

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Informationstechnik der
Stadt Leverkusen im Jahr
2013*

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 Leverkusen	4
Managementübersicht	4
Ausgangslage der Stadt Leverkusen	5
Prüfungsablauf	6
Zur Prüfungsmethodik	7
IT-Management	7
IT-Ressourcenverbrauch	8
→ IT-Management	11
Strategische IT-Steuerung	11
IT-Sicherheit	13
Lizenzmanagement	14
Störungsmanagement	15
Kapazitäts-/Verfügbarkeitsmanagement	15
→ IT-Ressourcenverbrauch	18
Standortbestimmung im interkommunalen Vergleich	18
Behandlung entlastender fiskalischer Effekte bei bestimmten Rechtsformen	18
Gesamtkosten	20
Kennzahlenausprägung und Vergleichsberechnung mit GmbH-Gewinnen	20
Vorkostenstellen Rechenzentrumsbetrieb und Netz	22
Kostenstelle Fachanwendungen	23
Kennzahlenausprägung und Vergleichsberechnung mit GmbH-Gewinnen	23
Kostenstelle Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung (Standardarbeitsplätze)	24
Kennzahlenausprägung und Vergleichsberechnung mit GmbH-Gewinnen	24
Kostenstelle Telekommunikation	25
Kennzahlenausprägung und Vergleichsberechnung mit GmbH-Gewinnen	25

→ 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.

„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 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 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 Leverkusen

Managementübersicht

Die Aufgabe, für die Kernverwaltung IT bereitzustellen und zu betreuen, obliegt vollständig der Informationsverarbeitung Leverkusen GmbH (ivl). Die Rolle der Kernverwaltung ist auf bestimmte IT-Koordinationsaufgaben beschränkt.

Es gibt einen klaren Handlungsrahmen und verbindliche Handlungsmaßstäbe für die Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt als Auftraggeber und dem IT-Dienstleister.

Dass die ivl GmbH auch in fast allen IT-strategischen Belangen eine starke Position innehat, ist in Bezug auf die aktive Steuerung des Dienstleisters für die Stadt nicht optimal. Ein Indikator für die geringe Steuerungsmöglichkeit ist das sehr niedrige Stellenvolumen für zentrale IT-Steuerungsaufgaben und Unterstützung des Verwaltungsvorstands in IT-Angelegenheiten.

Positiv fällt die sehr hohe Kostentransparenz auf. Die IT-Gesamtkosten im Kernhaushalt zu ermitteln und einzelnen IT-Leistungen zuzuordnen ist im Ergebnis mit hoher Informationsqualität gelungen.

Die systemisch geprüften Strukturen des IT-Managements sind in Leverkusen sehr gut ausgeprägt, alle wesentlichen Voraussetzungen für einen sicheren und ordnungsgemäßen IT-Betrieb sind erfüllt. Das Sicherheitsniveau ist sehr hoch. Aus der IT-Prüfung der Stadt Leverkusen heraus hat sich kein Anlass zu Beanstandungen ergeben. Es bestehen lediglich punktuelle Verbesserungsmöglichkeiten, etwa in der Notfallvorsorge.

Auf Ebene der Kernverwaltung sind die IT-Managementstrukturen jedoch schwach. So fehlt dort eine Instanz, die das Ziel einer kostengünstig ausgerichteten IT aktiv mitgestalten kann.

2011 wendete die Stadt rund 7,75 Mio. Euro für die IT auf. Dies entspricht 1,75 Prozent der Gesamtaufwendungen des Kernhaushalts. Bezogen auf den einzelnen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sind dies 6.087 Euro. Im Vergleich der kreisfreien Städte sind die IT-Gesamtkosten je Verwaltungsarbeitsplatz damit in Leverkusen sehr hoch. Der interkommunale Mittelwert beträgt 4.645 Euro, das Minimum 3.330 Euro.

Zwischen der Stadt Leverkusen und der GPA NRW wurde vereinbart, dass die Kennzahlenwerte in zwei Berechnungsvarianten dargestellt werden: Zum einen unbereinigt für die interkommunale Standortbestimmung und zum anderen in einer Vergleichsberechnung unter Einbeziehung der GmbH-Gewinne. Die Vergleichsberechnung basiert auf der Annahme, dass der Gesamtgewinn des Jahres 2011 einschließlich einer Rücklagenauflösung aus Vorjahren die IT-Kosten der Kernverwaltung um 1,232 Mio. Euro mindert, auch wenn dieser Betrag nicht in den Kernhaushalt fließt.

