

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik der
Stadt Bielefeld im Jahr 2014*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Vorbericht	3
Zur IT-Prüfung	3
Grundlagen	3
„IT in der Stadt“ im Fokus	3
Schwerpunkte der aktuellen IT-Prüfung	3
Zur überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Bielefeld	5
Prüfungsablauf	6
Zur Prüfungsmethodik	6
IT-Management	7
IT-Ressourcenverbrauch	8
→ IT-Management	11
Strategische IT-Steuerung	11
IT-Sicherheit	13
Lizenzmanagement	13
Störungsmanagement	14
Kapazitäts-/Verfügbarkeitsmanagement	15
Änderungsmanagement	16
→ IT-Ressourcenverbrauch	17
Gesamtkosten	17
IT-Dienstleistungen und Umsatzsteuerpflicht	18
Kostenstellen Rechenzentrumsbetrieb und Netz	19
Kostenstelle Fachanwendungen	19
Kostenstelle Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung (Standardarbeitsplätze)	20
Kostenstelle Telekommunikation	22

→ Vorbericht

Zur IT-Prüfung

Grundlagen

Auftrag der GPA NRW ist es, zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die GPA NRW analysiert dabei vorwiegend finanzwirtschaftliche Aspekte. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und die gesetzliche Forderung, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) und erfolgt auch auf vergleichender Basis.

In der aktuellen IT-Prüfung werden die kreisfreien Städte miteinander verglichen. Das Vergleichsjahr ist 2011. In ihren Kennzahlenvergleichen stellt die GPA NRW die Werte der geprüften Kommune jeweils dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert der Vergleichskommunen gegenüber. Dabei wurden nur die Daten der Städte berücksichtigt, die belastbar und vergleichbar sind. Außerdem müssen sie zum Stichtag 31.07.2014 vorgelegen haben. Letzteres war nur bei 18 der 23 Städte der Fall.

„IT in der Stadt“ im Fokus

Im Fokus der IT-Prüfung steht die „IT in der Stadt“ und nicht der „IT-Betrieb der Stadt“. Es werden somit nicht nur die Organisationseinheiten der Städte betrachtet, die den IT-Betrieb sicherstellen. Vielmehr werden sämtliche IT-Aufgaben untersucht. Diese IT-Aufgaben können zentral, beispielsweise in einer städtischen IT-Abteilung, aber auch dezentral in Fachämtern erledigt werden. Auch die Leistungserbringung durch Externe wird berücksichtigt.

Dadurch werden die einzelnen Leistungsfelder kommunaler IT möglichst unabhängig von den unterschiedlichen organisatorischen Lösungen untersucht.

Adressaten der Prüfungsberichte sind in erster Linie die für die Gesamtsteuerung verantwortlichen Personen und Gremien: Hauptverwaltungsbeamte, Beigeordnete sowie die Räte und die Haupt- und Finanzausschüsse. Der Bericht zielt darauf ab, diese in Haushaltskonsolidierungsprozessen zu unterstützen.

Schwerpunkte der aktuellen IT-Prüfung

Der IT-Bericht enthält einerseits Aussagen zum IT-Management, wie zum Beispiel:

- Wie steuert die Stadt ihre IT?
- Sind die IT-Kosten der Stadt bekannt?

- Wie wird IT-Sicherheit gewährleistet?

Zum anderen thematisiert der IT-Bericht den IT-Ressourcenverbrauch. Dabei geht es sowohl um die IT-Gesamtkosten als auch um die Kosten für einzelne Leistungsfelder der IT.

Die GPA NRW zeigt auf, wo die Stadt ihre IT-Steuerung verbessern und bei der IT sparen kann. Umfangreiche Kennzahlenvergleiche bilden hierfür die maßgebliche Grundlage.

Ob ein hoher IT-Aufwand durch Einsparungen bei anderen Produkt- und Prozesskosten gerechtfertigt ist, kann noch nicht bewertet werden. Die dazu notwendigen Daten liegen heute noch nicht vor. Dies liegt daran, dass

- das kommunale Haushaltsrecht keine landeseinheitlichen Festlegungen unterhalb der Produktbereichsebene „Innere Verwaltung“ für IT-Aufgaben vorsieht,
- es keine einheitlichen Vorgaben dafür gibt, dass bzw. nach welcher Methode Gemeinkosten wie IT-Kosten produktgenau auszuweisen sind,
- in den Kommunen unterschiedliche Auffassungen darüber herrschen, welche Aufgaben unter den Begriff „kommunale IT“ fallen und
- die Kommunen sich bis heute noch nicht darauf verständigen konnten, ihre IT-Kosten einheitlich darzustellen.

Es bleibt dennoch erklärtes Ziel der GPA NRW, auch den Aspekt „Sparen mit IT“ in zukünftigen IT-Prüfungen zu verankern.

Zur überörtlichen Prüfung der Stadt Bielefeld

Managementübersicht

Die Stadt Bielefeld hat ihre IT operativ und teilweise strategisch in einer eigenbetriebsähnlichen Einrichtung - Informatik-Betrieb Bielefeld (IBB) – organisiert. Teile der IT-Dienstleistungen wurden vom IBB in eine IT-Kooperation mit der Stadtwerke Bielefeld GmbH überführt.

Die strategische IT-Steuerung der Stadt Bielefeld wird durch die dezentrale Budgetierung der IT-Kosten erschwert. Eine zentrale, an gesamtstädtischen Zielen ausgerichtete IT-Strategie lässt sich nicht verwirklichen. Besonders IT-Projekte mit verwaltungsweiter Bedeutung können wegen der dezentralen Ressourcenhoheit nur im Rahmen intensiver, interner Abstimmungen realisiert werden. In der Praxis bedeutet dies, dass der Dienstleister IBB vielfach Bedarfe und Anforderungen individuell mit den einzelnen Organisationseinheiten abstimmt.

Die Kostenbestandteile für einzelne IT-Leistungen liegen für die Stadt Bielefeld vielfach nur undifferenziert vor, weil sie über Komplettpreise für die Leistung dort fakturiert werden. Allerdings besteht auf Seiten der Stadt kein zentrales Controlling, das regelmäßig die Kostenströme der IT erfasst und der Verwaltungsleitung steuerungsrelevante Informationen zur IT in strukturierter und komprimierter Form übermittelt. Dieses ist als betriebsinternes Kostencontrolling auf Seiten des IBB implementiert. Die entsprechenden Daten können grundsätzlich von der Stadt von dort abgerufen werden.

Die GPA NRW empfiehlt daher, steuerungsrelevante Kosteninformationen regelmäßig so aufzubereiten, damit an zentraler Stelle fachlich/technische Anforderungen unter gesamtstädtischen Zielvorgaben betrachtet und gesteuert werden können.

Die beim Dienstleister IBB geprüften technischen Aspekte der IT-Sicherheit bewertet die GPA NRW positiv. Die Stadt Bielefeld als Auftraggeberin sollte aus gesamtstädtischer Sicht Vorgaben zu erforderlichen Verfügbarkeiten von Systemen und hinsichtlich der Notfallvorsorge machen.

Der Anteil der IT-Kosten am Gesamthaushalt betrug im Jahr 2011 in Bielefeld 1,44 Prozent. Bezogen auf den einzelnen Arbeitsplatz wendete die Stadt Bielefeld im gleichen Jahr 4.755 Euro auf. Damit sind die IT-Leistungen in Bielefeld teurer als in den meisten Vergleichskommunen. Die GPA NRW geht davon aus, dass dies u. a. auf die Umsatzsteuer zurückzuführen ist. Diese entfällt auf die Services des Hintergrunddienstleisters Stadtwerke Bielefeld GmbH und verteuert die IT-Leistungen im interkommunalen Vergleich grundsätzlich.

