

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Gemeinde Wachtberg 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	28
5.1 IT an Schulen	28
5.2 E-Government und Digitalisierung	29
5.3 Datenschutz	31
6 Anlage: Ergänzende Tabellen	33
Kontakt	35

1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg 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 Wachtberg Möglichkeiten, die eigene Grundlage für eine effizientere IT-Steuerung zu optimieren.

Rund 43 Prozent der gesamten IT-Kosten entfallen auf die Leistungen des „civitec Zweckverbandes Kommunale Informationsverarbeitung“ als Hauptdienstleister der Gemeinde Wachtberg. 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 Wachtberg 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 Wachtberg besonders erstrebenswert, dass sich die Leistungsabrechnung noch stärker an der tatsächlichen Inanspruchnahme orientiert.

Im Erhebungsjahr 2016 fallen die IT-Kosten der Gemeinde Wachtberg in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 5.228 Euro höher aus als bei drei Viertel der bisher geprüften Kommunen. Der Kennzahlenwert wird der realen Kostensituation der Gemeinde Wachtberg allerdings nicht ganz gerecht. Denn die Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg weniger hoch, aber noch immer nicht gering. Zudem haben sich die Zweckverbandskosten ab 2018 durch eine Neugewichtung der Einwohner-schlüssel 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 Wachtberg nahezu legen, 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 die Möglichkeit, über die Gremienarbeit gemeinsam mit anderen Mitgliedern an verbesserten Rahmenbedingungen mitzuwirken.

Die Instrumente und der organisatorische Rahmen, die die Gemeinde Wachtberg zur IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden allerdings noch keine hinreichende Grundlage. Hier fehlen in erster Linie wesentliche Regelungen und Konzeptionen, die für deren zielgerichtetes Handeln erforderlich sind. Dazu zählt insbesondere eine verbindliche IT-Strategie sowie eine Notfallkonzeption als Grundlage für einen zielgerichteten IT-Ressourceneinsatz. Zudem sollte die Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg 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 IT-Sicherheit, konkret zur Gewährleistung der Betriebsbereitschaft der eigenen zentralen IT-Komponenten, hat die Gemeinde Wachtberg ebenfalls Handlungsbedarf bzw. Investitionsbedarf. Vor diesem Hintergrund sowie dem veränderten Betriebsmodell, sollte die Gemeinde Wachtberg 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 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 Gemeinde Wachtberg hat die gpaNRW vom 10. August 2018 bis zum 27. 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 Wachtberg 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 Wachtberg ab.

Das Prüfungsergebnis wurde mit den Beteiligten der Gemeinde Wachtberg 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.

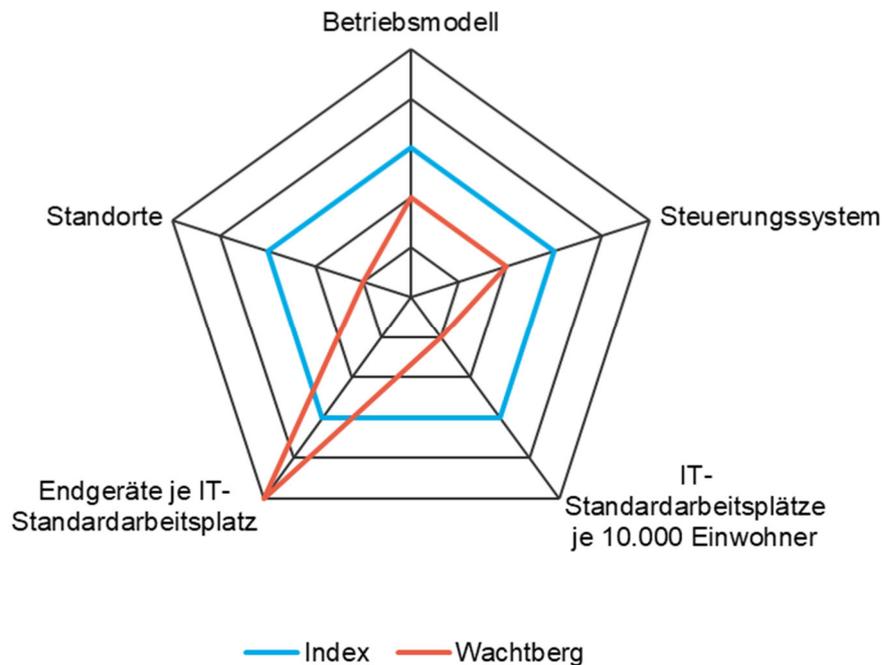
Die gpaNRW steigt mit den folgenden übergreifenden Aspekten in die Analyse der IT der Gemeinde Wachtberg ein:

- 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 Wachtberg. 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 Wachtberg derzeit sehr 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 Wachtberg nicht hinreichend gerecht. Dadurch werden die Möglichkeiten der Gemeinde Wachtberg, Einfluss auf die IT-Kosten zu nehmen, eingeschränkt. Das Betriebsmodell unterliegt allerdings derzeit starken Veränderungen und bietet für die Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg 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 Wachtberg eine eigene Serverinfrastruktur für Standardanwendungen und einzelne Fachverfahren. Insgesamt entfallen bei der Gemeinde Wachtberg knapp 43 Prozent der gesamten IT-Kosten auf die Leistungen des civitec.

