

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Lüdinghausen im
Jahr 2022*

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	15
5 Aktuelle Herausforderungen kommunaler IT	23
5.1 IT an Schulen	23
5.2 E-Government und Digitalisierung	24
5.3 Datenschutz	26
6 Anlage: Ergänzende Tabellen	28
Kontakt	30

1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Lüdinghausen 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 Stadt Lüdinghausen sind geringer als der interkommunale Durchschnitt. Die wesentlichen Ansatzpunkte die IT-Kosten zu reduzieren bzw. das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu verbessern, liegen in den Handlungsfeldern Telekommunikation und Druck. Darüber hinaus hat die Stadt Lüdinghausen Möglichkeiten die eigene Grundlage für eine effektive IT-Steuerung zu optimieren.

Nahezu die Hälfte der gesamten Sachkosten entfällt auf verschiedene Dienstleistungen der citeq als Hauptdienstleister der Stadt Lüdinghausen. Ein großer Teil dieser Kosten stellt für die Gemeinde fixe Kosten dar. Dies ist darin begründet, dass der Zweckverband einige Leistungen pauschal über einen gewichteten Einwohnerschlüssel abrechnet.

Die Auslagerung von operativen IT-Aufgaben, insbesondere im Bereich der Fachanwendungen, führt zu einer erhöhten Abhängigkeit der Stadt Lüdinghausen vom kommunalen Dienstleister. Durch die Bindung an diesen ist eine Einflussnahme in vielen strategischen Bereichen lediglich mittelbar möglich. Allerdings profitiert die Stadt Lüdinghausen von den gemeinschaftlichen Strukturen der citeq.

Die Stadt Lüdinghausen sollte daher die Einflussmöglichkeiten beim Dienstleister weiterhin aktiv nutzen, um eigene Belange bei der strategischen Ausrichtung durchsetzen zu können. Hierfür wäre auch eine Schärfung der eigenen strategischen IT-Ausrichtung z.B. in Form einer verbindlichen IT-Strategie hilfreich.

2018 fallen die IT-Kosten der Stadt Lüdinghausen in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 4.054 Euro geringer aus, als der interkommunale Durchschnitt. Sie statten in der Kernverwaltung mehr Arbeitsplätze mit IT aus, als die meisten Vergleichskommunen. Die fixen IT-Kosten werden bei der Kennzahlenermittlung somit auf eine größere Verteilungsmenge verrechnet.

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 Bereich des Datenschutzes erfüllt die Stadt Lüdinghausen den überwiegenden Teil der notwendigen organisatorischen Maßnahmen und erarbeitet aktuell die verbliebenen offenen Punkte. Im Bereich IT an Schulen und bei der Umsetzung der Anforderungen aus dem E-Government-Gesetz NRW (EGovG) und der Digitalisierung besteht noch Handlungsbedarf. Es fehlt vor allem an einer Digitalisierungsstrategie und Regelungen in verschiedenen Bereichen, um gelebte Praxis zu formalisieren.

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. 09/2016 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019)

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 Lüdinghausen hat die gpaNRW vom 14. Januar 2020 bis zum 26. Oktober 2021 durchgeführt. Geprüft haben:

- Alexander Ehrbar (Fachteamleitung)
- Sven Alsdorf (Projektleitung)
- Linda Lauber

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

Das Prüfungsergebnis wurde mit den Beteiligten der Stadt Lüdinghausen am 29. Juli 2021 erörtert.

