

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Telgte 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	20
5.1 IT an Schulen	20
5.2 E-Government und Digitalisierung	21
5.3 Datenschutz	24
6 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
Kontakt	26

1 Managementübersicht

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

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

Informationstechnik

Die Gesamtausrichtung der Informationstechnik (IT) der Stadt Telgte führt bei niedrigen Kosten zu einem insgesamt guten technischen und organisatorischen Rahmen im Umgang mit IT-Risiken. Das gewählte Betriebsmodell bietet der Verwaltungsführung der Stadt Telgte weitgehende Möglichkeiten, die IT nach eigenen Bedarfen und Anforderungen effektiv ausgestalten zu können. Die für die Digitalisierung der Verwaltung notwendigen Prozessbetrachtungen werden nicht in ausreichendem Umfang durchgeführt.

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste sind unauffällig und für die Fachanwendungen liegen sie weit unter dem aktuellen Durchschnitt. Die gpaNRW sieht keine konkreten Anhaltspunkte für eine nennenswerte Kostenoptimierung.

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

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

Intern ist die Verantwortung für die IT eindeutig geregelt und überwiegend in verbindlichen Vorgaben festgehalten. Die Organisation ist im gleichen Fachbereich wie die IT-Abteilung angesiedelt, was zu einer reibungslosen Zusammenarbeit führt. Prozessbetrachtungen finden aufgrund fehlender Ressourcen nicht statt.

Im Hinblick auf die Digitalisierung hat der Rat der Stadt Telgte die „Digitale Agenda 1.0“ beschlossen. Sie umfasst u. a. Aussagen zu den Handlungsfeldern, der Organisationsstruktur sowie den personellen Ressourcen. Die Digitalisierungsprojekte sind in der Anlage dargestellt. Allerdings besteht bei der Umsetzung einzelner Aspekte aus dem EGovG NRW Handlungsbedarf.

Im Rahmen der Ergänzungsprüfung Informationstechnologie wurde bei der Stadt Telgte auch der aktuelle Stand der umgesetzten Maßnahmen hinsichtlich des IT-Grundschutzes stichprobenweise betrachtet. Hierbei konnte sie ihr gutes Ergebnis der vergangenen Prüfung im Bereich der IT-Sicherheit weiter verbessern und nimmt damit eine sehr gute Position in der interkommunalen Betrachtung ein.

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. Hierfür 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 Telgte hat die gpaNRW vom 23. Januar 2018 bis zum 07. September 2020 durchgeführt. Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Projektleitung)
- Constantin Löderbusch
- Lars Rehbann

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

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.

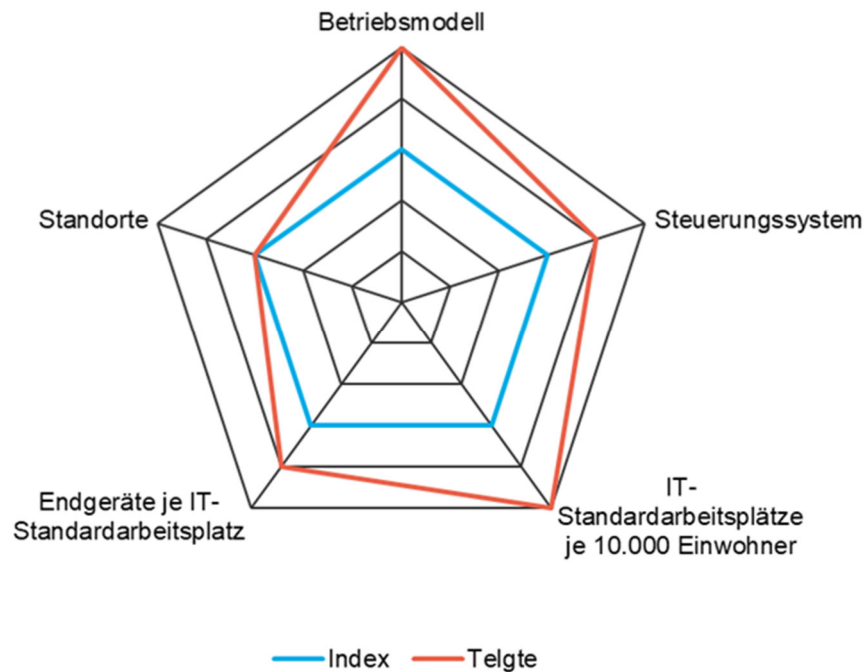
Die gpaNRW steigt mit den folgenden übergreifenden Aspekten in die Analyse der IT der Stadt Telgte ein:

- 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 Telgte. 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



Demnach herrschen bei der Stadt Telgte insgesamt gesehen günstige Rahmenbedingungen für die Kennzahlenausprägung vor. Detailergebnisse zu den oben grafisch dargestellten Einflussfaktoren werden nachfolgend erläutert.