Aus diesem Grund hängen die Möglichkeiten der Gemeinde Wachtberg, 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 Wachtberg über die Abnahme von IT-Leistungen entscheiden kann und mit welchen Kosten sie belastet wird.

Die Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg die Kosten und den Leistungsumfang mithin nicht durch die generelle Entscheidung für oder gegen ein Einzelprodukt steuern. Unmittelbar entscheiden kann er 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 Wachtberg auswirken, wird in diesem Bericht im Rahmen der Kostensituation näher betrachtet.

Die Leistungen des civitec werden zudem nicht hinreichend transparent abgerechnet. Der Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg 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 Wachtberg 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 Wachtberg, 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 Wachtberg mehrmals im Jahr in den Sitzungen des sogenannten Koordinierungskreises (KoK). Dieser unterstützt die beschlussfassenden Organe des civitec fachlich. Die Gemeinde Wachtberg machte in der Prüfung deutlich, dass sie mit einzelnen Leistungen und dem Abrechnungssystem unzufrieden ist. Aufgrund der Stimmverhältnisse ist die Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg verbessern werden.

Unsicher ist, inwiefern die zu schließenden Produktüberleitungsverträge mit der regio iT die operative IT-Steuerung der Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg 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 Wachtberg 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 Wachtberg ist organisatorisch als Stabsstelle „Stabsstelle IT und Digitalisierung“ 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 größtenteils mit verhältnismäßigem Aufwand seitens der IT aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden. Im Bereich der Schulen und Kitas stehen diese Infos aufgrund dezentraler Zuständigkeiten allerdings nur eingeschränkt zur Verfügung. Sie müssen aufwendig erhoben und aufbereitet werden. Der Verwaltungsvorstand erhält die verfügbaren Informationen automatisch in regelmäßigen Abständen sowie anlassbezogen.

Ein weiterer wesentlicher Ansatzpunkt, das Steuerungssystem der Stadt Wachtberg zu optimieren, liegt in der fehlenden Dokumentation strategischer und fachlicher Vorgaben. Derzeit liegen nachstehende Dokumente nicht oder nur unvollständig vor:

- IT-Strategie,
- Sicherheitsleitlinie,
- IT-Sicherheitskonzept,
- Notfallplanung/konzept inklusiver grundlegende Verfügbarkeitsanforderungen mit dem IT-Dienstleister und der eigenen IT,
- Dienstanweisung zum Umgang mit Internet- und Email sowie der IT im Allgemeinen.

Nach eigenen Angaben wird der Kommunikationsweg zwischen der Stabstelle und der Verwaltungsführung regelmäßig und intensiv in Anspruch genommen. Die IT erhält somit vorwiegend auf informellen Wegen Vorgaben, an denen sie sich operativ orientieren kann. Die fehlende Formalisierung birgt allerdings Risiken für das funktionierende Steuerungssystem in Wachtberg, 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.

Insbesondere die IT-Strategie und die Notfallplanung, inklusive der notwendigen Definition von Verfügbarkeitsanforderungen, stellen eine wesentliche Planungsgrundlage für die Personal- und Sachausstattung dar. Gleichzeitig beschreiben sie den Weg für eine zielgerichtete IT-Steuerung. Dazu zählen auch die zu beschreibenden Anforderungen gegenüber externen IT-Dienstleistern.

Wie auch bei vielen anderen Kommunen dieser Größenordnung, sind die Organisationsressourcen der Gemeinde Wachtberg sehr begrenzt. Dies führt in der Regel dazu, dass sich die organisatorischen Tätigkeiten, mangels Ressourcen und Kompetenzen, auf Basisbetrachtungen beschränken. Damit verzichtet die Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg sollte Ihre strategische IT-Ausrichtung in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Darüber hinaus sollte sie Transparenz in den steuerungsrelevanten IT-Mengen- und Kosteninformationen im der Bereich der Schulen und Kitas erhöhen.

Die Gemeinde Wachtberg sollte 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 das nutzungsbedingte

Sicherheitsrisiko zu reduzieren, sollte sie zudem Dienstanweisungen zum Umgang mit Internet- und Email sowie der IT im Allgemeinen erlassen.