3 Einflussfaktoren auf die IT-Kostensituation

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

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

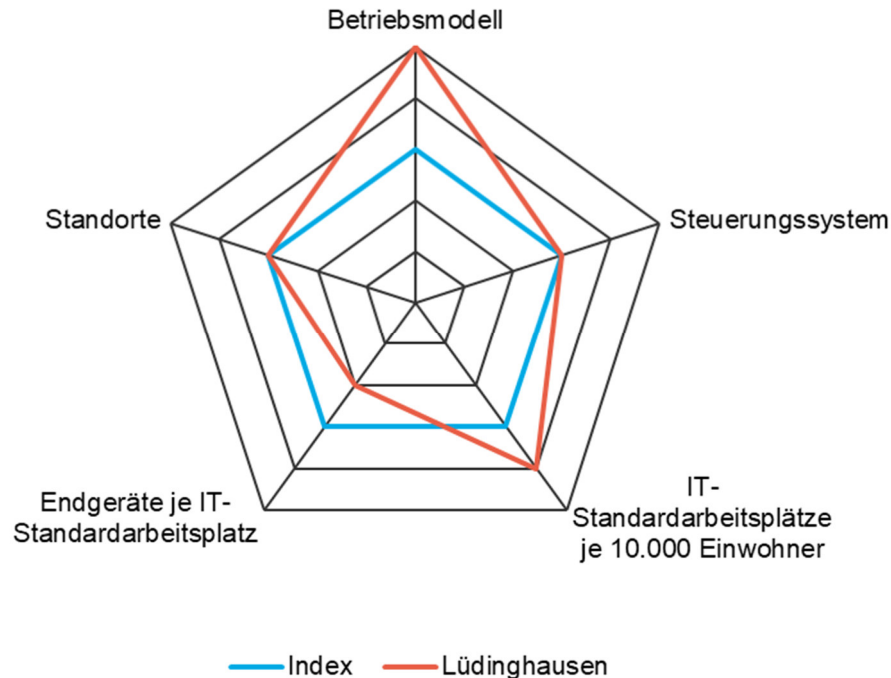
Die gpaNRW steigt mit den folgenden übergreifenden Aspekten in die Analyse der IT der Stadt Lüdinghausen ein:

- 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 belastete, 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 Lüdinghausen. 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 2018



Die Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung sind für die Stadt Lüdinghausen derzeit günstig. Die Hintergründe zu den dargestellten Einflussfaktoren werden nachfolgend im Detail erläutert.

3.1 IT- Betriebsmodell

→ Feststellung

Die Stadt Lüdinghausen verfügt mit ihrem IT-Betriebsmodell über sehr gute Rahmenbedingungen, um ihre Informationstechnik bedarfsgerecht steuern zu können.

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.

Mit ihrem Betriebsmodell setzt die Stadt Lüdinghausen auf eine enge Kooperation mit dem IT-Dienstleister der Stadt Münster (citeq). Diese Form einer interkommunalen Zusammenarbeit ist über einen öffentlich-rechtlichen Vertrag ausgestaltet. Nahezu die Hälfte der gesamten Sachkosten entfallen auf verschiedene Dienstleistungen der citeq. Der überwiegende Teil der Fachanwendungen wird von der citeq bereitgestellt, während die Stadt Lüdinghausen selbst insbesondere den Support und die Betreuung der Anwender sowie die Bereitstellung der Standard-hard- und -software sicherstellt.

Entsprechend der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen der citeq und ihren Kooperationspartnern sind diese nicht verpflichtet, die angebotenen Leistungen abzunehmen. Das ermöglicht der Stadt Lüdinghausen eine große Flexibilität und sie kann anhand von Wirtschaftlichkeitskriterien über die Abnahme der Produkte zu entscheiden.

Von den Kooperationspartnern der citeq kann sowohl die gesamte Vereinbarung oder die Abnahme einzelner Leistungen mit einer Frist von 18 Monaten zum 30. Juni oder 31. Dezember gekündigt werden. Damit besteht für die Stadt Lüdinghausen die grundsätzliche Möglichkeit, das Betriebsmodell mittelfristig zu verändern. Um den stetig steigenden Anforderungen der digitalen Transformation gerecht werden zu können, ist jedoch aktuell die Stadt Lüdinghausen auf interkommunale Zusammenarbeit angewiesen.

Die Möglichkeiten der Stadt Lüdinghausen, Einfluss auf die IT-Leistungen sowie die resultierenden Kosten zu nehmen, hängen von den Rahmenbedingungen beim Dienstleister ab. Die Verwaltungsführung der Stadt Lüdinghausen kann über den Zentralausschuss der citeq Einfluss nehmen. Im Arbeitsausschuss und in den Arbeitskreisen der citeq kann sich die IT-Organisationseinheit der Stadt Lüdinghausen direkt einbringen. Insofern entwickelt und trägt die Stadt Lüdinghausen die gemeinsamen strategischen Entscheidungen, auch im Bereich der digitalen Transformation, mit.

Für die überwiegende Zahl der Produkte besteht bei der citeq die Möglichkeit, über die tatsächlich abgenommene Menge die anfallenden Kosten zu beeinflussen (beispielsweise Softwarelizenzen, Anzahl der Nutzer). Je verursachungsgerechter Leistungen abgerechnet werden, desto eher können die Leistungsabnehmer entsprechend steuern. Bei Lizenz-, Betreuungs- und Verbrauchskosten ist eine Abrechnung nach tatsächlicher Inanspruchnahme vorteilhafter. Bei reinen Infrastrukturleistungen wie z.B. dem Netzbetrieb bietet sich eine pauschale Abrechnung allerdings weiterhin an.