Die GPA NRW geht davon aus, dass es der Stadt Bielefeld durchaus möglich ist, die IT-Leistungen noch kostengünstiger zu erbringen. Dazu müssten zunächst die Kostenströme transparenter gestaltet werden, um steuerungsrelevante Informationen abzuleiten und damit gezielt Leistungen vergleichen zu können. Die GPA NRW sieht hierin eine Aufgabe der zentralen, strategischen IT-Steuerung der Stadt.

Aus den vorhandenen Daten ergeben sich auch Ansatzpunkte hinsichtlich der von Seiten der Stadt Bielefeld ausgewiesenen Personalkosten für dezentrale IT-Koordinatoren. Die GPA NRW sieht hier möglicherweise Redundanzen.

Ausgangslage der Stadt Bielefeld

Die Stadt Bielefeld gab im Jahr 2011 14.632.142 Euro für die IT in der Kernverwaltung aus.

Unter den Begriff Kernverwaltung fallen alle Organisationseinheiten in einer Kommunalverwaltung mit Ausnahme der

- Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen,
- Eigengesellschaften (GmbH, gGmbH, AG),
- öffentlich-rechtlichen Betriebe (AÖR, Zweckverbände, Stiftungen).

Folgende Positionen sind in den einzelnen Städten nicht vergleichbar und werden daher nicht als IT-Kosten erfasst:

- Kosten im Zusammenhang mit dem SGB II,
- Kosten für den pädagogischen Bereich der Schulen („Schüler-PC“),
- Kosten im Zusammenhang mit Arbeitsplatzdruckern.

Die IT für die Kernverwaltung der Stadt Bielefeld wird durch die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Informatik-Betrieb Bielefeld (IBB) bereitgestellt. Im Sachvortrag weist die Stadt auf die Besonderheit der IT-Organisation hin. Der IBB als eigenbetriebsähnliche Einrichtung ist Dienstleister und ist eine enge Kooperation mit der Stadtwerke Bielefeld GmbH in Bezug auf Infrastrukturleistungen eingegangen. Dadurch bezieht die Stadt Bielefeld operative und teilweise auch strategische IT-Leistungen ein, die im städtischen Haushalt lediglich über "Inklusiv-Preise" (gemeinsame Kostenbestandteile IBB und Stadtwerke) abgebildet werden.

Zur Steuerung der IT der Kernverwaltung der Stadt Bielefeld ist im Dezernat 1: Inneres / Finanzen eine entsprechende Stabstelle („IT-Beauftragter“) eingerichtet. Hinzu kommen noch rund 33 vollzeitverrechnete Stellen, die dezentral IT-Aufgaben wahrnehmen.

Parallel zur zentralen Stabstelle ist ein großer Teil der IT-Verantwortung im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung auf die städtischen Organisationseinheiten übertragen. Dies umfasst u. a. auch das IT Budget.

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Bielefeld wurde von Januar 2013 bis Dezember 2014 durchgeführt.

Zunächst hat die GPA NRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und Richtigkeit abgestimmt. Auf dieser Basis haben wir die Daten analysiert.

Neben den Daten des Vergleichsjahres 2011 wurden aktuelle Entwicklungen berücksichtigt, um Aussagen für die Zukunft machen zu können.

Geprüft haben:

- Ulrich Sdunek (Projektleitung)
- Marcus Meiners
- Alexander Ehrbar
- Michael Neumann
- Ruth Reeh

Die wesentlichen Erkenntnisse der Prüfung wurden am 16.06.2014 mit der Stadt Bielefeld erörtert.

Zur Prüfungsmethodik

Die IT-Prüfung besteht aus zwei Modulen:

- IT-Management

- IT-Ressourcenverbrauch

Für beide Module gilt Folgendes:

Ergebnisse von Analysen werden im Bericht als **Feststellung** bezeichnet. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen, sind Beanstandungen im Sinne des § 105 Abs. 6 GO NRW. Hierzu wird eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Dies wird im Bericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Bielefeld hat die GPA NRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme erforderlich macht.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale werden im Bericht als **Empfehlung** ausgewiesen.

Grundsätzlich verwendet die GPA NRW im Bericht geschlechtsneutrale Begriffe. Gerade in der Kennzahldefinition ist dies jedoch nicht immer möglich. Werden Personenbezeichnungen aus Gründen der besseren Lesbarkeit lediglich in der männlichen oder weiblichen Form verwendet, so schließt dies das jeweils andere Geschlecht mit ein.

IT-Management

Das Modul IT-Management beschäftigt sich mit zwei Grundfragen:

- Steuert die Kommune ihre IT in angemessener Weise?
- Beachtet die Kommune wichtige Aspekte des IT-Grundschutzes?

Strukturiertes Interview

Die Analysen und Wertungen des Moduls IT-Management basieren auf den Auskünften der Stadt Bielefeld zu insgesamt 80 Kriterien eines einheitlichen Interviewbogens.

Die Kriterien orientieren sich an anerkannten Standards, Empfehlungen und Regelwerken, wie

- Grundschutzkatalog des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI),
- Checklisten der Vereinigung der Rechnungsprüfungsämter (VERPA) und
- Information Technology Infrastructure Library¹.

Folgenden Themenkreisen werden behandelt:

- IT-Strategie,
- IT-Sicherheit,

¹ ITIL (eine international als De-facto-Standard geltende Sammlung von Publikationen zur Umsetzung eines IT-Service-Managements; Quelle: wikipedia.de, 11/2013)

- Lizenzmanagement,
- Störungsmanagement,
- Kapazitäts-/Verfügbarkeitsmanagement und
- Änderungsmanagement.

Mit Hilfe des Interviewbogens kann die GPA NRW beurteilen, ob die Stadt Bielefeld wichtige Grundanforderungen an das IT-Management erfüllt. So wird klar, ob notwendige Voraussetzungen für eine wirtschaftliche und sichere IT gegeben sind.

Eine Aussage darüber, ob die IT der Stadt tatsächlich in allen Belangen sicher betrieben wird, ermöglicht der Interviewbogen jedoch nicht.

Für den Fall, dass die GPA NRW Sicherheitsrisiken ausmacht, werden diese im Prüfungsbericht lediglich allgemein beschrieben. Die zugrunde liegenden Sachverhalte hat die GPA NRW mit der Kommune kommuniziert.

IT-Ressourcenverbrauch

Das Modul „IT-Ressourcenverbrauch“ beinhaltet fortschreibungsfähige Kennzahlen.

Die GPA NRW hat hierfür IT-Aufgabenblöcke definiert und die zugehörigen Kosten in eine einheitliche Kostenstellenstruktur überführt. Dadurch werden die einzelnen Leistungsfelder der IT sichtbar.

Diese ermöglicht einen Vergleich und die Analyse der IT-Kosten, auch wenn

- die IT der einzelnen Kommunen unterschiedlich organisiert ist,
- die IT-Kosten in den Haushalten nicht einheitlich dargestellt sind und
- unterschiedliche Auffassungen darüber herrschen, welche Aufgaben unter den Begriff „kommunale IT“ fallen.

Kostenstellenstruktur

Jede Kostenstelle gehört zu einer der folgenden Kategorien:

- Allgemeine Vorkostenstellen

Allgemeine Vorkostenstellen leisten betriebsintern für alle anderen Kostenstellen. Konkret sind dies die Kostenstellen „Gebäude“, „Verwaltungsweite Gemeinkosten“, „Grundsätze, Strategien, Handlungsrahmen“ und „Betriebswirtschaft/Einkauf“. Eine Entlastung dieser Kostenstellen findet im GPA-Kennzahlensystem zu Lasten der betriebsbezogenen Hilfskostenstellen und Endkostenstellen statt.

- Betriebsbezogene Hilfskostenstellen

Betriebsbezogene Hilfskostenstellen sind „Rechenzentrumsbetrieb“ und „Netz“. Sie werden zu Lasten der Endkostenstellen umgelegt.