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 Wachtberg mit gut 48 unter dem interkommunalen Durchschnitt. Dieser liegt bei derzeit bei 56 IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohnern. Die fixen IT-Kosten der Gemeinde Wachtberg werden somit auf eine geringere Verteilmenge verrechnet. Auf die Ausprägung der Kennzahl wirkt sich diese Zahl für die Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg entfallen auf einen IT-Standardarbeitsplatz 1,06 IT-Endgeräte. Der Wert liegt unter dem interkommunalen Durchschnitt von 1,40. Die Kennzahlenausprägung der Gemeinde Wachtberg wird dadurch begünstigt.

3.5 Standorte

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

Bei der Gemeinde Wachtberg liegt die Anzahl der Standorte mit 21,43 je 100 IT-Standardarbeitsplätzen annähernd am Durchschnitt der bisher geprüften Kommunen von 13,32. Die Anzahl der bei der Gemeinde Wachtberg an die IT angebotenen Standorte wirkt sich damit belastend auf die Kostensituation und mithin auf die Kennzahlenausprägung aus.

4 IT-Kostensituation

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

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

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

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

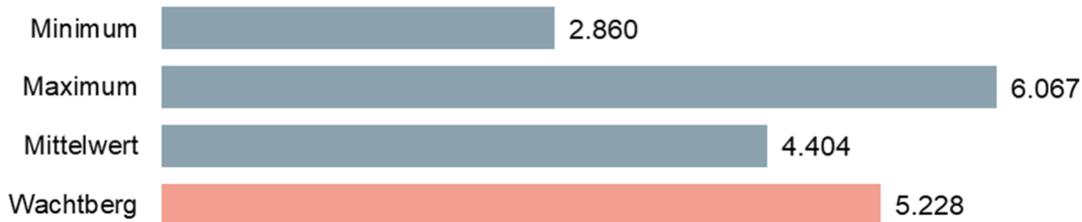
→ **Feststellung**

Die IT-Kosten der Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg hat allerdings auch Investitionsbedarf, um die Betriebsbereitschaft der eigenen IT-Infrastruktur besser abzusichern. Die eigenen Personalressourcen verursachen zwar überdurchschnittliche Kosten, bilden allerdings eine gute Grundlage, um auf geringere Sachkosten hinzuwirken.

4.1 IT-Gesamtkosten

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

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



Gemeinde Wachtberg	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
5.228	3.584	4.374	5.072	22

Daraus resultieren für die Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
25,14	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 Wachtberg 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 Wachtberg 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 Wachtberg die Gemeinden Swisttal, 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 Wachtberg im interkommunalen Vergleich

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

Wie bei der Gemeinde Wachtberg liegen auch die IT-Kosten von zwei der drei übrigen geprüften Verbandskommunen deutlich über dem Mittelwert. Auch bei diesen Kommunen wird die Kennzahl rechnerisch durch eine geringe Verteilmenge belastet.

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 Wachtberg, ebenso wie die der übrigen drei Verbandskommunen, realistisch in Richtung des Median und Mittelwertes. Gleichwohl fallen die Kosten damit nicht gering aus.

Wie die nachstehende Tabelle zeigt, sind mehr als die Hälfte der gesamten IT-Kosten der Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg im interkommunalen Vergleich 2016 in Prozent

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

Infolge der ähnlichen Ausgestaltung des Betriebsmodells, weisen die übrigen Verbandskommunen eine ähnliche Kostenstruktur auf. Dass die Gemeinde Wachtberg innerhalb der geprüften Verbandskommunen den geringsten Sachkostenanteil aufweist, liegt an einem etwas höheren Personalressourcen. Für IT-relevante Tätigkeiten der Kernverwaltung stehen der Gemeinde

Wachtberg 2,64 Vollzeitstellen zur Verfügung. Bei den übrigen Verbandsgemeinden stehen zwischen 0,45 und 0,95 Vollzeitstellen weniger zur Verfügung.

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

Personalsituation der Gemeinde Wachtberg im interkommunalen Vergleich

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

Es gibt neben den geprüften Verbandsgemeinden, weitere Kommunen, die ein ähnliches Betriebsmodell aufweisen und im Verhältnis zu den zu betreuenden Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung weniger Personal zur Verfügung haben als die Gemeinde Wachtberg. Die Personalausstattung unterscheidet sich jedoch in den meisten dieser Fälle durch weniger als eine Vollzeitstelle. Die Personalkosten der Gemeinde Wachtberg sind daher nicht kritisch. Vielmehr bilden Sie eine gute Grundlage. Zumal es für Kommunen, die eigenständig IT-Aufgaben wahrnehmen im Sinne der Notfallvorsorge wichtig ist, ausreichende (teils auch redundante) Personalkapazitäten vorzuhalten.