3.2 IT-Steuerungssystem

→ Feststellung

Die Vorgaben, Instrumente und der organisatorische Rahmen, die die Stadt Lüdinghausen zur IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden eine angemessene Grundlage. Darüber hinaus 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 Verantwortung für das Thema liegt in letzter Konsequenz beim Bürgermeister. Die IT der Stadt Lüdinghausen ist organisatorisch als Sachgebiet „EDV“ im Fachbereich „Zentrale Dienste“ verortet.

Im Fachbereich 1 ist auch das Sachgebiet „Organisation und Digitalisierung“ angesiedelt. Es besteht somit eine enge aufbauorganisatorische Verbindung zwischen IT und Organisation. Dies begünstigt einen geregelten Informationsfluss. Der Austausch und die Kommunikation zwischen beiden Bereichen funktioniert nach eigenen Angaben reibungslos.

Die zur IT-Steuerung relevanten Informationen können mit verhältnismäßigem Aufwand seitens der IT aufbereitet und zeitnah zur Verfügung gestellt werden. Der Verwaltungsvorstand fordert diese Informationen regelmäßig im Rahmen wöchentlicher Controlling-Gespräche ein. Auf mehreren Ebenen findet ein guter Austausch zwischen IT-Organisationseinheit und der Verwaltungsführung statt. Insbesondere die Einbindung der IT in Entscheidungsprozesse ist über eindeutig geregelte Kommunikationswege sichergestellt.

Der für die operative IT nötige strategische Orientierungsrahmen ist bei der Stadt Lüdinghausen historisch gewachsen, aber nur in Teilen formal geregelt. Hierin besteht ein wesentlicher Ansatzpunkt, das Steuerungssystem der Stadt Lüdinghausen zu optimieren. Derzeit liegen nachstehende Dokumente nicht oder nur unvollständig vor:

- IT-Strategie,
- Sicherheitsleitlinie,
- IT-Sicherheitskonzept.

Die fehlende Formalisierung birgt Risiken für das funktionierende Steuerungssystem in Lüdinghausen, 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 Konzepte im Bereich IT-Sicherheitsmanagement stellen eine wesentliche Planungsgrundlage für die Personal- und Sachausstattung dar. Gleichzeitig beschreibt sie den Weg für eine zielgerichtete IT-Steuerung. Dazu zählen auch die zu beschreibenden Anforderungen gegenüber externen IT-Dienstleistern als Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdinghausen sollte Ihre strategische IT-Ausrichtung in einer langfristigen IT-Strategie formalisieren. Damit würde sie eine Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit in der citeq schaffen. Darüber hinaus sollte sie im konzeptionellen Bereich des Sicherheitsmanagements nachsteuern.

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 Lüdinghausen mit 61,91 über dem interkommunalen Durchschnitt. Dieser liegt bei derzeit bei 57,49 IT-Standardarbeitsplätzen je 10.000 Einwohnern. Die fixen IT-Kosten der Stadt Lüdinghausen werden somit auf eine höhere Verteilungsmenge verrechnet. Auf die Ausprägung der Kennzahl wirkt sich diese Zahl für die Stadt Lüdinghausen 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 Lüdinghausen entfallen auf einen IT-Standardarbeitsplatz 1,51 IT-Endgeräte. Der Wert liegt über interkommunalen Durchschnitt von 1,36. Die Kennzahlenausprägung der Stadt Lüdinghausen wird dadurch begünstigend beeinflusst.

3.5 Standorte

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

Bei der Stadt Lüdinghausen liegt die Anzahl der Standorte mit 13,82 je 100 IT-Standardarbeitsplätzen im Durchschnitt der bisher geprüften Kommunen von 13,76. Die Anzahl der bei der Stadt Lüdinghausen an die IT angebunden Standorte wirkt sich damit nicht erkennbar 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.

Die IT-Prüfung im Segment der kleinen kreisangehörigen Kommunen erstreckte sich über einen längeren Zeitraum. Um dennoch möglichst aktuelle und aussagekräftige Prüfungserkenntnisse zu erhalten, hat die gpaNRW in den einzelnen Prüfungen unterschiedliche Erhebungsjahre zugrunde gelegt. Während wir für das Jahr 2016 noch 22 valide Werte in den interkommunalen Vergleich stellen können, stehen mit dem Erhebungsjahr 2018 lediglich valide Werte von zehn weiteren Kommunen zur Verfügung. Dies hat zur Folge, dass die Aussagekraft des interkommunalen Vergleiches im Jahr 2018 für sich allein gering ist. Aus diesem Grund zieht die gpaNRW im Folgenden hilfsweise auch die Werte beider Erhebungsjahre zusammen, um hinreichend belastbare Erkenntnisse zu erhalten. Dabei berücksichtigen wir, dass eine jahresübergreifende Betrachtung Verzerrungen mit sich bringen kann.