Unter dieser Prämisse verringert sich der IT-Anteil an den Gesamtaufwendungen des Kernhaushalts auf 1,47 Prozent; die IT-Gesamtkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung reduzieren sich auf 5.121 Euro, liegen damit aber nach wie vor fast 500 Euro über dem interkommunalen Mittelwert. Eine Analyse der Kostensituation zeigt, dass die hohen Kosten der IT-Standardarbeitsplätze und der Fachanwendungen maßgeblich die Gesamtkosten bestimmen; die Kosten der Telekommunikation fallen im interkommunalen Vergleich dagegen positiv auf.

Mitursächlich für das Kostenniveau ist das Gewinnziel der ivl GmbH; dieses erzeugt einen Zielkonflikt mit der IT-Wirtschaftlichkeit in der Kernverwaltung: Die GmbH-Gewinne sind IT-Kosten des Kernhaushalts. Gewinnziel und -verwendung sind legitim, müssen aber im Kontext der Haushaltssituation der Stadt gesehen werden.

Da die Kostensituation ausschließlich durch externe Dienstleistungskosten bestimmt wird und die ivl GmbH alleiniger IT-Dienstleister für die Stadt Leverkusen ist, können Sparbemühungen nur dort ansetzen. Die Stadt Leverkusen sollte es als strategische Aufgabe wahrnehmen, die ivl GmbH als städtische Beteiligung in Richtung Kostensenkung ohne signifikante Leistungseinschränkung zu steuern.

Ausgangslage der Stadt Leverkusen

Der Stadt Leverkusen sind im Jahr 2011 Kosten von 7.754.915 € Euro für die IT in der Kernverwaltung entstanden.

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.

In Bezug auf die IT ist eine zentrale Steuerungs- und Betriebsverantwortung im engeren Sinne in der Kernverwaltung der Stadt Leverkusen nicht verortet. Organisatorisch sind IT-Angelegenheiten im Dezernat I angesiedelt und damit direkt dem Oberbürgermeister unterstellt. Innerhalb des Fachbereichs 11 Personal und Organisation wird ein geringer Stellenanteil für IT-Koordinationsaufgaben vorgehalten. Insgesamt entfielen 2011 verwaltungsweit lediglich 1,57 vollzeitverrechnete Stellenanteile auf IT-Aufgaben, die etwa hälftig auf die Betreuung der Standardarbeitsplätze bzw. der Fachanwendungen entfallen und sich auf rund 40 Personen verteilen.

Die vollständige Verantwortung für den operativen und technischen IT-Betrieb der Kernverwaltung liegt bei der ivl GmbH. Aus der vertraglichen Ausgestaltung der Leistungsbeziehungen zwischen Stadt und GmbH resultiert eine uneingeschränkte Abnahmeverpflichtung der Verwaltung.

Prüfungsablauf

Die Prüfung in Leverkusen fand im Zeitraum Januar 2013 bis Februar 2015 statt.

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

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

Geprüft haben:

- Michael Neumann
- Jörg Cronacher
- Alexander Ehrbar.

Für die Projektleitung zeichnete Ulrich Sdunek verantwortlich.

Die Ergebnisse der Prüfung wurden mit den betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Verwaltung erörtert. Dazu fand am 05.09.2014 ein gemeinsames Abstimmungsgespräch mit dem Stadtkämmerer sowie Leitung und Mitarbeitern der Fachbereiche 20 Finanzen und 11 Personal und Organisation statt.

Im Anschluss wurde der Berichtsentwurf zwischen GPA NRW und Stadt Leverkusen inhaltlich und redaktionell abgestimmt und teilweise überarbeitet. Soweit zu gegensätzlichen Positionen in diesem Abstimmungsprozess kein Konsens gefunden wurde, steht der Stadt die Möglichkeit

offen, eine offizielle Stellungnahme neben dem Prüfbericht auf der Internetseite der GPA NRW zu veröffentlichen.

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 würde durch die GPA NRW eine gesonderte Stellungnahme angefordert. Aus der IT-Prüfung der Stadt Leverkusen heraus hat sich kein Anlass zu Beanstandungen ergeben. 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 Leverkusen 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.

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

Folgende Themenkreise werden behandelt:

- IT-Strategie,
- IT-Sicherheit,
- Lizenzmanagement,
- Störungsmanagement,
- Kapazitäts-/Verfügbarkeitsmanagement und
- Änderungsmanagement.

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

Diese systemische Betrachtung lässt jedoch keine Aussage darüber zu, ob die IT der Stadt tatsächlich in allen Belangen sicher betrieben wird.

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 Stadt 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 die-

ser 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.

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 strategische Steuerung der IT durch die Kernverwaltung ist sehr schwach ausgeprägt. Positiv sind die Abrechnungsmodalitäten über IT-Leistungen; sie schaffen eine sehr gute Grundlage für hohe Kostentransparenz.