- Endkostenstellen

Endkostenstellen sind im GPA-Kennzahlensystem die Kostenstellen „Fachanwendungen“, „IT-Arbeitsplätze“ und „Telekommunikation“. Hier werden die IT-Leistungen erstellt, die an die Mitarbeiter der Kommune abgegeben werden.

- Abgrenzungskostenstelle

Der Kostenstelle „Sonstiges, keine Berücksichtigung in den IT-Kennzahlen“ werden die Kosten der zentralen IT-Organisationseinheit zugeordnet, die nicht die allgemeinen Vorkostenstellen, betriebsbezogenen Hilfskostenstellen oder die Endkostenstellen betreffen. Die GPA NRW berücksichtigt diese Kosten nicht bei der Kennzahlenberechnung.

Die Personal- und Sachkosten sowie die Erträge der Kostenstellen werden als „primäre Kosten“ erfasst.

Die Kosten der allgemeinen Vorkostenstellen und der betriebsbezogenen Hilfskostenstellen werden in zwei Umlageschritten verteilt. Mit Hilfe dieser „sekundären Kosten“ werden betriebsinterne Vorleistungen im Ergebnis bei den Endkostenstellen abgebildet. Deren Kosten können daher unabhängig von den unterschiedlichen Organisationsformen der IT miteinander verglichen werden. Bei den Kommunen, die ihre IT-Dienstleistungen weitgehend selbst innerhalb des Kernhaushaltes erbringen, ist darüber hinaus ein Vergleich von Kosten der Vorkostenstellen möglich. Ausgenommen hiervon sind die Kostenstellen „Gebäude“ und „verwaltungsweite Gemeinkosten“, da deren Kosten derzeit auf der Basis von KGSt-Pauschalwerten ermittelt werden.

Da die Stadt Bielefeld hauptsächlich IT-Leistungen vom Dienstleister IBB bezieht, entfällt ein Vergleich von Kosten der betriebsbezogenen Hilfskostenstellen. Anhand der vorliegenden Daten konnte dennoch eine grundsätzliche Analyse im Bereich „Rechenzentrum“ und „Netz“ vorgenommen werden.

Die beschriebene Gliederung der Kostenstellen sowie die Methode der Kostenverrechnung bieten den Kommunen in NRW die Möglichkeit, ihre IT-Kosten einheitlich darzustellen. Hierin sieht die GPA NRW einen ersten Schritt auf dem Weg zur Beantwortung der Frage, ob ein hoher IT-Aufwand durch Einsparungen bei anderen Produkt- und Prozesskosten gerechtfertigt ist.

Darstellung von Kennzahlen des Kennzahlensets

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der GPA NRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder werden im GPA-Kennzahlenset dargestellt.

Dabei handelt es sich um zwei hochaggregierte Kennzahlen auf der Basis der IT-Gesamtkosten:

- Anteil Gesamtkosten für die IT-Aufgabenwahrnehmung an ordentlichen Aufwendungen,
- Gesamtkosten IT-Aufgabenwahrnehmung je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Bei den IT-Kennzahlen, die in das GPA-Kennzahlenset übernommen werden, werden neben dem Minimal-, Mittel- und Maximalwert auch drei Quartile dargestellt. Quartile werden auch Viertelwerte genannt. Sie teilen eine nach Größe geordnete statistische Reihe in vier Viertel. Das erste Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 25 Prozent darunter und 75 Prozent darüber liegen. Das zweite Quartil (entspricht dem Median) liegt in der Mitte der statistischen Reihe, d.h. 50 Prozent der Werte liegen unterhalb und 50 Prozent oberhalb dieses Wertes. Das dritte Quartil teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

Ebenfalls werden der Wert der Kommune sowie die Anzahl der Werte, die in den Vergleich eingeflossen sind, dargestellt. Hierdurch ist der eigene Kennzahlenwert in die Verteilung der Ergebnisse einzuordnen.

→ IT-Management

Strategische IT-Steuerung

→ Feststellung

Die Verwaltungsleitung der Stadt Bielefeld verfügt nur über eine eingeschränkt wirksame, zentral gesteuerte IT-Strategie für die Kernverwaltung. Ein zentrales Controlling der IT-Aufwendungen, bei dem alle Kostenströme übergreifend betrachtet werden, besteht nicht.

Als das „zentrale Nervensystem“ des gesamten Verwaltungsbetriebs hat die IT für jede Kommunalverwaltung elementare Bedeutung. Der hohe Durchdringungsgrad von IT in allen Verwaltungsabläufen macht es erforderlich, dass die Verwaltungsleitung der IT eine Orientierung vorgibt, an der sie das Leistungsportfolio ausrichten kann.

Dabei sollte die Spitze der Verwaltung die benötigte IT nicht nur unter technischen Aspekten, sondern auch unter den finanzwirtschaftlichen Bedingungen definieren und den IT-Dienstleistern verbindliche Vorgaben zu den gesamtstädtischen Bedarfen machen. Die Festlegung von IT-Handlungsrahmen sowie die Definition von Maßstäben ist damit ein Teil der Steuerungsverantwortung der Verwaltungsleitung.

Dazu müssen an zentraler Stelle grundlegende Informationen zu den IT-Kosten und den bezogenen und erbrachten Leistungen vorliegen. Diese steuerungsrelevanten Informationen – dazu zählen auch Basisdaten wie die Anzahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung, Endgeräte, Standorte etc. - sollten ohne großen Aufwand zur Verfügung gestellt und ausgewertet werden können.

Diese von der GPA NRW vertretene Grundposition zur strategischen Steuerung der IT durch die Verwaltungsführung wird von der Stadt Bielefeld nicht geteilt. Bei der gemeinsamen Erörterung der Position wies die Stadt Bielefeld deutlich auf die von ihr bewusst gewählte Struktur und das funktionierende Zusammenspiel zwischen dem IBB und den zuständigen Stellen hin. Für die Stadt deckt sich der Rahmen der Prüfung der IT durch die GPA NRW daher nicht unbedingt mit der Organisation der IT bei der Stadt Bielefeld.

Die GPA NRW hat hierzu folgendes aufgenommen. Für die Gesamtaufgabe „IT in der Stadt Bielefeld“ zeichnet der IT-Beauftragte (CIO) als Stabsstelle „IT-Strategie“ verantwortlich. Ein großer Teil der IT-Verantwortung ist jedoch im Rahmen der dezentralen Ressourcenverantwortung auf die städtischen Organisationseinheiten übertragen. Dies beinhaltet auch die Budgetverantwortung für die IT.

Nach Ansicht der GPA NRW verfügt die zentrale IT-Steuerung der Stadt Bielefeld daher nur eingeschränkt über die Möglichkeit, verbindliche IT-Rahmenregelungen und gesamtstädtische IT-Ziele im Sinne einer umfänglichen IT-Strategie für die Kernverwaltung vorzugeben und durchzusetzen. Dies erschwert, dass notwendige IT-orientierte Geschäftsprozessanalysen und Optimierungen in verwaltungsübergreifender Sicht initiiert werden können. Als Beispiel sei hier die Einführung eines einheitlichen Dokumenten-Management-Systems genannt.

Zur Abstimmung zwischen zentraler IT-Strategie und budgetverantwortlichen Ämtern und Betrieben besteht zwar eine Lenkungsgruppe „E-Government/IT-Strategie“. Aus Sicht der GPA

NRW ergibt sich hier jedoch eine grundlegende Problemstellung, da die IT-Stabstelle (zusammen mit dem Dienstleister) bei IT-Projekten von grundsätzlicher, verwaltungsweiter Bedeutung immer versuchen muss, die benötigten Ressourcen durch die dezentralen IT-Budgets bereitstellen zu lassen.