3.1 IT- Betriebsmodell

→ Feststellung

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

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

3.2 IT-Steuerungssystem

→ Feststellung

Die Vorgaben, Instrumente und der organisatorische Rahmen, die die Stadt Telgte zur IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden eine angemessene Grundlage. Dennoch bestehen Optimierungspotenziale.

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 Telgte ist zentral organisiert und bewirtschaftet. Dies umfasst das Rathaus, Außenstellen (u.a. Baubetriebshof) sowie die örtlichen Schulen inklusive der Informations- und Kommunikationsnetze.

Die Verantwortung für das Thema liegt in letzter Konsequenz beim Bürgermeister. In der Aufbauorganisation ist die „TUIV“ Teil des „Fachbereichs 1 – Steuerung/Zentrale Dienste, Personal, Finanzwirtschaft“. Ein fachlicher Austausch erfolgt zwischen dem Fachbereichsleiter und der operativen Ebene durch Quartalsberichte. Insgesamt ist die Zusammenarbeit durch eine gute Kommunikation und räumliche Nähe geprägt.

Die wesentlichen, steuerungsrelevanten Daten zur IT sind in der TUIV größtenteils „auf Knopfdruck“ vorhanden und werden auch intern, z. B. für wirtschaftliche Beurteilungen genutzt.

Die Verwaltungsführung der Stadt Telgte hat wesentliche Rahmenbedingungen für ein zielgerichtetes Handeln der operativen IT geschaffen. So existieren zahlreiche verbindliche Regelungen:

- Sicherheitsleitlinie
- IT-Strategie
- Notfallplanung/-konzept
- Verfügbarkeitsanforderungen
- Umgang mit Internet und E-Mail
- Sicherheitskonzept

Der Produktbereich „Organisationsangelegenheiten“ gehört wie die IT-Abteilung der Produktgruppe „Zentrale Steuerung“ an. Es besteht somit eine enge aufbauorganisatorische Verbindung zwischen IT und Organisation. Dies begünstigt einen geregelten Informationsfluss. Die Kommunikation, also die gegenseitige Beteiligung beider Bereiche, funktioniert nach eigenen Angaben reibungslos und zuverlässig. Allerdings reichen die Organisationsressourcen nicht aus, um die Verwaltungsprozesse der Stadt Telgte zu untersuchen und optimieren. Dies ist erforderlich, da die IT dazu dient, Verwaltungsprozesse gezielt zu unterstützen, um deren Effizienz und Effektivität zu erhöhen. Im Idealfall sollte einem IT-Einsatz daher immer eine Prozessbetrachtung vorausgehen. Die Erkenntnisse bilden dann die Grundlage, um konkrete Leistungsanforderungen zu definieren. Damit ist sie auch eine wichtige Basis für anstehende Digitalisierungsvorhaben.

Wie bereits dargestellt, setzt die Stadt Telgte auf Wirtschaftlichkeit durch die interkommunale Zusammenarbeit im Rahmen des Zweckverbands KAI und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit der citeq. Bei der citeq kann sie frei entscheiden, welche Produkte sie abnimmt oder nicht. Die Selbstwahrnehmung von IT-Aufgaben stellt für die Stadt Telgte immer eine Alternative im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung dar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Telgte sollte 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 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 Stadt Telgte bei 73 und damit über dem interkommunalen Durchschnitt. Dieser liegt bei derzeit bei 55 IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohnern. Die fixen IT-Kosten der Stadt Telgte werden somit auf eine höhere Verteilungsmenge verrechnet. Auf die Ausprägung der Kennzahl wirkt sich diese Zahl für die Stadt Telgte daher begünstigend 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 Telgte entfallen auf einen IT-Standardarbeitsplatz 1,29 IT-Endgeräte. Der Wert liegt unter dem interkommunalen Durchschnitt von 1,41. Die Kennzahlenausprägung der Stadt Telgte wird dadurch begünstigend beeinflusst.