Erfahrungsgemäß bedingen sich Personal- und Sachkosten gegenseitig. Insofern sind die höheren Personalkosten auch notwendige Grundlage, um geringere Sachkosten zu erzielen. In dieser Prüfung wird deutlich, dass die Gemeinde Wachtberg in vielen Handlungsfeldern zwar höhere Personalkosten, aber dafür geringe Sachkosten aufweist.

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

Sachkosten der Gemeinde Wachtberg im interkommunalen Vergleich

Kommune	Sachkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro	civitec-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro	Anteil an den Sachkosten in Prozent
Gemeinde Wachtberg	2.862	2.244	78,4
Interkommunaler Durchschnitt	3.230	-	-
civitec-Kommune 2	3.429	2.037	59,4
civitec-Kommune 3	2.055	1.227	59,7
civitec-Kommune 4	3.412	1.839	53,9

Mehr als drei Viertel der Sachkosten entfallen auf die Leistungen des civitec. Wie bereits unter dem Aspekt des Betriebsmodells erläutert, ist der Einfluss auf diesen Kostenanteil aufgrund der Abrechnungssystematik des Zweckverbandes eingeschränkt. Die Gemeinde Wachtberg hat darüberhinausgehend aber weniger Sachkosten als die übrigen Verbandsgemeinden.

Seit 2018 fallen auch die Kosten des civitec für die Gemeinde Wachtberg sowie für viele andere kreisangehörige Verbandsgemeinden höher aus. Der Grund dafür ist eine Satzungsanpassung des Zweckverbandes. Darin sind die Einwohnerzahlen, die seitens des civitec in vielen Fällen als Verteilschlüssel herangezogen werden, in Abhängigkeit vom Segment (kreisangehörige Gemeinde, kreisfreie Stadt oder Kreis) neu gewichtet. Für die Gemeinde Wachtberg führte dies zwischenzeitlich zu einer Kostenerhöhung von bis zu 35.000 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 Wachtberg 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.

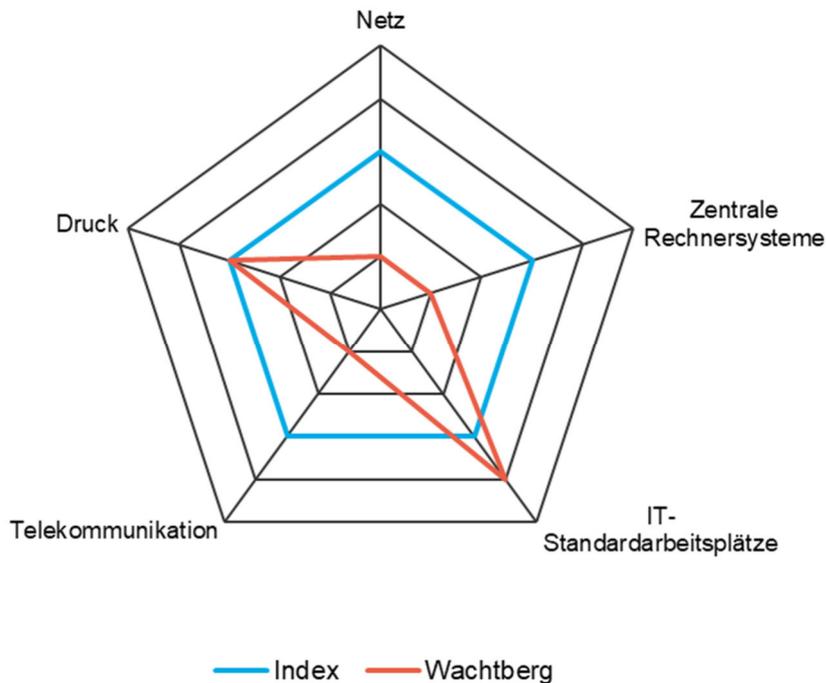
IT-Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016

Gemeinde Wachtberg	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
2.904	1.818	2.021	2.438	22

Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste fallen bei der Gemeinde Wachtberg auch unter der Berücksichtigung relativierender Faktoren sehr hoch aus.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für die Gemeinde Wachtberg 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 geringen Kosten für die Bereitstellung der IT-Standardarbeitsplätze können die überdurchschnittlich hohen Kosten für die Netzinfrastruktur, die zentralen Rechnersysteme und die Telekommunikation nicht annähernd kompensieren.

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 Wachtberg einen Anteil von knapp 26 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 Wachtberg	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
751	375	464	623	22

Die Netzkosten der Gemeinde Wachtberg sind höher als bei drei Viertel der bisher geprüften Kommunen. Dass die Kosten in dieser Betrachtung so hoch ausfallen, resultiert auch hier mitunter aus der geringen Anzahl der zu betreuenden IT-Standardarbeitsplätze.