Eine wirksame IT-Steuerung setzt voraus, dass an zentraler Stelle grundlegende Informationen zu den IT-Kosten und den bezogenen sowie erbrachten Leistungen vorliegen. In Bielefeld werden die IT-Aufwendungen auf Grund der dezentralen Budgetierung bewusst nicht an zentraler Stelle zusammengeführt und im Sinne eines zentralen Controllings näher betrachtet.

Der IBB übernimmt selber das Controlling der IT-Aufwendungen und berichtet dreimal jährlich an die Kämmerei. Die Stabstelle „IT-Strategie“ greift dagegen lediglich im Bedarfsfall (bei konkreten Projekten: z. B. Überprüfung differenzierter Netzwerkanbindungen an verschiedenen Standorten) auf entsprechende Informationen zurück, um z. B. die Kalkulationen in Zusammenarbeit mit dem Dienstleister zentral anpassen zu können.

Die dezentralen Einheiten erhalten vom IBB Einzelrechnungen, aus denen die jeweils bezogenen Leistungen hervorgehen. Das Dienstleistungsentgelt für die IT-Leistungen wird in jeder Organisationseinheit im Sachkonto „Mieten und Pachten IBB“ verbucht. Eine weitergehende Differenzierung der Zahlungen/Leistungen auf Seite der Verwaltung erfolgt zunächst nicht.

So werden auch die Dienstleistungen, welche im Rahmen der Kooperation mit der Stadtwerke Bielefeld GmbH von dort bereitgestellt werden und die von der Umsatzsteuerpflicht betroffen sind, nicht näher aufgeschlüsselt. Insofern mangelt es auf Seiten des Auftraggebers an Transparenz in Bezug auf die Kosten der Leistungserbringung. Steuerungsrelevante Informationen (z. B. Kosten bestimmter IT-Leistungen) können damit nur eingeschränkt und je städtischer Organisationseinheit auf Grund der eingegangenen Rechnungen abgeleitet werden.

Im geringen Umfang entstehen im städtischen Haushalt weitere dezentrale Aufwendungen für IT (Abschreibungen und Lizenzen), die jedoch nicht im Sachkonto „Mieten und Pachten IBB“ verbucht werden. Hinzu kommen Personalaufwendungen für dezentral eingesetzte „IT-Koordinatoren“ der Dezernate. Auch diese unterliegen nicht einem zentralen Controlling.

Durch die Einrichtung der Stabstelle innerhalb der Kernverwaltung werden zwar die notwendigen Kompetenzen vorgehalten, den Verwaltungsvorstand bei der strategischen IT-Steuerung zu unterstützen sowie die administrativen Aufgaben einer IT-Steuerung (z. B. Beauftragung von IT-Dienstleistungen) wahrzunehmen. Dennoch kann auf Ebene der Verwaltungsleitung wegen der beschriebenen Dezentralität die Wirtschaftlichkeit von IT und deren Wirksamkeit in Hinblick auf gesamtstädtische Ziele nicht ohne weiteres beeinflusst und nachvollzogen werden.

Will die Verwaltungsleitung jedoch ihre Steuerungsverantwortung in der IT wahrnehmen, muss sie auf diese gesamtstädtischen Informationen zurückgreifen können. So wird sie in die Lage versetzt, eine an der Gesamtsituation der Stadt ausgerichtete, verwaltungsweit gültige IT-Strategie formulieren zu können. Dies widerspricht nicht der dezentralen Budgetierung, spricht jedoch für einen Ausbau eines zentralen Controllings der gesamtstädtischen IT-Kostenströme durch die IT-Stabstelle der Stadt Bielefeld.

→ **Empfehlung**

Die GPA NRW empfiehlt, die Rolle der zentralen, strategischen IT-Steuerung zu stärken. Die Stadt Bielefeld kann dabei auf vorhandene Prozesse und Strukturen zurückgreifen. Sie sollte

diese stärker formalisieren und zur Grundlage einer verbindlichen IT-Strategie der Kernverwaltung machen.

IT-Sicherheit

→ **Feststellung**

Die beim Dienstleister IBB abgeprüften technischen Aspekte der IT-Sicherheit bewertet die GPA NRW positiv. Einzelne Bausteine der Notfallvorsorge werden durch die Stadt Bielefeld nicht erfüllt.

Eine Verwaltung muss sicherstellen können, dass IT-Systemausfälle in für sie tolerierbaren Zeiten behoben werden. Zeitkritische Komponenten eines IT-Systems sollten in Verfügbarkeitsanforderungen beschreiben und im Rahmen einer Vereinbarung festgehalten werden. Nur so wird der Dienstleister in die Lage versetzt, Systemplanungen aufgrund konkreter Vorgaben wirtschaftlich auszurichten.

Formelle Dienstanweisungen zur IT wurden zwischen Stadt und dem IBB abgestimmt. Hieraus wurden IT-relevante Sicherheitsprozesse abgeleitet. Hervorzuheben ist dabei z. B. die stringent geregelte Rechtevergabe. Hier erfolgen entsprechende Meldungen über einheitliche Formulare in einem Laufzettelverfahren. Dieser Prozess soll in ein IT-gestütztes Ident-Managementsystem münden. Zudem hat sich der Kooperationspartner (Stadtwerke Bielefeld GmbH) 2012 hinsichtlich ausgewählter IT-Prozesse extern prüfen lassen (IDW PS 951 A).

Defizite sind im Bereich Notfallvorsorge erkennbar. Diese bestehen nach Ansicht der GPA NRW jedoch nicht auf Seiten des IBB, sondern hinsichtlich der eingangs angesprochenen verbindlicher Vorgaben seitens der Kernverwaltung.

Beispielhaft sei hier die grundsätzlich bestehende „Zwei-Serverraum-Standort“-Strategie des IBB genannt. Der zweite Serverraum kann jedoch nicht zu 100 Prozent alle Anwendungen zur Verfügung stellen. Daher wäre es hier von Seiten der Stadt Bielefeld als Auftraggeber nötig, die Anwendungen festzulegen, welche auf jeden Fall zur Verfügung gestellt werden sollen.

Gleiches gilt für die grundsätzlich vorhandene Datensicherungsplanung. Im Rahmen der Notfallabsicherung bestehen von Seiten der Kernverwaltung noch keine Vorgaben zur Festlegung von Sicherungszeiträumen. Diese Angaben benötigt der Dienstleister IBB jedoch, um entsprechende Ressourcen planen und wirtschaftlich bereitstellen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt als Auftraggeber von IT-Leistungen sollte im Rahmen von Leistungsanforderungen definieren, welche Verfahren und Dienste im eingeschränkten Betrieb unbedingt zur Verfügung stehen müssen.

Lizenzmanagement

→ **Feststellung**

Diese Aufgabe hat die Stadt Bielefeld auf den IBB und die Stadtwerke übertragen. Wichtige Informationen aus dem Lizenzmanagement werden durch die strategische IT-Steuerung der Stadt noch nicht genutzt.

Eine effektive Lizenzverwaltung schafft nicht nur Rechtssicherheit, sondern trägt auch zu mehr Wirtschaftlichkeit bei. So binden einerseits ungenutzte Lizenzen unnötig Kapital, andererseits führen sachgerecht ausgewählte Lizenzmodelle zu Einsparungen.

Der kommunale Bestand an Lizenzen, aber auch an Dienstleistungsverträgen, muss daher fortlaufend geprüft und optimiert werden. Eine zentrale, fachlich geeignete Stelle muss sich dazu mit den Nutzern über den tatsächlichen Bedarf abstimmen und beraten, sowie bei Preis- und Vertragsverhandlungen mit Lieferanten eng mit dem Einkauf kooperieren.