3.5 Standorte

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

Bei der Stadt Telgte liegt die Anzahl der Standorte mit 11,19 je 100 IT-Standardarbeitsplätzen etwas unter dem der bisher geprüften Kommunen von 12,48. Die Anzahl der bei der Stadt Telgte an die IT angebunden Standorte wirkt sich damit (leicht) begünstigend 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.

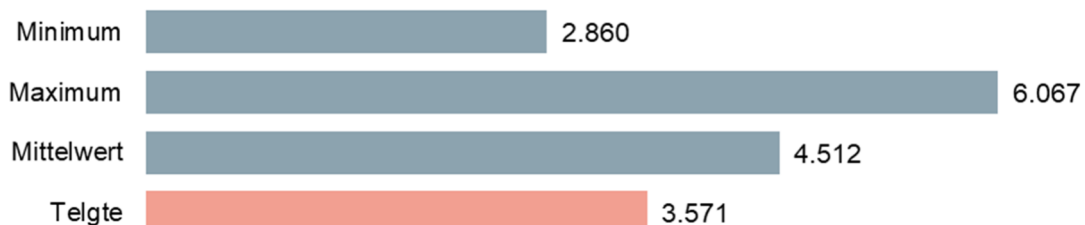
→ Feststellung

Die Ausrichtung der IT in der Stadt Telgte führt zu unterdurchschnittlichen Gesamtkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Nennenswerte Einsparmöglichkeiten sind nicht erkennbar.

4.1 IT-Gesamtkosten

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

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



Telgte	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
3.571	3.623	4.741	5.086	17

Gut 56 Prozent der IT-Gesamtkosten entfallen auf die „IT-Grunddienste“, bestehend aus IT-Standardarbeitsplätzen, Telekommunikation, Druck sowie übergeordneten Netz- und Serverkosten. Die übrigen 44 Prozent werden für die „Fachanwendungen“ inklusive übergeordneter Kosten aufgewendet. Für die Stadt Telgte wurden von der gpaNRW prüfungsrelevante Erträge aufwandsmindernd abgezogen. Diese entfallen auf Leistungen der städtischen IT an den Abwasserbetrieb und die städtischen Wirtschaftsbetriebe.

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.

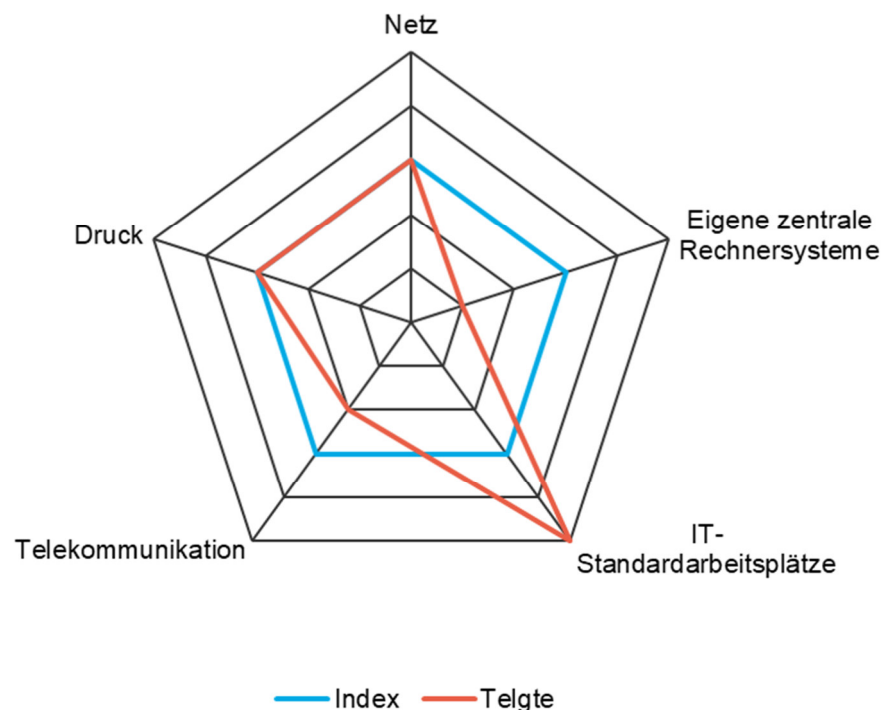
Ausgangspunkt für die tiefergehende Analyse der Kosten der IT-Grunddienste sind die Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

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

Telgte	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
2.017	1.850	2.017	2.507	17

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für die Stadt Telgte 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



Die Stadt Telgte stellt ihre IT-Grunddienste insgesamt zu durchschnittlichen Kosten bereit. Die hohen Kosten für die zentralen Rechnersysteme sind durch den hohen Grad der Autarkie und das hohe IT-Sicherheitsniveau zurückzuführen. Die Telekommunikationskosten sind auffällig hoch.