→ Feststellung

Die Ausrichtung der IT in der Stadt Lüdinghausen führt zu leicht unterdurchschnittlichen Gesamtkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

4.1 IT-Gesamtkosten

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

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich für das Jahr 2018 sind zehn Werte eingeflossen. Hier weist die Stadt Lüdinghausen mit rund 4.054 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung unterdurchschnittliche IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung auf.

Da die geringe Anzahl der Vergleichswerte nicht zwingend aussagekräftig ist, stellen wir die IT-Kosten der Stadt Lüdinghausen nachstehend in einen jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich:

IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro 2016 und 2018



In den jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016.

Auch in diesem Vergleich fallen die IT-Kosten der Stadt Lüdinghausen noch leicht unterdurchschnittlich aus. Allerdings positioniert sie sich deutlich zentrierter im interkommunalen Vergleichsfeld. Wie unter den Einflussfaktoren beschrieben, wird die Kennzahlenausprägung der Stadt Lüdinghausen durch die leicht erhöhte Anzahl zu betreuender IT-Standardarbeitsplätze rein rechnerisch begünstigt. Realistisch fallen die IT-Kosten daher etwas höher aus. Insgesamt sind die IT-Gesamtkosten der Stadt Lüdinghausen aber dennoch als unauffällig und durchschnittlich einzuordnen.

Rund 64 Prozent der gesamten IT-Kosten entfallen auf Sachkosten. Der hohe Anteil der Sachkosten ist Ausdruck der Aufgabenauslagerung an den Dienstleister. Während die eigene Aufgabenwahrnehmung insbesondere Personalkosten verursacht, werden Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Der Auslagerungsgrad der geprüften Kommunen ist sehr unterschiedlich.

Die Stadt Lüdinghausen hat ihre betriebskritischen und personalintensiven Verfahren, wie das Personal-, Einwohner, Finanz- und Sozialwesen, ebenso an den Dienstleister ausgelagert wie die Bereitstellung des Sicherheitsgateways sowie in diesem Zusammenhang erforderliche Service- und Supportdienstleistungen. Im dargestellten Leistungsumfang der citeq für die Stadt Lüdinghausen ist der Bereich der Geoinformationssysteme (GIS) nicht enthalten. Die Stadt

Lüdinghausen nutzt ein GIS-Portal des Kreises Coesfeld und stellt darüber hinaus auch selbst GIS-Daten bereit. Hierzu zählt beispielsweise ein Straßenkataster.

Trotz des hohen Auslagerungsgrades und der damit grundsätzlich einhergehenden Belastung auf der Seite der Sachaufwendungen, liegen diese noch unter dem interkommunalen Durchschnitt.

Die Personalkosten hingegen liegen mit 1.456 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung höher als bei drei Viertel der geprüften Kommunen. Mit 29 Prozent entfällt der höchste Anteil der Personalkosten auf die Kostenstelle „Grundsätze, Strategien und Handlungsrahmen“. Diese Kosten entstehen der Stadt Lüdinghausen weil sie, im Vergleich zu vielen anderen geprüften Kommunen, bereits Ressourcen für die digitale Transformation bereitstellt. Aus Sicht der gpaNRW ist dies erforderlich, damit eine allgemeine IT-Strategie und auch eine Digitalisierungsstrategie zu etablieren. Daher ergibt sich aus den vergleichsweise hohen Personalkosten nicht zwingend ein Handlungsbedarf.

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 2018



In den interkommunalen Vergleich für das Jahr 2018 sind zehn Werte eingeflossen. Die Kosten für die Bereitstellung der IT-Grunddienste fallen mit 1.989 Euro bei der Stadt Lüdinghausen geringer aus als der interkommunale Durchschnitt.