In Bielefeld führt der IBB im Rahmen der Erstellung der Wirtschaftspläne Lizenzplanungen durch. Diese werden mit den jeweiligen Ämtern rückgekoppelt. Die sich daraus ergebenden Ergebnisse werden zentral in Plangespräche mit der Verwaltungsleitung bzw. dem CIO besprochen.

Der IBB pflegte in der Vergangenheit eine händische Übersicht des Lizenzbestandes in Form von tabellarischen Aufstellungen. Die Einführung einer Lizenzverwaltungssoftware ist in Bielefeld geplant und befindet sich aktuell in der Umsetzung.

Die GPA NRW empfiehlt dabei einen Abgleich über vorhandene und eingesetzte Lizenzen zu implementieren. Da es sich hierbei um steuerungsrelevante Informationen handelt, sollte dies durch einen entsprechenden einheitlichen Prozess zwischen Nutzern und Dienstleister unterstützt werden.

→ **Empfehlung**

In der Stadt Bielefeld sollte ein Prozess zwischen Auftraggeber und Dienstleister vereinbart werden, der sicherstellt, dass systematisch geprüft wird, ob Lizenzen noch genutzt bzw. benötigt werden.

Störungsmanagement

→ **Feststellung**

Der grundsätzlich zwischen IBB und Stadtwerke Bielefeld GmbH bestehende Prozess wird von Seiten der städtischen Organisationseinheiten nicht einheitlich genutzt.

Zur Aufnahme und Beseitigung von Störungen im IT-Betrieb sollte ein formalisierter Prozess bestehen. Durch diesen werden Störungsanfragen gebündelt; gleichzeitig können die Anwender kontinuierlich betreut werden. Die standardisierte Erfassung der Anfragen liefert wesentliche Grundlage für das Servicemanagement. So können Störungen in einer sinnvollen Reihenfolge behoben werden. Mit der durchgängigen Dokumentation der Störungen verfügt der Auftraggeber von IT-Leistungen über weitere steuerungsrelevante Informationen in Hinblick auf den IT-Bedarf.

Das Störungsmanagement ist auf die Stadtwerke als Dienstleister des IBB ausgelagert (ITIL-basiertes Call-Management). Mit einem Anruf bei der Hotline beginnt ein einheitlicher und verbindlicher Prozess. Der Beginn dieses Prozesses wird jedoch von den dezentralen IT-Koordinatoren in den jeweiligen Organisationseinheiten bestimmt.

Grundsätzlich sollten über die dezentral vorhandenen IT-Koordinatoren kleine Probleme vor Ort gelöst werden. Jedoch ist dies in der Praxis nicht einheitlich umsetzbar, da der jeweilige Wis-

sensstand der dezentralen IT-Koordinatoren höchst unterschiedlich ist. Eine einheitliche Beschreibung des Aufgabenbildes besteht hier nicht. Dies birgt das Risiko von Mehraufwendungen, wenn z. B. Supportleistungen eingekauft werden müssen, die eigentlich dem dezentralen IT-Koordinator zuzurechnen wären.

Zudem bestehen keine Vereinbarungen über Reaktions- und Wiederherstellungszeiten zwischen Kernverwaltung und Dienstleister. Dies ist jedoch künftig geplant.

Positiv hervorzuheben ist allerdings, dass der IBB eine interne Betrachtung der Störungsmeldungen vornimmt, um den Auftraggeber auf Besonderheiten (z. B. häufige, gleichartige Fehlanwendungen) hinweisen zu können. Diese Analyse der so genannten „Calls“ ermöglicht es auf Seiten des Auftraggebers notwendige Fortbildungsbedarfe erkennen und planen zu können.

→ **Empfehlung**

Auf Seiten der Kernverwaltung sollte ein Prozess zur Störungsaufnahme definiert werden. Dazu zählt auch, dass das Aufgabenportfolio der dezentralen IT-Koordinatoren vereinheitlicht wird.

Kapazitäts-/Verfügbarkeitsmanagement

→ **Feststellung**

Ein Verfügbarkeitsmanagement ist auf Seiten der Stadt Bielefeld in Ansätzen vorhanden.

Durch ein Verfügbarkeits- und Kapazitätsmanagement kann auf Änderungen im IT-Bedarf reagiert werden. Kapazitäts- und Verfügbarkeitsprognosen sind unverzichtbare Voraussetzung für eine gesamtstädtische IT-Budgetplanung. Durch planvolle und gleichzeitig rechtzeitige Bereitstellung benötigter Ressourcen, besteht eine enge Verknüpfung zur gesamtstädtischen IT-Strategie.

Ein Verfügbarkeitsmanagement verfolgt das Ziel, die zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer definierten Verfügbarkeiten sicherzustellen. Die strategischen Vorgaben und Anforderungen aus Sicht der Stadt sollten dabei im Vordergrund stehen. Ziel muss es sein, ein wirtschaftliches Verfügbarkeitsniveau zu erreichen.

Das Kapazitätsmanagement wiederum kümmert sich darum, dass in benötigtem Maße Kapazitäten für die IT-Leistungen auf der Basis der strategischen Vorgaben (z. B. Verfügbarkeitsanforderungen) zum richtigen Zeitpunkt kosteneffizient zur Verfügung stehen (Just-in-Time). Der Prozess zielt darauf ab, die benötigten IT-Ressourcen optimal zu nutzen und innerhalb des Finanzrahmens die Anforderungen zu erreichen. Das Kapazitätsmanagement muss sicherstellen, dass die für die IT-Leistungen vorgehaltenen Kapazitäten den zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer vereinbarten Standards gerecht werden.

In Bielefeld bestehen diesbezüglich Rahmenvereinbarungen (IT-Leistungsscheine) zwischen Stadt und Dienstleister. Dabei handelt es sich jedoch eher um generelle Leistungsvereinbarungen, es bestehen keine ausdrücklichen Service-Level-Agreements (SLA's). Zur eigenen Absicherung hat der Dienstleister IBB selber Anforderungen formuliert, so dass auch interne Kapazitätsprognosen erstellt werden können.

Darüber hinaus gehende Anforderungen, z. B. hinsichtlich der von Seiten des Auftraggebers tolerierbaren Ausfallzeiten von IT-Komponenten wurden bislang nicht vereinbart. Solche Vorgaben beeinflussen Dienstleistungsqualität und finanzielle Gegebenheiten jedoch mit.

Sie sollten an den Behördenzielen ausgerichtet sein und durch die Behördenleitung bestätigt werden. Anforderungen an die Verfügbarkeiten sollten durch die Fachabteilungen begründet werden.

Die Stadt Bielefeld weist in einer erläuternden Erklärung nachdrücklich darauf hin, dass die hier angesprochenen Planungen durch den IBB in Zusammenarbeit mit den relevanten städtischen Organisationseinheiten (in Form von Jahresplanungen/-gesprächen) erstellt werden. Aufgrund der Budgethoheit der Organisationseinheiten wird von Seiten der Stadt eine zentrale Planung als nicht zielführend eingeschätzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bielefeld muss sicherstellen, dass neben fachlichen Aspekten auch die gesamtstädtischen Rahmenbedingungen bei der Planung der notwendigen Kapazitäten hinreichend berücksichtigt werden. Ziel muss es sein, dem Auftragnehmer, unter den von der Verwaltungsleitung einzuschätzenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, intern abgestimmte und definierte Planungsgrößen zu benennen.

Änderungsmanagement

→ **Feststellung**

Das in Bielefeld bestehende Änderungsmanagement bewertet die GPA NRW gut.

Das Änderungsmanagement bezieht sich auf die Bewertung der Risiken der Geschäftskontinuität, die Bewertung von Geschäftsrisiken, von Veränderungsauswirkungen, Ressourcenanforderungen, Veränderungsfreigaben und den Wertbeitrag für die Stadt als „Auftraggeber“. Durch standardisierte Methoden, Werkzeuge und Arbeitsabläufe soll ein Veränderungsprozess schnell und kontrolliert durchgeführt werden.