Darüber hinaus sind die Sachkosten ein Kostreiber. Sie machen gut 65 Prozent der Netzkosten aus. Dabei weist nur eine Kommune noch höhere Sachkosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung auf. Gut 96 Prozent der Sachkosten entfallen auf die Leistungen des civitec,

von deren zugrundeliegenden Sicherheitsstrukturen die Gemeinde Wachtberg profitiert. Darüber hinaus muss die Gemeinde Wachtberg mehr Standorte mit IT anbinden, als bei den meisten Vergleichskommunen der Fall ist.

Trotz dieser relativierenden Faktoren sind die Kosten auffällig hoch. Zumal die Gemeinde Wachtberg in 2016 nur mit einer Bandbreite von 10 Mbit an das Rechenzentrum angebunden ist.

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 Wachtberg sind auch 60 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 15 Prozent der IT-Grunddienste aus.

Die Kosten für die zentralen Rechnersysteme der Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
701	314	465	649	22

Die hohen Kosten der Gemeinde Wachtberg sind nicht in den direkt zuzuordnenden Sach- und Personalkosten begründet. Die Sachkosten liegen mit gut 172 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung unter dem interkommunalen Mittelwert von derzeit rund 208 Euro. Die Personalkosten fallen mit knapp 234 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung etwas höher aus bei den meisten Kommunen mit gut 183 Euro. Den Personalkosten der Gemeinde Wachtberg liegen gut 0,3 Vollzeitstellen, verteilt auf zwei Köpfe zugrunde. Diese Personalressourcen sind mindestens 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 Wachtberg 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 besser abzusichern. Diese wurden vor Ort mit den Verantwortlichen der Gemeinde Wachtberg erörtert.

Unter Berücksichtigung der dargestellten Einflussfaktoren fallen sowohl die Sach- als auch die Personalkosten realistisch noch geringer aus.

Belastend wirken sich hier vielmehr die Kostenanteile aus übergeordneten Tätigkeiten wie z.B. der IT-Steuerung aus. Die Personalkosten dieser übergeordneten Tätigkeit werden in dieser Prüfung separat erfasst und dann nach einem Stellenschlüssel auf die Handlungsfelder verteilt. Sie fallen für die Gemeinde Wachtberg insgesamt auffällig hoch aus. Keine der bisher geprüften

Kommunen weist hierfür höhere Kosten aus. Die Kosten für die zentralen Rechnersysteme werden dadurch mit rund 253 Euro belastet. Bei den übrigen bisher geprüften Kommunen sind es durchschnittlich knapp 69 Euro. Wie bei den Gesamtkosten beschrieben, sind diese Personalressourcen und die resultierenden Kosten nicht kritisch. Sie stellen vielmehr ein Potenzial dar.

4.2.1.3 IT-Standardarbeitsplätze

Die Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze machen bei der Gemeinde Wachtberg gut 17 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 Wachtberg	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
504	506	647	874	22

Trotz belastender Faktoren sind die Kosten für die Bereitstellung und Betreuung eines IT-Standardarbeitsplatzes bei der Gemeinde Wachtberg sehr gering. Insbesondere die enthaltenen Sachkosten fallen sehr gering aus. Nur zwei Kommunen weisen hier noch geringere Kosten auf. Dies liegt auch daran, dass beispielsweise die Abschreibungen im Betrachtungsjahr geringer ausfallen, als bei vielen anderen Kommunen. Ein erheblicher Teil der eingesetzten Hardware befindet sich folglich bereits außerhalb der wirtschaftlichen Nutzungsdauer. Die Gemeinde Wachtberg schreibt ihre Hardware über eine Nutzungsdauer von fünf Jahren ab. Tatsächlich wird sie durchschnittlich mindestens sechs Jahre genutzt. Perspektivisch werden die Kosten höher ausfallen, sobald die wirtschaftlich abgeschriebene Hardware gegen neue getauscht wird.

4.2.1.4 Telekommunikation

Die Kosten für die Telekommunikation (Festnetz, VOIP und Mobil) machen bei der Gemeinde Wachtberg einen Anteil von gut 32 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 Wachtberg	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
932	312	417	499	22

Keine der bisher geprüften Kommunen weist höhere Telekommunikationskosten auf als die Gemeinde Wachtberg. Die Ursache dafür liegt in der Kombination nachstehender Faktoren:

- Die Gemeinde Wachtberg betreut mehr Telefonendgeräte als die meisten Kommunen.

Der Ausstattungsgrad liegt bei knapp 1,8 Telefonendgeräten je IT-Arbeitsplatz und damit über dem interkommunalen Mittelwert von gut 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.