Auch hier stellen wir alternativ die IT-Kosten der Stadt Lüdinghausen in einen jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich:

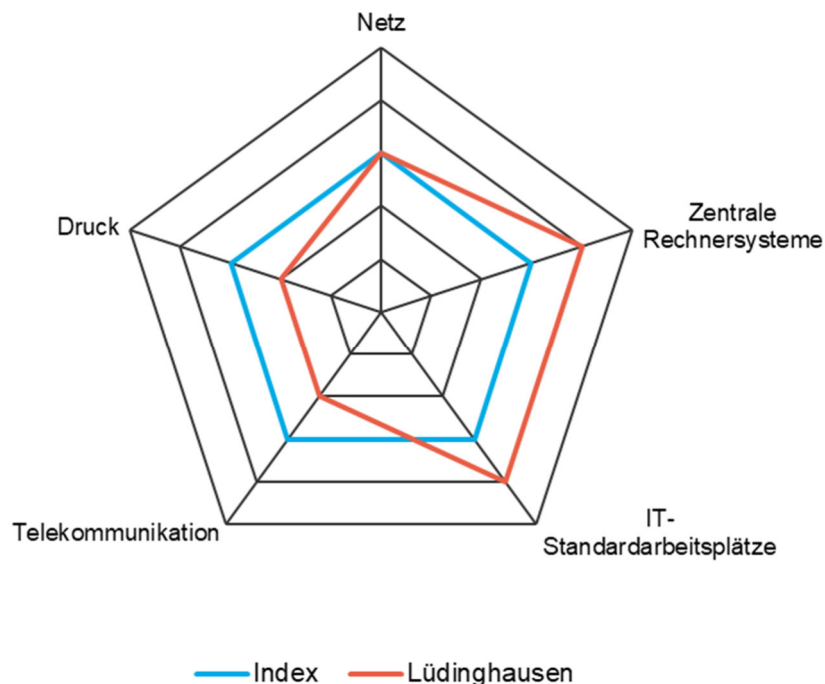
Kosten „IT-Grunddienste“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016 und 2018



In den jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016. Auch dieser Vergleich bestätigt die günstige Positionierung der Stadt Lüdinghausen.

Das nachstehende Netzdiagramm stellt grob die Kostensituation für die Stadt Lüdinghausen 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 2018



- Innerhalb der insgesamt unterdurchschnittlichen Kosten für IT-Grunddienste, fallen lediglich die Kosten für Telekommunikation und Druck auf.

Zu den Netzkosten zählen typischerweise Leitungskosten - mit Ausnahme der Gebäudeverkabelung - sowie Kosten der Netzwerkkomponenten (z.B. Firewall, Router, Switches). Sie machen bei der Stadt Lüdinghausen mit 449 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung einen Anteil von rund 23 Prozent der IT-Grunddienste aus.

In die Kosten für die IT-Grunddienste der Stadt Lüdinghausen sind auch 50 Prozent der Kosten für die eigenen zentralen Rechnersysteme eingeflossen. Sie umfassen Kosten im Zusammenhang mit eigenen Servern, zentralen Speichersystemen, Datenbanken usw. Sie machen mit 389 Euro im Ergebnis einen Anteil von rund 20 Prozent der IT-Grunddienste je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung aus.

Die Kosten für die IT-Standardarbeitsplätze machen 2018 bei der Stadt Lüdinghausen rund 25 Prozent der IT-Grunddienste aus. Sie umfassen Kosten für die Ausstattung der Arbeitsplätze mit Rechner und Monitor sowie Betriebssystem und Standardanwendungen. Zudem fließen hier Kosten für die Benutzerbetreuung und den Support sowie Wartung und Pflege ein. Mit 493 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind die Kosten der Stadt Lüdinghausen für ihre IT-Standardarbeitsplätze niedriger als bei drei Viertel der geprüften Kommunen.

4.2.1.1 Telekommunikation

Die Kosten für die Telekommunikation (Festnetz, VOIP und Mobil) machen bei der Stadt Lüdinghausen einen Anteil von rund 24 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 2018



Mit 486 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind die Kosten der Stadt Lüdinghausen für die Telekommunikation höher als bei den meisten geprüften Kommunen im Jahr 2018.

Auch hier stellen wir alternativ die IT-Kosten der Stadt Lüdinghausen in einen jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich:

Kosten „Telekommunikation“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016 und 2018



In den jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016. Auch in diesem Vergleich fallen trotz der begünstigenden hohen Anzahl an Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung nicht gering aus. Fast drei Viertel der geprüften Kommunen stellen ihre Telekommunikation günstiger bereit.

Besonders auffällig sind die Personalkosten zur Bereitstellung und Betreuung der Telekommunikationsinfrastruktur. Sie machen 22 Prozent der Telekommunikationskosten aus und liegen deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Lediglich zwei Kommunen wenden mehr Personalkosten für ihre Telekommunikation auf als die Stadt Lüdinghausen.