In Bielefeld werden zwischen der zentralen IT-Steuerung und dem Dienstleister IBB Standards für die Arbeitsplatzausstattung in der Kernverwaltung definiert. Die Bestandteile sind in einem „Warenkorb“ zusammengefasst worden. Aus diesem können sich die dezentralen Budgetverantwortlichen bedienen.

Bestehen darüber hinaus gehende Besonderheiten oder Ausstattungswünsche, werden diese im Einzelfall zwischen Nutzer, Dienstleister und zentraler IT-Steuerung besprochen und bei Bedarf der IT-Lenkungsgruppe zur Entscheidung vorgelegt.

→ **Empfehlung**

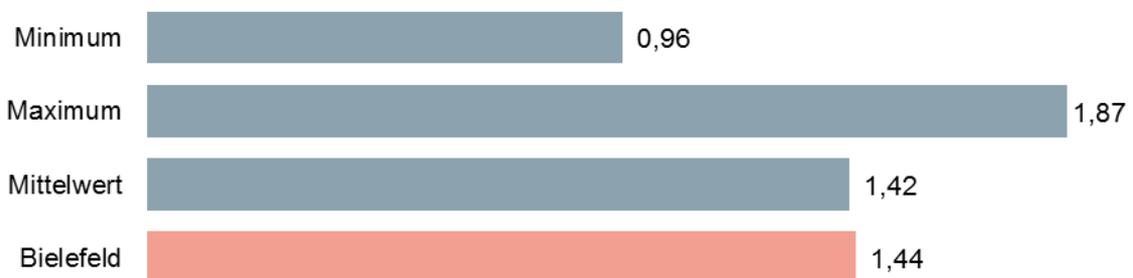
Die vorhandenen Prozesse und Werkzeuge des Änderungsmanagements sollten beibehalten werden.

→ IT-Ressourcenverbrauch

Gesamtkosten

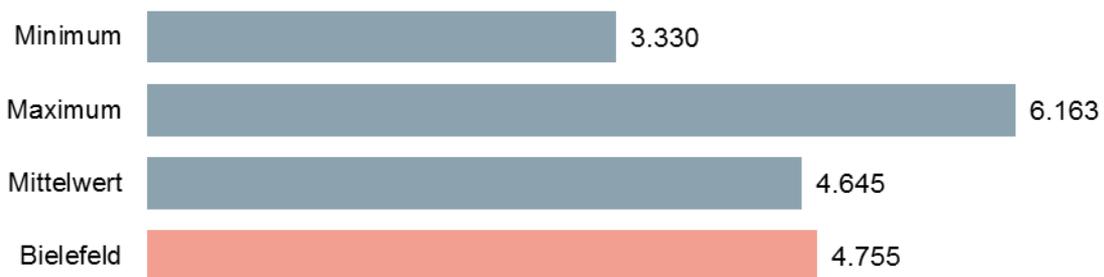
Die GPA NRW erhebt für den IT-Kennzahlenvergleich zwei hochaggregierte Kennzahlen auf der Basis der IT-Gesamtkosten. Diese beziehen sich zum einen auf den Anteil der Gesamtkosten für die IT-Aufgabenwahrnehmung an ordentlichen Aufwendungen und zum anderen auf die Gesamtkosten für die IT-Aufgabenwahrnehmung je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Anteil Gesamtkosten für die IT-Aufgabenwahrnehmung an ordentlichen Aufwendungen in Prozent 2011



Stadt Bielefeld	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,44	1,23	1,39	1,65	16

Gesamtkosten IT-Aufgabenwahrnehmung je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2011



Stadt Bielefeld	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
4.755	4.160	4.440	5.265	16

Analysen und wertende Feststellungen zu diesen Kennzahlen ergeben sich aus den nachfolgenden Ausführungen zu den einzelnen Kostenstellen.

IT-Dienstleistungen und Umsatzsteuerpflicht

→ Feststellung

In Bielefeld unterliegen Teile der bezogenen IT-Leistungen der Umsatzsteuerpflicht. Dies belastet die IT-Kosten der Stadt Bielefeld und kann nicht ohne weiteres ausgeglichen werden.

IT-Dienstleistungen für Kommunen werden in den verschiedensten Rechtsformen angeboten und abgenommen. Die Angebotspalette reicht dabei von klassischen Regiebetrieben bis hin zu privatrechtlich organisierten Gesellschaften mit beschränkter Haftung. Die Umsatzsteuerprivilegierung für öffentliche Unternehmen führt dabei derzeit noch zu einem Wettbewerbsvorteil, da öffentliche Unternehmen ihre Leistungen ohne Umsatzsteuer anbieten können. Private Unternehmen müssen ihre Dienstleistungen dagegen zuzüglich des aktuellen Umsatzsteuersatzes in Höhe von 19 Prozent offerieren.

Aus wirtschaftlicher Sicht ergibt sich daher unter sonst gleichen Voraussetzungen nur dann ein Vorteil für die Leistungserbringung durch eine GmbH, wenn zunächst die Umsatzsteuerbelastung aus den Leistungsbeziehungen heraus erwirtschaftet werden kann und anschließend auch darüber hinaus noch ein Effizienzgewinn erzielt wird. Die im interkommunalen Vergleich betrachteten Konstellationen zeigen, dass dies bislang noch nicht erreicht wurde.

Die überwiegende Anzahl der kreisfreien Städte bezieht ihre IT-Leistungen von Dienstleistern, die nicht der Umsatzsteuerpflicht unterliegen. Nur fünf der 23 kreisfreien Städte nehmen mittelbar bzw. unmittelbar IT-Services von GmbHs in Anspruch. Diese Kommunen bilden in den Kennzahlenvergleichen jeweils hohe, überdurchschnittliche Werte ab. Hierzu zählt auch die Stadt Bielefeld.

In der Stadt Bielefeld wurden dem IBB 1998 die Aufgaben und das Infrastrukturvermögen an IT der Kernverwaltung übertragen. Zunächst wurde eine Kooperation mit anderen öffentlichen Trägern angestrebt (Stadtwerke Bielefeld GmbH, Kliniken, Wohnungsbaugesellschaft etc.). Realisiert wurde dies tatsächlich bislang nur in Teilen.

Im Rahmen der bislang realisierten Kooperation bezieht der IBB einen Teil der IT-Leistungen von der Stadtwerke Bielefeld GmbH. Dazu zählen u. a. der Betrieb des Rechenzentrums und des Netzes sowie ausgewählte Unterstützungsangebote von Anwendern hinsichtlich Hard- und Software. Auf diese Leistungen, die vom IBB an die Stadt Bielefeld weitergegeben werden, entfällt Umsatzsteuer.

Die angestrebte Kooperation sollte hinsichtlich der Erbringung von IT-Leistungen zu Kostenvorteilen innerhalb des Konzerns Stadt Bielefeld führen. Der gewünschte Effekt lässt sich nach den vorliegenden Daten zumindest in Bezug auf die Kernverwaltung der Stadt Bielefeld nicht nachweisen. Zudem bedeutet die Leistungserbringung durch eine privatrechtliche GmbH immer einen Verlust an Steuerungskompetenz und geht mit einer erhöhten Intransparenz der Kostendaten einher.

→ Empfehlung

Die Stadt Bielefeld sollte prüfen, inwieweit eine erweiterte Leistungserbringung direkt durch den IBB zu finanziellen Entlastungen führen könnte. Dies betrifft in erster Linie die Umsatzsteuerpflicht auf die Personalkostenanteile der IT-Dienstleistungen der Stadtwerke Bielefeld GmbH.

