fusion zum eigenen Vorteil zu verändern. Inwiefern sich das auf die Kostenkennzahlen auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Wie unter dem Aspekt der IT-Steuerung erläutert, fehlen der Gemeinde Swisttal Ressourcen, um Verwaltungsprozesse systematisch zu untersuchen. Damit kann sie derzeit auch nicht bewerten, ob die eingesetzten Verfahren die eigenen Verwaltungsprozesse optimal unterstützen. Auch hier muss sich die Gemeinde Swisttal stark auf die Vorgaben des Dienstleisters verlassen. Es ist zu erwarten, dass sich das Produktportfolio der Gemeinde Swisttal durch das erweiterte Angebot der regio iT verändert. Dafür sowie für anstehende Digitalisierungsprojekte sollte die Gemeinde Swisttal ihre Anforderungen über Prozessanalysen beschreiben.

→ **Empfehlung**

Um das IT-Kosten-Nutzen-Verhältnis bewerten und steuern zu können, sollte die Gemeinde Swisttal die Empfehlungen der gpaNRW zum Betriebsmodell und dem IT-Steuerungssystem verfolgen. Vor dem Hintergrund notwendiger Investitionen in die eigene Serverinfrastruktur, sollte die Gemeinde Swisttal dann unter wirtschaftlichen Aspekten prüfen, inwiefern eine weitere Aufgabenauslagerung bzw. interkommunale Kooperationen sinnvoll sein könnten.

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 Rahmenbedingungen zur operativen IT-Steuerung der Schulen sind gut. Es fehlt allerdings eine formale strategische Zielausrichtung.

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 Gemeinde Swisttal koordiniert und organisiert die IT-Ausstattung ihrer Schulen in Rücksprache mit den Schulen zentral über die Schulabteilung. Die zur Steuerung erforderlichen Informationen liegen vor. Die Betreuung der schulischen IT-Infrastrukturen erfolgt über externe Dienstleister und ist vertraglich geregelt. Es fehlt derzeit lediglich ein übergreifender Medienentwicklungsplan, der die operativen Steuerungshandlungen an einem strategischen Ziel ausrichtet.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte einen Medienentwicklungsplan für die IT-Ausstattung ihrer Schulen aufstellen.

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

Die Gemeinde Swisttal erfüllt die wesentlichen gesetzlichen Anforderungen des EGovG.

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).
- § 7a EGovG: Annahme elektronischer Rechnungen (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 Gemeinde Swisttal

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

5.2.2 Digitalisierung

→ Feststellung

Der Gemeinde Swisttal fehlen eigene Zielvorgaben und Ressourcen für die digitale 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 Gemeinde Swisttal besitzt noch keine eigene formelle Strategie zum E-Government und zur digitalen Transformation. Sie orientiert sich bei der Umsetzung stark an der Strategie des Dienstleisters und wirkt über Arbeitsgruppen an der Lösungsfindung mit. Über die gesetzlichen Anforderungen hinaus setzt sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten Digitalisierungsprojekte in einzelnen Bereichen um. So hat sie beispielsweise einen Rechnungseingangsworkflow digitalisiert.

Aufgrund begrenzter Personal- und Sachressourcen zielt die Gemeinde Swisttal zunächst darauf ab, die gesetzlichen Anforderungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung bzw. dem E-Government zu erfüllen. Initiative Digitalisierungsprojekte sind ohne Unterstützung des Dienstleisters derzeit kaum realisierbar.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte eine eigene Digitalisierungsstrategie formulieren. Darüber hinaus sollte sie Ressourcen sowie die Fach- und Methodenkompetenzen sicherstellen, die zur systematischen Umsetzung weiterer Digitalisierungsprojekte erforderlich sind. Dazu sollte die Gemeinde Swisttal auch interkommunale Kooperationen in Betracht ziehen.

5.3 Datenschutz

→ **Feststellung**

Die Gemeinde Swisttal 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. Mai 2018 unmittelbar in den Mitgliedsstaaten. Gleichzeitig wurde das Datenschutzgesetz NRW (DSG NRW) grundlegend verändert und an die neue Struktur angepasst. Es füllt nunmehr die Öffnungsklauseln der DSGVO auf Landesebene aus bzw. setzt die Regelungsaufträge um.

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

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

Wesentliche Elemente des kommunalen Datenschutzes sollten u. a. umfassen

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

- Datenschutz-Folgenabschätzung gem. Art. 35 DSGVO.

Die gpaNRW hat untersucht, wie mit den wesentlichen rechtlichen Anforderungen umgegangen wird. Die Gemeinde Swisttal hat einen behördlichen Datenschutzbeauftragten sowie wie einen Vertreter benannt. Eine Dienstanweisung zum Umgang mit dem Datenschutz fehlen allerdings derzeit ebenso wie ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten. Ein solches Verzeichnis ist grundlegend, um datenschutzrechtliche Vorgaben einhalten zu können. Nur wer die eigenen Verarbeitungsprozesse kennt, kann gezielt Maßnahmen ergreifen, um eine rechtmäßige Verarbeitung personenbezogener Daten sicherstellen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Swisttal sollte wesentliche Regelungen zum Umgang mit Datenschutz innerhalb der Verwaltung verbindlich mittels einer Dienstanweisung formalisieren. Darüber hinaus sollte Sie mit Priorität ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten im Sinne der DSGVO erstellen.