Die Kostensituation der Stadt Lüdinghausen wird durch eine vergleichsweise hohe Anzahl von Telefonendgeräten belastet. Bei der Stadt Lüdinghausen werden mehr Telefonendgeräte je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung betreut als bei den meisten Vergleichskommunen. Während in der Stadt Lüdinghausen 2,10 Telefonendgeräte je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung betreut werden, liegt der interkommunale Durchschnitt bei 1,58.

Der Anteil mobiler TK-Endgeräte ist in der Stadt Lüdinghausen jedoch mit 18 Prozent im Vergleich zum Durchschnittswert von 20 Prozent unauffällig.

Der mit 62 Prozent weitaus höhere Anteil an den Telekommunikationskosten sind die Sachkosten. Sie liegen ebenfalls über dem interkommunalen Durchschnitt. Neben den Abschreibungskosten für die Telefonanlage ist dies insbesondere auf die hohen Festnetzgebühren zurückzuführen. Mit 198 Euro pro Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegen die Kosten höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen, wobei die Kennzahlenausprägung der Stadt Lüdinghausen

durch die hohe Anzahl zu betreuender IT-Standardarbeitsplätze rein rechnerisch begünstigt wird.

→ Empfehlung

Die Stadt Lüdinghausen sollte prüfen, ob die Anzahl Telekommunikationsendgeräte angemessen ist. Zudem sollte sie die Höhe der Festnetzgebühren kritisch hinterfragen.

4.2.1.2 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 Lüdinghausen machen einen Anteil von rund 18 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 2018



Die Kosten für Druck fallen mit 367 Euro bei der Stadt Lüdinghausen höher aus als bei den meisten anderen geprüften Kommunen mit dem Vergleichsjahr 2018.

Auch hier stellen wir alternativ die IT-Kosten der Stadt Lüdinghausen in einen jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich:

Kosten „Druck“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016 und 2018



In den jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016. Auch in diesem Vergleich fallen die Druckkosten der Stadt Lüdinghausen überdurchschnittlich aus. Drei Viertel der geprüften Kommunen wenden weniger für Druck auf.

Rund 59 Prozent der Druckkosten der Stadt Lüdinghausen sind Sachkosten. Die relevanten Positionen sind Leasingkosten (50 Prozent) und Kosten für Toner und Tinte (46 Prozent). Beide Werte liegen deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt.

Eine Analyse der Kostenarten zeigt schließlich, dass neben den Sachkosten auch die Personalkosten ursächlich für die Überschreitung sein könnten. Die Personalkosten machen 24 Prozent der Druckkosten aus. Der Personalkostenanteil liegt bei 158 Euro je Druckendgerät und liegt damit um 69 Euro je Druckendgerät über dem interkommunalen Mittelwert.

Gleichzeitig gilt: Im Zuge einer zunehmenden Digitalisierung wird sich der klassische „Druck am Arbeitsplatz“ grundlegend verändern. Die durchgängige Nutzung elektronischer Akten und die weitere Zunahme digitaler Kommunikation werden vielfach den Ausdruck verdrängen und zunehmend obsolet machen.

Der Stadt Lüdinghausen bietet sich die Möglichkeit, ihre Kosten durch eine gezielte Steuerung des Druckwesens und die Einführung eines Konzeptes zur Druckerkonsolidierung zu senken. Insbesondere vor dem Hintergrund der zunehmenden Digitalisierung und der veränderten Anforderungen an das Druckwesen ergibt sich Steuerungsbedarf und Veränderungspotential.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdinghausen sollte basierend auf ihrer Digitalisierungsstrategie ein Konzept zur Druckerkonsolidierung auf den Weg bringen. Bis zur Realisierung eines papierlosen Büros sollte sie prüfen, ob sich durch eine Anpassung oder Erweiterung der Leasingverträge Kosten oder Personalaufwand reduzieren lassen.

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 Lüdinghausen machen einen Anteil von rund 51 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 2018



Im interkommunalen Vergleich mit den Werten aus dem Jahr 2018 sind die Fachanwendungskosten der Stadt Lüdinghausen mit rund 2.065 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung vergleichsweise gering. Fast alle anderen geprüften Kommunen haben im Jahr 2018 höhere Kosten.

Auch hier stellen wir alternativ die IT-Kosten der Stadt Lüdinghausen in einen jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich:

Kosten „Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2016 und 2018



In den jahresübergreifenden interkommunalen Vergleich sind insgesamt 32 Werte eingeflossen. Davon beziehen sich 22 Vergleichswerte auf das Jahr 2016. Auch in diesem Vergleich fallen die Fachanwendungskosten geringer aus als im interkommunalen Durchschnitt.