Kostenstellen Rechenzentrumsbetrieb und Netz

→ Feststellung

Die Kostensituation für den Rechenzentrumsbetrieb und das Netz konnte in Bielefeld nicht näher analysiert werden. Allerdings ergeben sich hinsichtlich des Netzes Ansatzpunkte für eine vergleichsweise erhöhte Anzahl der zu bedienenden Standorte.

Kosten im Zusammenhang mit der zentralen Rechentechnik der Kommunen werden in der Kostenstelle „Rechenzentrumsbetrieb“ zusammengefasst. Darunter fallen beispielhaft Kosten im Zusammenhang mit Servern, Großrechnern oder Speichersystemen.

Leitungskosten sowie Kosten der Netzwerkkomponenten (z.B. Firewall, Router, Switches) sind typische Positionen der Kostenstelle „Netz“. Die Kosten für die Gebäudeverkabelung fallen nicht darunter.

Die Stadt Bielefeld kann bei diesen betriebsbezogene Hilfskostenstellen nicht in den interkommunalen Vergleich aufgenommen werden. Dazu wäre es nötig gewesen, die Kosten des Dienstleisters bzw. Hintergrunddienstleisters differenziert zu ermitteln. Hier zu berücksichtigende Leistungen werden durch den Dienstleister IBB im Paket vom Hintergrunddienstleister Stadtwerke Bielefeld GmbH abgenommen.

Dennoch ergeben sich hier aus Sicht der GPA NRW steuerungsrelevante Indikatoren. Anknüpfungspunkt ist hier das städtische Netz, an welchem die Verwaltungsstandorte angebunden sind. Die Anzahl der angebundenen Standorte ist dabei eine entscheidende Kostengröße.

Die Stadt Bielefeld wies im Jahr 2011 mit 477 Standorten interkommunal verhältnismäßig mehr zu bedienende Standorte je Quadratkilometer aus. Bei einer Fläche von rund 260 qkm entfallen in der Stadt Bielefeld 1,8 Standorte auf einen Quadratkilometer. Im Mittel der Vergleichskommunen bestehen nur 1,5 Standorte je Quadratkilometer.

Diese Betrachtungen weisen auf mögliche Standortkonsolidierungen auf gesamtstädtischer Ebene hin. Zunächst muss die städtische IT die an diesen Standorten bestehenden Bedarfe durch die Anbindung von IT-Arbeitsplätzen bedienen.

→ Empfehlung

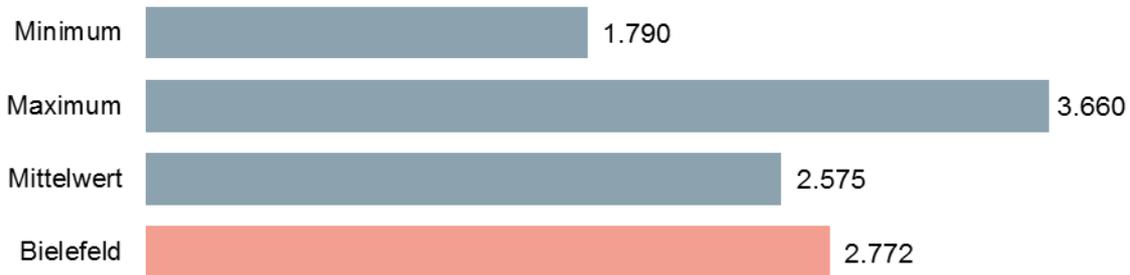
Die GPA NRW empfiehlt, hinsichtlich der Standorte Aspekte, die in gesamtstädtische Konsolidierungsüberlegungen einfließen zu lassen.

Kostenstelle Fachanwendungen

→ Feststellung

Die Kostensituation bei den Fachanwendungen konnte nicht umfassend bewertet werden. Allerdings ergeben sich Hinweise auf Einsparmöglichkeiten bei den Personalaufwendungen für die dezentralen IT-Koordinatoren.

Kosten „Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen“ in Euro 2011



Stadt Bielefeld	1 Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
2.772	2.222	2.478	2.809	18

Einführungs- und Installationskosten, Lizenz- und Wartungskosten für Fachanwendungen: Dieses sind typische Kosten dieser Kostenstelle. Sie nimmt außerdem die fachanwendungsspezifischen Kosten für Hardware und Support auf.

Bei der Betrachtung der Kostenstelle „Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen“ in der Stadt Bielefeld fallen zwei Aspekte ins Auge.

Die Kennzahl wird zunächst durch die Umsatzsteuerpflicht auf IT-Dienstleistungen der Stadtwerke Bielefeld GmbH beeinflusst. Dies betrifft konkret die dem IBB durch Supportleistungen o. ä. in Rechnung gestellten Personalkostenanteile der Stadtwerke Bielefeld GmbH. Könnte der IBB diese Leistungen selber erbringen, würden die derzeit darauf entfallenden 19 Prozent Umsatzsteuer entfallen.

Darüber hinaus fällt die Anzahl der für diese Aufgabe ausgewiesenen Stellenanteile in der Kernverwaltung auf. 2011 wurden der Kostenstelle „Fachanwendungen“ 23,50 dezentrale Stellenanteile (rd. 1,5 Millionen Euro Personalkosten) zugeordnet. Hierbei handelt es sich um die IT-Koordinatoren in den jeweiligen Organisationseinheiten. Die GPA NRW sieht in diesen, dezentral eingesetzten, städtischen IT-Koordinatoren möglicherweise Redundanzen zu den eingekauften Betreuungsleistungen.

→ Empfehlung

Die GPA NRW empfiehlt, die dezentrale Betreuung der Fachanwendungen inhaltlich auf Redundanzen zu prüfen.

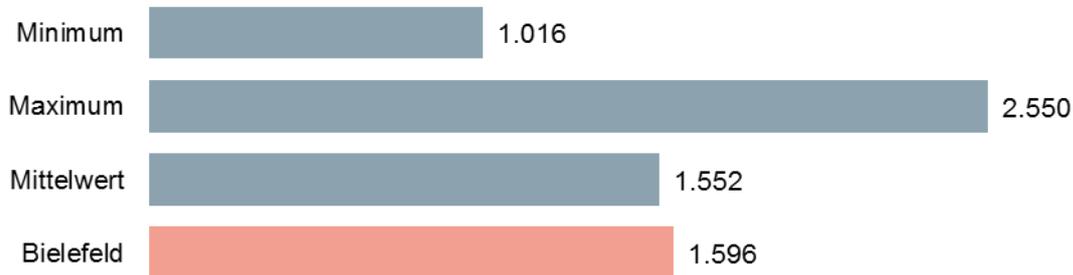
Weitere Betrachtungen der Kostenbestandteile machen aus Sicht der GPA NRW nur Sinn, wenn durch eine weitergehende Differenzierung der Kostenblöcke des Hintergrunddienstleisters und des IBB steuerungsrelevante Kostentreiber identifiziert werden können.

Kostenstelle Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung (Standardarbeitsplätze)

→ Feststellung

Die Kostensituation konnte nicht umfassend bewertet werden. Es gibt jedoch Anhaltspunkte darauf, dass die Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung in der Stadt Bielefeld günstiger bereitgestellt werden könnten.

Kosten „IT-Arbeitsplätze (Standardarbeitsplätze)“ in Euro 2011



Stadt Bielefeld	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1.596	1.206	1.560	1.705	16

Die GPA NRW erfasst bei den Standardarbeitsplätzen Kosten für die folgenden Positionen:

- Rechner, Monitore, etc. (Hardware) inklusive Verkabelung mit dem Netz
- Betriebssystem und Standardsoftware (Software)
- Installation, Betreuung, Wartung und Reparatur von Hard- und Software
- Helpdesk (Anlaufstelle für eingehende Unterstützungsfragen).