- Der Anteil an mobilen Telefonendgeräten ist höher als bei den meisten Kommunen

Der Anteil an Mobiltelefonen beträgt bei der Gemeinde Wachtberg gut 22. Im interkommunalen Durchschnitt sind derzeit rund 20 Prozent aller vorhandenen Telefonendgeräte mobil. Mobiltelefone stellen erfahrungsgemäß starke Kostentreiber dar.

- Die Kennzahlenausprägung wird durch die geringere Anzahl von Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung belastet.

In Bezug auf ein Telefonendgerät fallen die Kosten der Gemeinde Wachtberg etwas niedriger aus. Gleichwohl hat die Gemeinde Wachtberg auch in dieser Bezugsgröße noch die höchsten Kosten im interkommunalen Vergleich.

- Die Gemeinde Wachtberg setzt mehr Personal im Bereich der Telekommunikation ein.

Drei Viertel der bisher geprüften Kommunen setzt maximal 0,15 Vollzeitstellen im Bereich der Telekommunikation ein. Bei der Gemeinde Wachtberg sind es mit 0,32 mehr als doppelt so viel. Rechnerisch entfallen damit in Wachtberg auf eine betreuende Vollzeitstelle rund 547 Telefonendgeräte. Im interkommunalen Durchschnitt sind es derzeit 1.824.

- Hohe Kostenanteile resultieren aus übergeordneten Tätigkeiten.

Wie bei den Kosten für die zentralen Rechnersysteme, belasten auch hier die Personalkostenanteile aus den vorgelagerten Kostenstellen die Kostensituation. Sie liegen bei der Gemeinde Wachtberg in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung 126 Euro über dem interkommunalen Durchschnitt.

Zusammenfassend sind die hohen Kosten damit in höheren Personalressourcen und mehr eingesetzten Telefonen begründet. Zudem ist die Gemeinde Wachtberg bei der Darstellung der Kennzahl im Arbeitsplatzbezug etwas benachteiligt. Gleichwohl geben die Zahlen Anlass, Maßnahmen zu ergreifen, um die Kosten perspektivisch zu reduzieren oder diese über entsprechende Kennzahlen in der Höhe zu rechtfertigen. Zumal die zentral eingesetzte Telefonanlage im Erhebungsjahr bereits wirtschaftlich abgeschrieben ist. Nach der Neuanschaffung einer Telefonanlage werden die Kosten daher bei ansonsten unveränderten Rahmenbedingungen noch höher ausfallen.

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 Wachtberg 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 Wachtberg	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
296	232	276	352	22

Die Druckkosten fallen trotz der belastend geringen Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung noch durchschnittlich aus. Realistisch liegen die Kosten noch etwas niedriger.

Die enthaltenen Sachkosten liegen am günstigsten Viertel der Vergleichskommunen. Die geringen Sachkosten erreicht die Gemeinde Wachtberg durch eine geringe Anzahl an Druckendgeräten. Rund 54 Prozent der IT-Arbeitsplätze sind mit einem Druckendgerät ausgestattet. Damit setzt sie weniger Geräte ein als die meisten anderen Kommunen. Im interkommunalen Durchschnitt liegt die Quote derzeit bei gut 72 Prozent. Die Gemeinde Wachtberg hat rund 94 Prozent einen hohen Anteil an gemeinschaftlich, also von mehr als einer Person nutzbaren Druckern. Interkommunal liegt die durchschnittliche Quote bei 50 Prozent.

Dass die Druckkosten in Wachtberg dennoch in Richtung des interkommunalen Mittelwertes tendieren, liegt ähnlich wie bei den anderen beschriebenen Handlungsfeldern an einem etwas höheren Personaleinsatz. Daraus resultieren sowohl direkt als auch indirekt über vorgelagerte Kostenstellen höhere Personalkosten als bei den meisten anderen Kommunen.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Wachtberg sollte ein Konzept entwickeln, um die Anzahl der Telefone in der Kernverwaltung perspektivisch zu reduzieren.

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 Wachtberg 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

Gemeinde Wachtberg	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
2.324	1.640	2.196	2.967	22

Die Fachanwendungskosten der Gemeinde Wachtberg sind unter Berücksichtigung der bereits dargestellten Kennzahlenbelastung maximal durchschnittlich und insofern unkritisch.

Den größten Anteil an den Fachanwendungskosten machen die Sachkosten mit knapp 68 Prozent aus. Sie fallen trotz belastender Faktoren geringer aus bei den meisten Kommunen. Ihre Wirkung ist aber aufgrund des Anteils entsprechend groß. Über 93 Prozent dieser Sachkosten entfallen auf die Leistungen des civitec. Wie bereits beschrieben, kann die Gemeinde Wachtberg 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 noch erhöht. Somit dürfte das Ergebnis im Bereich der Fachanwendungen für die Jahre 2018 und 2019 bei ansonsten gleichbleibenden Rahmenbedingungen negativer ausfallen. Ab 2020 ergibt sich für die Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg 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 Wachtberg stark auf die Vorgaben des Dienstleisters verlassen. Es ist zu erwarten, dass sich das Produktportfolio der Gemeinde Wachtberg durch das erweiterte Angebot der regio iT mittelfristig verändert. Dafür sowie für anstehende Digitalisierungsprojekte sollte die Gemeinde Wachtberg ihre Anforderungen über Prozessanalysen beschreiben.