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 Telgte einen Anteil von rund 12 Prozent der IT-Grunddienste aus.

Die Netzkosten der Stadt Telgte bilden den Median (2. Viertelwert) im interkommunalen Vergleich.

4.2.1.2 Zentrale Rechnersysteme

In die Kosten für die IT-Grunddienste der Stadt Telgte sind auch 40 Prozent der Kosten für die eigenen zentralen Rechnersysteme eingeflossen. Sie umfassen Kosten im Zusammenhang mit eigenen Servern, zentralen Speichersystemen, Datenbanken usw.

Die Kosten für die zentralen Rechnersysteme der Stadt Telgte 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

Telgte	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
964	308	445	686	17

Im interkommunalen Vergleich erreicht die Stadt Telgte mit ca. 964 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung einen Wert, der weit über dem Durchschnitt aller geprüften Kommunen liegt. Dieser hohe Wert ist auf das gewählte Betriebsmodell zurückzuführen. Kommunen mit weitestgehend eigenverantwortlicher IT-Bereitstellung haben per se höhere Kosten für die eigenen zentralen Rechnersysteme als Kommunen, die wesentliche IT-Leistungen ausgelagert haben. Darüber hinaus korrelieren die vergleichsweise hohen Kosten mit dem festgestellten guten IT-Sicherheitsniveau.

Im Jahr 2016 wendete die Stadt fast 115.000 Euro für eigene, zentrale Rechnersysteme auf. Der größte Anteil hieran (rd. 63 Prozent) entfiel dabei auf Sachkosten. Bezogen auf einen IT-Standardarbeitsplatz entfielen 2016 damit 502 Euro auf Sachkosten; der interkommunale Mittelwert lag bei 219 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Auch die Personalkosten, bezogen auf einen IT-Standardarbeitsplatz, lagen mit knapp 259 Euro über dem interkommunalen Mittelwert von 182 Euro.

4.2.1.3 IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze machen bei der Stadt Telgte rund 15 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

Telgte	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
297	504	618	845	17

Der Großteil der Kosten besteht aus Abschreibungen aus dem Hard- und Softwareeinsatz der eingesetzten Rechner sowie Ersatzbeschaffungen von Peripheriegeräten. Die Stadt Telgte hat eine tatsächliche Nutzungsdauer von sieben Jahren angegeben, womit sie über dem interkommunalen Mittelwert von 5,44 Jahren liegt. Die vergleichsweise lange Nutzungsdauer hat einen positiven Einfluss auf die Kosten dieser Kostenstelle. Insgesamt lassen sich keine konkreten Anhaltspunkte für eine Kostenoptimierung erkennen.

4.2.1.4 Telekommunikation

Die Kosten für die Telekommunikation (Festnetz, VOIP und Mobil) machen bei der Stadt Telgte einen Anteil von rund 30 Prozent der IT-Grunddienste aus. Die gpaNRW hat neben den Endgeräten im Rathaus auch die Endgeräte der Nebenstellen berücksichtigt. Hierzu zählen insbesondere die Schulen sowie die Feuerwache. Die Kosten der Telekommunikation stellen sich im Vergleich zu den bisher geprüften Kommunen wie folgt dar:

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

Telgte	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
606	311	366	563	17

Im Jahr 2016 wendete die Stadt Telgte mehr als 86.000 Euro für die Telekommunikation auf, was den zweit höchsten Wert der bisher geprüften Kommunen darstellt. Obwohl die Kennzahlen der Stadt Telgte durch die hohe Anzahl an IT-Standardarbeitsplätzen stark begünstigt werden, liegt die TK-Kennzahl deutlich über dem interkommunalen Median von 366 Euro.