Herne, den 28.08.2020

gez.

Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold

Abteilungsleitung

gez.

Alexander Ehrbar

Projektleitung

6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2018 – Informationstechnik

Managementübersicht		Feststellung	Seite	Empfehlung	Seite
F1	Das bisherige Abrechnungssystem des Hauptdienstleisters wird dem geringeren Ressourceneinsatz der Gemeinde Swisttal nicht hinreichend gerecht. Dadurch werden die Möglichkeiten der Gemeinde Swisttal, Einfluss auf die IT-Kosten zu nehmen, eingeschränkt. Das Betriebsmodell unterliegt allerdings derzeit starken Veränderungen und bietet für die Gemeinde Swisttal so die Chance auf günstigere Rahmenbedingungen.	9	E1	Die Gemeinde Swisttal sollte gemeinsam mit den anderen Zweckverbandsmitgliedern mit hoher Priorität auf verbesserte Rahmenbedingungen, wie eine transparentere und verursachungsgerechtere Abrechnung durch den neuen IT-Dienstleister hinwirken.	12
F2	Das IT-Steuerungssystem der Gemeinde Swisttal weist Defizite auf.	12	E2	Die Gemeinde Swisttal sollte Ihre strategische IT-Ausrichtung in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Darüber hinaus sollte sie der operativen IT durch eine formale IT-Sicherheitsleitlinien und Notfallkonzeption mehr Orientierung geben. Dies bedingt auch verbindliche Verfügbarkeitsvereinbarungen für die eingesetzten Verfahren und Systeme. Um auch auf der Seite der IT-Nutzer Orientierung zu schaffen und Sicherheitsrisiken zu minimieren, sollte die Gemeinde Swisttal ihre bestehende IT-Dienstleistung aufarbeiten und um die Aspekte Internet- und Email ergänzen. Zudem sollte die Gemeinde Swisttal Ressourcen sowie Fach- und Methodenkompetenzen sicherstellen, die für systematische Prozessanalysen notwendig sind.	13
F3	Die IT-Kosten der Gemeinde Swisttal sind nicht gering und seit dem Betrachtungsjahr weiter gestiegen. Die weitere Entwicklung der Kosten ist aufgrund der Veränderungen im Betriebsmodell noch nicht abzusehen. Die Gemeinde Swisttal hat allerdings auch Investitionsbedarf, um die Betriebsbereitschaft der eigenen IT-Infrastruktur besser abzusichern.	16	E3	Um das IT-Kosten-Nutzen-Verhältnis bewerten und steuern zu können, sollte die Gemeinde Swisttal die Empfehlungen der gpaNRW zum Betriebsmodell und dem IT-Steuerungssystem verfolgen. Vor dem Hintergrund notwendiger Investitionen in die eigene Serverinfrastruktur, sollte die Gemeinde Swisttal dann unter wirtschaftlichen Aspekten prüfen, inwiefern eine weitere Aufgabenauslagerung bzw. interkommunale Kooperationen sinnvoll sein könnten.	26

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
F4	Die Rahmenbedingungen zur operativen IT-Steuerung der Schulen sind gut. Es fehlt allerdings eine formale strategische Zielausrichtung.	27	Die Gemeinde Swisttal sollte einen Medienentwicklungsplan für die IT-Ausstattung ihrer Schulen aufstellen.	27
F5	Die Gemeinde Swisttal erfüllt die wesentlichen gesetzlichen Anforderungen des EGovG.	28	-	
F6	Der Gemeinde Swisttal fehlen eigene Zielvorgaben und Ressourcen bei der digitalen Transformation von Verwaltungsprozessen.	29	Die Gemeinde Swisttal sollte eine eigene Digitalisierungsstrategie formulieren. Darüber hinaus sollte sie Ressourcen sowie die Fach- und Methodenkompetenzen sicherstellen, die zur systematischen Umsetzung weiterer Digitalisierungsprojekte erforderlich sind. Dazu sollte die Gemeinde Swisttal auch interkommunale Kooperationen in Betracht ziehen.	30
F7	Die Gemeinde Swisttal hat noch nicht alle notwendigen organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes ergriffen.	30	Die Gemeinde Swisttal sollte wesentliche Regelungen zum Umgang mit Datenschutz innerhalb der Verwaltung verbindlich mittels einer Dienstvereinbarung formalisieren. Darüber hinaus sollte Sie mit Priorität ein Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten im Sinne der DSGVO erstellen.	31

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 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