→ **Empfehlung**

Um das IT-Kosten-Nutzen-Verhältnis bewerten und steuern zu können, sollte die Gemeinde Wachtberg die Empfehlungen der gpaNRW zum Betriebsmodell und dem IT-Steuerungssystem verfolgen. Vor dem Hintergrund notwendiger Investitionen in die eigene Serverinfrastruktur, sollte die Gemeinde Wachtberg dann unter wirtschaftlichen Aspekten prüfen, inwiefern eine weitere Aufgabenauslagerung auf den neuen IT-Dienstleister sinnvoll sein könnte.

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 Gemeinde Wachtberg besitzt derzeit keine hinreichende Grundlage, um die IT an den Schulen effizient zu steuern. Sie hat dieses Problem allerdings bereits erkannt und Änderungen geplant.

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.

Bei der Gemeinde Wachtberg koordinieren und beschaffen die Schulen Ihre IT-Ausstattung eigenständig. Sie wird größtenteils auch durch die Schulen selbst betreut und administriert. Die zur Steuerung erforderlichen Informationen zur vorhandenen IT-Ausstattung und den Kosten sind nur mit sehr großem Aufwand auswertbar und stellen somit keine geeignete Steuerungsgrundlage dar. Zudem fehlt ein schulübergreifender Medienentwicklungsplan, der deren IT-Ausstattung an einem gemeinsamen strategischen Ziel ausrichtet.

Die Gemeinde Wachtberg hat die Defizite in der IT-Steuerung der Schulen bereits erkannt und plant daher, diese ab 2021 neu zu organisieren.

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Wachtberg sollte eine transparente Daten- bzw. Informationslage schaffen und eine systematische Auswertung an zentraler Stelle gewährleisten. Auf dieser Grundlage sollte ein Medienentwicklungsplan für alle Schulen entwickelt und fortgeschrieben werden. Darüber hinaus sollte die Gemeinde Wachtberg verbindliche Regeln zur Nutzung der schulischen IT-Infrastruktur erlassen und die Rollen sowie Zuständigkeiten für die IT-Betreuung in den Schulen verbindlich definieren.

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 Wachtberg erfüllt noch nicht alle 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 Wachtberg

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

→ **Empfehlung**

Die Gemeinde Wachtberg sollte zeitnah Zahlungen über ein im elektronischen Geschäftsverkehr übliches und hinreichend sicheres Verfahren (e-Payment) ermöglichen. Zudem sollte sie die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen schaffen, die zur Verarbeitung elektronischer Rechnungen erforderlich sind sowie die verpflichtende Annahme elektronischer Nachweise in Verwaltungsverfahren verbindlich regeln.

5.2.2 Digitalisierung

→ Feststellung

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

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

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

Die Digitalisierung erfordert die Betrachtung der kompletten Verwaltung. Nur eine Digitalisierung bekannter (und evtl. korrigierter) Prozesse kann zu einem Effizienzgewinn führen. Vermeintlich gleichartige Prozesse "in Verwaltung" können von Kommune zu Kommune jedoch anders ausgestaltet sein und unterschiedlichen Rahmenbedingungen unterworfen sein.

Die Gemeinde Wachtberg 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.

Aufgrund begrenzter Personal- und Sachressourcen zielt die Gemeinde Wachtberg zunächst darauf ab, die gesetzlichen Anforderungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung bzw. dem E-Government zu erfüllen. Wie bereits dargestellt bestehen auch hierbei noch Defizite. Initiative Digitalisierungsprojekte sind ohne Unterstützung des Dienstleisters kaum realisierbar.

→ Empfehlung

Die Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg auch interkommunale Kooperationen in Betracht ziehen.

5.3 Datenschutz

→ Feststellung

Die Gemeinde Wachtberg erfüllt die grundlegenden rechtlichen Erfordernisse.

Die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) wurde im April 2018 von den Gremien der EU abgestimmt und gilt seit der Veröffentlichung im Amtsblatt der EU am 25. Mai 2018 unmittelbar in den Mitgliedsstaaten. Gleichzeitig wurde das Datenschutzgesetz NRW (DSG NRW) grundlegend verändert und an die neue Struktur angepasst. Es füllt nunmehr die Öffnungsklauseln der DSGVO auf Landesebene aus bzw. setzt die Regelungsaufträge um.