Der größte Anteil entfiel hierbei auf die Sachkosten (ca. 82 Prozent). Mit Sachkosten in Höhe von über 71.000 Euro hat die Stadt Telgte doppelt so hohe Sachkosten wie der Durchschnitt der bisher geprüften Kommunen. Keine der geprüften Kommunen hat höhere Sachkosten. Allerdings hat die gpaNRW bei der Kostenstelle Telekommunikation insgesamt knapp 24.000 Euro Aufwendungen an die citeq berücksichtigt, welche die Stadt als Telekommunikationsaufwendungen gebucht hat, aber fremde Bestandteile, u.a. Netzkosten, enthalten. Für eine erfolgreiche interne Steuerung ist es unerlässlich, dass die Aufwendungen den Kostenarten eindeutig zugeordnet werden können.

Eine weitere Erklärung für die hohen Sachkosten ist der Einsatz von IP-Technologie. Dabei wird eine Software mit weitreichenden Funktionalitäten einer Telefonanlage eingesetzt. Schließlich sind die auffälligen Kosten der Telefonie auch auf hohe Telekommunikationsgebühren zurückzuführen.

Die hohen Telekommunikationskosten sind nicht auf die Anzahl der eingesetzten TK-Endgeräte zurückzuführen, da zum einen die TK-Endgeräte je IT-Arbeitsplatz bei der Stadt Telgte mit 141 Prozent unter dem interkommunalen Mittel von 166 Prozent liegen. Zum anderen ist auch der

Anteil mobiler Endgeräte an den TK-Endgeräten mit 16 Prozent im Vergleich mit dem Durchschnittswert von 18 Prozent unauffällig. 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.

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 Stadt Telgte 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

Telgte	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
300	264	300	358	17

Unter der Berücksichtigung, dass die Kennzahl durch eine erhöhte Zahl von IT-Standardarbeitsplätzen stark begünstigt wird, ist das Ergebnis der Stadt Telgte realistisch leicht über dem Median einzuordnen. Dieser liegt derzeit bei 300 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Nur rund 33 Prozent der Druckendgeräte in der Stadt Telgte werden gemeinschaftlich genutzt. Der interkommunale Mittelwert liegt hier bei knapp 53 Prozent. Die Stadt Telgte verfügt über ein Konzept zur Druckerkonsolidierung. Insofern ist davon auszugehen, dass sich die Quote der Gemeinschaftsdrucker in Zukunft erhöhen und für eine Entlastung dieser Kostenstelle sorgen wird.

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 Telgte machen einen Anteil von rund 44 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

Telgte	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
1.554	1.731	2.324	3.044	17

Nur eine der bisher geprüften Kommunen weist noch niedrigere Fachanwendungskosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung auf als die Stadt Telgte. Die zuvor beschriebenen Einflussfaktoren relativieren das Ergebnis. Aber auch die absoluten Kosten der Stadt Telgte liegen mit etwa 222.000 Euro knapp 45.000 Euro unter dem Mittelwert der Fachanwendungskosten der Vergleichskommunen.

Ausschlaggebend für die sehr gute Positionierung im interkommunalen Vergleich sind die geringen Sachkosten. Keine der bisher geprüften Kommunen hat geringere Sachkosten je IT-Standardarbeitsplatz. Dabei profitiert die Stadt Telgte im Vergleichsjahr 2016 hauptsächlich von der interkommunalen Zusammenarbeit im Zweckverband KAI, welcher das Finanzverfahren zu geringen Kosten anbietet. Wie bereits eingangs dargestellt, wird die Stadt Telgte das Finanzverfahren im Jahr 2020 wechseln, 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 204 Euro leicht über dem interkommunalen Mittelwert von knapp 185 Euro. Der Wert ist auf das gewählte Betriebsmodell und damit einhergehende höhere Eigenständigkeit zurückzuführen. Insgesamt gibt es keine Anhaltspunkte für eine nennenswerte Kostenoptimierung ohne die Qualität der bereitgestellten Leistung zu beeinträchtigen.

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 Telgte verfügt über eine aktuelle und transparente Datengrundlage. Der organisatorische Rahmen sowie die Datenlage der Stadt Telgte sind auf eine zentrale IT-Steuerung der Schulen ausgelegt. Es bestehen dennoch Optimierungsmöglichkeiten.

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

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

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

Die IT-Arbeitsplätze für die Schüler und die Verwaltung der Schulen in kommunaler Trägerschaft werden durch den zentralen IT-Bereich der Stadt Telgte bereitgestellt. Dies umfasst auch Beschaffung und Planung. Weitere pädagogische Geräte (z. B. digitale Tafeln) beschafft das Schulamt. Es finden in einem gegenseitigen Informationsprozess regelmäßige Abstimmungsgespräche statt.