Ausschlaggebend für die gute Positionierung im interkommunalen Vergleich sind die geringen Sachkosten. Mit 1.449 Euro liegen sie knapp 278 Euro unter dem Durchschnittswert der geprüften Kommunen. Mit 67 Prozent ist der größte Kostenposition die Abrechnung mit dem Dienstleister citeq. Obwohl Teile der Abrechnung, nicht verursachungsgerecht sind, gleichen die beschriebenen günstigen Rahmenbedingungen dieses aus.

Insgesamt gibt es keine Anhaltspunkte für eine nennenswerte Kostenoptimierung ohne die Qualität der bereitgestellten Leistung zu beeinträchtigen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass durch die voranschreitende digitale Transformation künftig höhere Fachanwendungskosten entstehen. Dies ist aus Sicht der gpaNRW unkritisch, sofern die eingesetzten Verfahren die eigenen Verwaltungsprozesse optimal unterstützen bzw. die Kosten verhältnismäßig sind.

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 Lüdinghausen hat gute Möglichkeiten die IT an Schulen zentral zu steuern.

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 Stadt Lüdinghausen besitzt einen aktuellen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan und schreibt diesen regelmäßig fort. Zudem gewährleistet sie über regelmäßigen Informationsaustausch und Planungsgespräche, dass die Belange aller Beteiligten berücksichtigt werden. Die zentrale IT der Stadt Lüdinghausen koordiniert alle Beschaffungen der Schulen. Sie führt zu Jahresbeginn Bilanzgespräche mit den Schulen und plant die Kosten für die IT an Schulen an zentraler Stelle. Auch unterjährig ist ein Informationsaustausch sichergestellt.

Die Abstimmungs- und Steuerungsprozesse funktionieren in der Praxis gut. Sie basieren zwar häufig auf mündlichen Absprachen, werden jedoch protokolliert, so dass ein Wissenstransfer sichergestellt ist. Dieser Aspekt ist von besonderer Bedeutung, da die Stadt Lüdinghausen als Schulträger für die IT-Infrastruktur in den Schulen letztverantwortlich ist.

Es fehlt derzeit noch eine realistische verbindliche Definition von Zuständigkeiten im Rahmen der IT-Betreuung an Schulen. Theoretisch liegt der First-Level-Support in der Verantwortung der Schulen, während der weitergehende Unterstützungsbedarf durch die IT der Stadt Lüdinghausen abgedeckt wird. In der Praxis ist diese Differenzierung nicht immer realistisch. In einigen Schulen kann der First-Level-Support aufgrund fehlender Ressourcen nicht sichergestellt werden, so dass auch hier die IT der Stadt Lüdinghausen eingreifen muss. Dies sollte bei der Ressourcenbemessung in der IT-Organisationseinheit der Stadt Lüdinghausen berücksichtigt 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

Die Stadt Lüdinghausen erfüllt alle wesentlichen gesetzlichen Anforderungen des EGovG.

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

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

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

Daneben fördert das EGovG ausdrücklich eine elektronische Aktenführung, auch wenn sie für Kommunen noch nicht pflichtig ist. Der Druck auf die Kommunen zur elektronischen Verarbeitung wächst und zwangsläufig werden auch die Kommunen elektronische Verwaltungsverfahren anbieten.

Elektronische Verwaltungsverfahren führen zu einer elektronischen Vorgangsbearbeitung und elektronischer Aktenführung. Papierakten werden durch elektronische Akten ergänzt und schließlich ersetzt. Nicht nur die Akten, sondern die Daten/Verfahren/Prozesse müssen daher digitalisiert werden.

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

Erfüllung des EGovG in der Stadt Lüdinghausen

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

5.2.2 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Lüdinghausen hat eine angemessene Grundlage für die Herausforderungen der digitalen Transformation geschaffen, die jedoch noch nicht hinreichend verbindlich ist.

Neben den gesetzlichen Vorgaben, die von den Kommunen erfüllt werden müssen, ermöglicht eine aktive Auseinandersetzung mit der Digitalisierung den Kommunen die Realisierung von

verschiedenen Effekten. Um die Effekte nutzen zu können, muss die Kommune wissen, wo sie ansetzen will. Grundlage der digitalen Transformation sollte daher eine verwaltungsweit abgestimmte Strategie sein.