Im interkommunalen Vergleich wurde der erste Quartil in Höhe von rund 1.200 Euro je IT-Arbeitsplatz ermittelt. Dies bedeutet, dass mindestens 25 Prozent der verglichenen Kommunen die IT-Arbeitsplätze der Kernverwaltung rund 400 bis 500 Euro günstiger bereitstellen können als die Stadt Bielefeld.

Im Fall der Stadt Bielefeld konnte die einschlägigen Kostengrößen auf Grund der Kostenträgerzuordnung von Seiten des IBB zugeordnet werden. Bezogen auf die Leistungen der Stadtwerke Bielefeld GmbH z. B. in Hinblick auf das User Help Desk, erfolgte dies anhand von qualifizierten Schätzungen hinreichend genau.

Die Analyse der Bielefelder Kostenbestandteile zeigt, dass die Anteile der Umlagen (Vorkosten- und betriebsbezogene Hilfskostenstellen) sowie der Personalkosten im interkommunalen Vergleich unauffällig sind. Dagegen weicht der Anteil der Sachkosten deutlich ab.

In der Stadt Bielefeld machen diese rund 50 Prozent der Kosten eines IT-Arbeitsplatzes aus. Beim oben dargestellten ersten Quartil entfallen dagegen nur rund 30 Prozent auf Sachkosten.

Den größten Anteil an den hier berücksichtigten Sachkosten des Jahres 2011 stellen die drei unterschiedlichen „Arbeitsplatz-Systeme“ (Arbeitsplatz-System 1, 2 und 3) mit insgesamt 90 Prozent.

In Bielefeld können die Fachämter aufgrund der eigenen fachlichen Anforderungen im Rahmen ihrer Budgetverantwortung die Konfiguration ihrer Arbeitsplatz-Systeme bestimmen. Grundlage ist ein Rahmenvertrag mit der Stadtwerke Bielefeld GmbH, über den die Systeme beschafft

werden. Die Ausstattungsstandards der Arbeitsplatz-Systeme 1, 2 oder 3 wurden bei Ausschreibung des Rahmenvertrages festgelegt.

Bei der Anforderung neuer Arbeitsplatz-Systeme werden die geforderten Ausstattungen mit Punkten bewertet und in eine der drei Kategorien eingeordnet. Dies folgt dem im Abschnitt „Änderungsmanagement“ beschriebenen Verfahren. Die Kategorien 1, 2 und 3 unterscheiden sich voneinander durch die Anzahl und die Ausstattung der angeforderten Hardware. Darüber hinausgehende Sonderbedarfe aus den Fachämtern werden individuell betrachtet und für einen kalkulierten Mietpreis weitergegeben.

Hier sehen wir einen Grund für die festgestellte Abweichung vom interkommunal ermittelten ersten Quartil dieser Kennzahl. Die von der Stadt Bielefeld aufzuwendenden Sachkosten für IT-Arbeitsplätze lassen den Schluss zu, dass der Warenkorb qualitativ hochwertigere Ausstattungen als in den Vergleichskommunen umfasst. Dies führt zu vergleichsweise höheren Preisen der von den Fachämtern angeforderten Komponenten und verteuert insgesamt die bereitgestellten IT-Arbeitsplätze.

→ **Empfehlung**

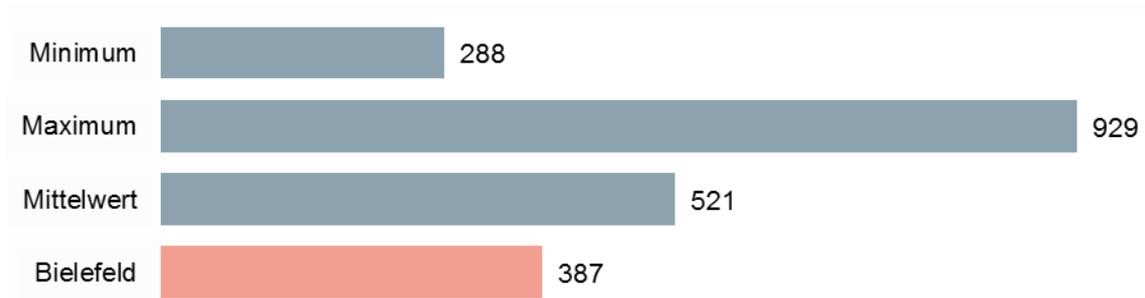
Zwar wird nach Angaben des IBB das 2011 noch zu Grunde liegende Preismodell so nicht mehr angewandt. Dennoch sollte von zentraler Stelle aus der Warenkorb hinsichtlich qualitativer und quantitativer Bedarfe unter gesamtstädtischen Zielvorgaben überprüft werden.

Kostenstelle Telekommunikation

→ **Feststellung**

Telekommunikation kann in der Stadt Bielefeld günstig bereitgestellt werden.

Kosten „Bereitstellung von Infrastruktur (Telekommunikation)“ je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2011



Stadt Bielefeld	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
387	387	461	605	17

Kosten der Telefonie, wie

- Telefongebühren

- Leitungskosten für eigene Leitungen
- Kosten im Zusammenhang mit dem Betrieb von Telekommunikationsanlagen

fallen unter die Kostenstelle „Telekommunikation“.

Die Kosten für die Bereitstellung der Telekommunikation in der Stadt Bielefeld decken sich mit dem interkommunal ermittelten, ersten Quartil. Da die Stadt Bielefeld auch TK-Leistungen für Dritte erbringt, wirken sich die eingenommenen Erträge aufwandsmindernd auf die Kennzahl aus.

Die Leistungen werden aus der Kernverwaltung heraus und unabhängig von den IT-Dienstleistungen im Bereich 110.4 erbracht. Zur Leistungserbringung wurden im Jahr 2011 von Seiten der Stadt Personalanteile im Umfang von 2,23 Stellen eingesetzt. Hieraus ergibt sich eine, im interkommunalen Vergleich gesehen, günstige Betreuungsquote.

Im städtischen Haushalt wird die Telekommunikation als Teil des Produkts „sonstige zentrale Dienste“ des Produktbereichs „Innere Verwaltung/Zentrale Dienste“ abgebildet. Für diesen Bereich hat die Stadt Bielefeld dezidierte Ziele formuliert. Die Produktpalette soll kostendeckend angeboten werden, wobei bekannte Marktpreise unterboten sein sollten. Hierzu werden u. a. die Kosten der Leistungserbringung durch Servicepreise refinanziert. Zudem soll die bedarfsgerechte Versorgung mit stationären und mobilen Kommunikationseinrichtungen wirtschaftlich und technisch aktuell erfolgen.

Um dies zu erreichen hat die Stadt Bielefeld einen Rahmenvertrag mit der BITel GmbH (Tochtergesellschaft der Stadtwerke Bielefeld GmbH) geschlossen. Dieser umfasst alle Leistungen im Zusammenhang mit dem Betrieb und der Unterhaltung der Telefonanlagen. Dazu gehört die Bereitstellung von Leitungswegen und - für die VoIP-Anschlüsse - von Netzwerkdiensten (anteilig durch die Stadtwerke Bielefeld GmbH). Die Stadt kauft diese Leistungen als Gesamtpaket von der BITel GmbH ein und rechnet sie gegenüber den Leistungsabnehmern (intern und extern) ab.

Den Abrechnungen liegen städtische, allgemeine Regeln zur Preisbildung zu Grunde. Die Stadt Bielefeld rechnet auf der Basis der Aufwendungen ab, wobei die jeweils aktuelle Kalkulation einer Preisprüfung durch das Amt für Finanzen unterliegt.

→ **Empfehlung**

Es ergeben sich keine Anhaltspunkte, wie die Leistungen günstiger bereitgestellt werden könnten.

Herne, den 26.01.2015

gez.

Michael Kuzniarek

Abteilungsleitung

gez.

Ulrich Sdunek

Projektleitung

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

i www.gpa.nrw.de