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 340 IT-Endgeräte im Einsatz. Hiervon sind 163 stationäre Geräte, 81 Laptops und 96 Tablets.

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

Besondere und verbindliche Regeln zur Nutzung der schulischen IT-Infrastruktur bestehen derzeit noch nicht. Für das Gymnasium wurde eine Regelung zum "Bring Your Own Device" erarbeitet. Die Nutzung bzw. Auslastung der ausgestatteten IT-Räume an den Schulen ist der Stadt Telgte 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 Telgte 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 Telgte

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 Telgte finden sich wenige Hinweise bezüglich der in § 3 EGovG geforderten elektronischen Zugangsmöglichkeiten. Zwar wird auf der Seite „Kontakt“ 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 Telgte eingerichtet und ebenfalls auf der „Kontakt“-Seite bekannt gemacht. Über diese beiden Wege kann die Stadt Telgte grundsätzlich Nachweise in elektronischen Verwaltungsverfahren gem. § 8 EGovG empfangen.

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

→ **Empfehlung**

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

5.2.2 Digitalisierung

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 gestaltet sein und unterschiedlichen Rahmenbedingungen unterworfen sein.

Der Rat der Stadt Telgte hat im Dezember 2019 die „Digitale Agenda 1.0 der Stadtverwaltung Telgte“ beschlossen und die Stadtverwaltung mit der Umsetzung beauftragt. Das Strategie-Papier fokussiert nach eigener Aussage in erster Linie interne Prozesse, um die Basis für eine weiterreichende Digitalisierung zu schaffen. Neben der Einführung eines Dokumentenmanagementsystems (DMS) und der digitalen Ratsarbeit, sollen aber auch Online Services angeboten sowie ein Stadtportal aufgebaut werden. Damit bedient die Stadt Telgte ebenso externe Zielgruppen.

Die „Digitale Agenda“ trifft Aussagen zu den Projekt- und Organisationsstrukturen bei der Umsetzung der Vorhaben. Digitalisierungsverantwortlicher ist der Leiter des Fachbereichs 1 "Steuerung / Zentrale Dienste, Personal und Finanzwirtschaft". Er ist u. a. der Koordinator/Ansprechpartner für verschiedene Digitalisierungsbemühungen der Stadt Telgte sowie für die Umsetzung der Agenda zuständig.

Die Projekte sind übersichtlich in Projektsteckbriefen dargestellt. Die Steckbriefe umfassen beispielsweise Angaben zu den Projektzielen, dem Projektablauf, den Zielgruppen und dem Projektteam.

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, 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. So hat die Stadt Telgte einen behördlichen Datenschutzbeauftragten und Stellvertreter benannt. Des Weiteren bestehen interne Regelungen zum Datenschutz.

Die Verträge zur Auftragsverarbeitungen wurden im Rahmen der Umstellung der DSGVO kontrolliert. Das Verarbeitungsverzeichnis ist noch nicht vollständig und wird sukzessive aufgebaut.

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 gute Rahmenbedingungen für eine strategische Steuerung der IT der Stadt.	8	E1		
F2	Die Vorgaben, Instrumente und der organisatorische Rahmen, die die Stadt Telgte zur IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden eine angemessene Grundlage. Dennoch bestehen Optimierungspotenziale.	9	E2	Die Stadt Telgte sollte die Ressourcen sowie Fach- und Methodenkompetenzen sicherstellen, die für systematische Prozessanalysen notwendig sind.	11
IT-Kostensituation					
F3	Die Ausrichtung der IT in der Stadt Telgte führt zu unterdurchschnittlichen Gesamtkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Nennenswerte Einsparmöglichkeiten sind nicht erkennbar.	13	E3		
Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT					
F4	Der organisatorische Rahmen sowie die Datenlage der Stadt Telgte sind auf eine zentrale IT-Steuerung der Schulen ausgelegt.	20	E4	Es sollten verbindliche Regelungen zur Nutzung der schulischen IT-Infrastruktur erstellt werden.	21
F5	Wesentliche gesetzliche Anforderungen des EGovG werden von der Stadt Telgte erfüllt. Es fehlen Informationen zum elektronischen Zugang.	22	E5	Die Stadt Telgte sollte für die elektronische Kommunikation die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen beschreiben.	23

➔ 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