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

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

Die Stadt Lüdinghausen hat mit ihrem Dienstleister citeq eine allgemeine Strategie zur Digitalisierung erarbeitet. Sie arbeitet in den Arbeitskreisen der citeq mit, in denen Projektpläne und Verantwortlichkeiten erarbeitet werden. Eine Anpassung an die eigenen Ziele in Form einer Roadmap wurde zuletzt erarbeitet, ist jedoch noch nicht auf allen Ebenen abgestimmt. Ein entsprechendes Mandat sorgt für verbindliche Prioritäten und Meilensteine und ermöglicht somit eine darauf aufbauende Ressourcenbemessung.

Die Stadt Lüdinghausen setzt, im Rahmen ihrer personellen Möglichkeiten, sukzessive auch weitere Digitalisierungsprojekte in einzelnen Bereichen um. So hat sie beispielsweise das Thema „Rechnungsworkflow“ aufgegriffen und erarbeitet zurzeit den organisatorischen Rahmen für ein Dokumentenmanagementsystem (DMS). Für den Rechnungsworkflow hat die Stadt Lüdinghausen begonnen, Prozesse zu erheben und zu überprüfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Lüdinghausen sollte ein Mandat für ihre individuelle Projektplanung zur digitalen Transformation einholen.

5.3 Datenschutz

→ **Feststellung**

Die Stadt Lüdinghausen hat den überwiegenden Teil der notwendigen organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes ergriffen und erarbeitet aktuell die verbliebenen offenen Punkte.

Die Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) wurde im April 2016 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 Stadt Lüdinghausen hat einen behördlichen Datenschutzbeauftragten bestellt und auch die Dienstanweisung zum Datenschutz um die Vorgaben der DSGVO aktualisiert. Einen Großteil der Anforderungen werden durch die Dienstanweisung abgedeckt.

Es fehlen jedoch noch ein vollständiges Verzeichnis der Verarbeitungstätigkeiten gem. Art. 30 DSGVO und die Datenschutz-Folgeabschätzung nach Art. 35 DSGVO. Die Stadt Lüdinghausen hat aber begonnen, die offenen Punkte zu erarbeiten. Sie bemüht sich um eine möglichst zügige Fertigstellung.

Herne, den 11. August 2022

gez.

Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold

Abteilungsleitung

gez.

Sven Alsdorf

Projektleitung

6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Informationstechnik

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Managementübersicht					
F1	Die Stadt Lüdinghausen verfügt mit ihrem IT-Betriebsmodell über sehr gute Rahmenbedingungen, um ihre Informationstechnik bedarfsgerecht steuern zu können.	8			
F2	Die Vorgaben, Instrumente und der organisatorische Rahmen, die die Stadt Lüdinghausen zur IT-Steuerung eingerichtet hat, bilden eine angemessene Grundlage. Darüber hinaus bestehen Optimierungspotenziale.	9	E2	Die Stadt Lüdinghausen sollte Ihre strategische IT-Ausrichtung in einer langfristigen IT-Strategie formalisieren. Damit würde sie eine Grundlage für eine zielgerichtete Gremienarbeit in der citeq schaffen. Darüber hinaus sollte sie im konzeptionellen Bereich des Sicherheitsmanagements nachsteuern.	10
F3	Die Ausrichtung der IT in der Stadt Lüdinghausen führt zu leicht unterdurchschnittlichen Gesamtkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.	13	E3.1	Die Stadt Lüdinghausen sollte prüfen, ob die Anzahl Telekommunikationsendgeräte angemessen ist. Zudem sollte sie die Höhe der Festnetzgebühren kritisch hinterfragen.	19
			E3.2	Die Stadt Lüdinghausen sollte basierend auf ihrer Digitalisierungsstrategie ein Konzept zur Druckerkonsolidierung auf den Weg bringen. Bis zur Realisierung eines papierlosen Büros sollte sie prüfen, ob sich durch eine Anpassung oder Erweiterung der Leasingverträge Kosten oder Personalaufwand reduzieren lassen.	20
F4	Die Stadt Lüdinghausen hat gute Möglichkeiten die IT an Schulen zentral zu steuern.	23			
F5	Die Stadt Lüdinghausen erfüllt alle wesentlichen gesetzlichen Anforderungen des EGovG.	24			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Lüdinghausen hat eine angemessene Grundlage für die Herausforderungen der digitalen Transformation geschaffen, die jedoch noch nicht hinreichend verbindlich ist.	25	E6	Die Stadt Lüdinghausen sollte ein Mandat für ihre individuelle Projektplanung zur digitalen Transformation einholen.	26
F7	Die Stadt Lüdinghausen hat den überwiegenden Teil der notwendigen organisatorischen Maßnahmen zur Gewährleistung des Datenschutzes ergriffen und erarbeitet aktuell die verbliebenen offenen Punkte.	26			

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 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