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

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

Wesentliche Elemente des kommunalen Datenschutzes sollten u. a. umfassen

- Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten gem. Art. 30 DSGVO,
- Informationspflichten gem. Art. 13 ff. DSGVO,
- Auftragsdatenverarbeitung gem. Art. 28 f DSGVO,
- „technische und organisatorische Maßnahmen“ gem. Art. 24 Abs. 1 und Art. 32 DSGVO,
- Datenschutz-Folgenabschätzung gem. Art. 35 DSGVO.

Die gpaNRW hat untersucht, wie mit den wesentlichen rechtlichen Anforderungen umgegangen wird. Die Gemeinde Wachtberg hat einen behördlichen Datenschutzbeauftragten benannt. Zudem hat sie die notwendigen technischen und organisatorischen Maßnahmen zum Datenschutz getroffen.

Herne, den 31.08.2020

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 Wachtberg nicht hinreichend gerecht. Dadurch werden die Möglichkeiten der Gemeinde Wachtberg, Einfluss auf die IT-Kosten zu nehmen, eingeschränkt. Das Betriebsmodell unterliegt allerdings derzeit starken Veränderungen und bietet für die Gemeinde Wachtberg so die Chance auf günstigere Rahmenbedingungen.	9	E1	Die Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg weist Defizite auf	12	E2	Die Gemeinde Wachtberg sollte ihre strategische IT-Ausrichtung in einer eigenen IT-Strategie formalisieren. Darüber hinaus sollte sie Transparenz in den steuerungsrelevanten IT-Mengen- und Kosteninformationen im der Bereich der Schulen und Kitas erhöhen. Die Gemeinde Wachtberg sollte 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 das nutzungsbedingte Sicherheitsrisiko zu reduzieren, sollte sie zudem Dienstanweisungen zum Umgang mit Internet- und Email sowie der IT im Allgemeinen erlassen.	13
F3	Die IT-Kosten der Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg hat allerdings auch Investitionsbedarf, um die Betriebsbereitschaft der eigenen IT-Infrastruktur besser abzusichern. Die eigenen Personalarressourcen verursachen zwar überdurchschnittliche Kosten, bilden allerdings eine gute Grundlage, um auf geringere Sachkosten hinzuwirken.	16	E3.1	Die Gemeinde Wachtberg sollte ein Konzept entwickeln, um die Anzahl der Telefone in der Kernverwaltung perspektivisch zu reduzieren.	26

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			Um das IT-Kosten-Nutzen-Verhältnis bewerten und steuern zu können, sollte die Gemeinde Wachtberg die Empfehlungen der gpaNRW zum Betriebsmodell und dem IT-Steuerungssystem verfolgen. Vor dem Hintergrund notwendiger Investitionen in die eigene Serverinfrastruktur, sollte die Gemeinde Wachtberg dann unter wirtschaftlichen Aspekten prüfen, inwiefern eine weitere Aufgabenauslagerung auf den neuen IT-Dienstleister sinnvoll sein könnte.	27
F4	Die Gemeinde Wachtberg besitzt derzeit keine hinreichende Grundlage, um die IT an den Schulen effizient zu steuern. Sie hat dieses Problem allerdings bereits erkannt und Änderungen geplant.	28	Die Gemeinde Wachtberg sollte eine transparente Daten- bzw. Informationslage schaffen und eine systematische Auswertung an zentraler Stelle gewährleisten. Auf dieser Grundlage sollte ein Medienentwicklungsplan für alle Schulen entwickelt und fortgeschrieben werden. Darüber hinaus sollte die Gemeinde Wachtberg verbindliche Regeln zur Nutzung der schulischen IT-Infrastruktur erlassen und die Rollen sowie Zuständigkeiten für die IT-Betreuung in den Schulen verbindlich definieren.	29
F5	Die Gemeinde Wachtberg erfüllt noch nicht alle gesetzlichen Anforderungen des EGovG.	29	Die Gemeinde Wachtberg sollte zeitnah Zahlungen über ein im elektronischen Geschäftsverkehr übliches und hinreichend sicheres Verfahren (e-Payment) ermöglichen. Zudem sollte sie die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen schaffen, die zur Verarbeitung elektronischer Rechnungen erforderlich sind sowie die verpflichtende Annahme elektronischer Nachweise in Verwaltungsverfahren verbindlich regeln.	30
F6	Der Gemeinde Wachtberg fehlen Zielvorgaben und Ressourcen bei der digitalen Transformation von Verwaltungsprozessen.	31	Die Gemeinde Wachtberg 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 Wachtberg auch interkommunale Kooperationen in Betracht ziehen.	31
F7	Die Gemeinde Wachtberg erfüllt die grundlegenden rechtlichen Erfordernisse.	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