Die IT ist für jede Kommunalverwaltung von elementarer Bedeutung: Sie bildet das „Zentralnervensystem“ des Verwaltungsbetriebs. Daher muss die strategische IT-Steuerung in jedem Verwaltungsvorstand verankert sein. Eine fehlende oder unzureichende Strategie erhöht die Wahrscheinlichkeit unwirtschaftlichen Ressourceneinsatzes auf der operativen Ebene. Daher müssen der Handlungsrahmen und die Handlungsmaßstäbe für die ausführenden Instanzen klar definiert sein und sich aus übergeordneten Vorgaben ergeben.

In der Stadt Leverkusen lagen der grundsätzlichen Entscheidung über die strategische Ausrichtung der IT formale Beschlüsse des Verwaltungsvorstands bzw. des Rates zu Grunde. Als die ivl GmbH 1992 durch die Stadt Leverkusen und die Energieversorgung Leverkusen GmbH & Co. KG gegründet wurde, basierte dies auf einem expliziten Entscheidungsprozess, der auch die Prüfung alternativer Organisationsvarianten (Amt, Eigenbetrieb) umfasste. Nach Einbeziehung externer Beratung wurde die GmbH-Lösung favorisiert.

Die seinerzeit gewählte Organisationsvariante hat bis heute Bestand; der Rahmenvertrag zwischen Stadt und GmbH ist in der Fassung vom 01.09.2001 unverändert in Kraft. Insofern bestehen ein klarer Handlungsrahmen und verbindliche Handlungsmaßstäbe für die Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt als Auftraggeber und dem IT-Dienstleister. Aus strategischer Ausrichtung und vertraglicher Ausgestaltung resultiert für alle IT-Leistungen die uneingeschränkte Abnahmeverpflichtung der Verwaltung gegenüber der ivl GmbH.

Nahezu alle elementaren Aufgaben – auch IT-strategische – werden durch den Dienstleister wahrgenommen. Dabei nimmt die Beschränkung auf Koordinationsaufgaben der Kernverwaltung die Möglichkeit, den Verwaltungsvorstand in IT-Angelegenheiten hinreichend zu informieren und in der aktiven Steuerung der ivl GmbH zu unterstützen.

Nach eigener Einschätzung durch die Stadt Leverkusen ist jedoch über die Gremien der ivl GmbH, die seitens der Stadt hochrangig besetzt sind, eine ausreichende strategische Steuerung gewährleistet.

Während bei systemischer Betrachtung die IT-Strategie wesentliche Anforderungen erfüllt, sieht die GPA NRW die sehr langfristige Bindungswirkung in der konkreten Konstellation kritisch. Die Rollenverteilung zwischen der Stadt und der ivl GmbH begünstigt zudem eine weitgehende „Selbst-Steuerung“ des Auftragnehmers, während die Stadt letztlich nur inhaltliche Anforderungen an die benötigten IT-Leistungen definiert.

Dagegen ist nichts einzuwenden, wenn das gewählte Organisationsmodell nicht nur einen sicheren und ordnungsgemäßen IT-Betrieb gewährleistet, sondern auch nachweislich die Einhaltung des gesetzlich verankerten Wirtschaftlichkeits- und Sparsamkeitsgrundsatzes fördert.

In der Leverkusener Situation treffen jedoch neben der langfristigen Bindung an den Dienstleister weitere nachteilige Faktoren zusammen:

- Die ivl GmbH hat 2011 rund zwei Drittel ihres Umsatzes mit IT-Leistungen für die Kernverwaltung der Stadt Leverkusen erwirtschaftet.²
- Wird berücksichtigt, dass die ivl GmbH neben der Kernverwaltung fast ausschließlich Beteiligungen der Stadt Leverkusen mit IT-Leistungen versorgt und nur einen marginalen Drittkundenanteil hat, kann nahezu von einer 1:1-Beziehung zwischen Anbieter und Kunden im Sinne eines bilateralen Monopols gesprochen werden.
- Gewinne werden damit quasi in einem „geschlossenen System Stadt“ generiert.
- Die unbeschränkte Abnahmeverpflichtung nimmt der Stadt faktisch die Möglichkeit, sich zielorientiert mit der Frage nach kostengünstigeren, marktgängigen Alternativen für einzelne IT-Leistungen zu beschäftigen.
- Aus dieser monopolistischen Situation heraus besteht für die ivl GmbH grundsätzlich zunächst keine Notwendigkeit, sich Wettbewerbsbedingungen auszusetzen.

Die Stadt Leverkusen führt dazu an, dass wegen der beschriebenen Rahmenbedingungen im Auftrag der Aufsichtsgremien der ivl GmbH regelmäßige Preisbenchmarks auf der Basis von normierten Leistungen durch externe Beratungsfirmen durchgeführt werden. Dies geschah in den Jahren 1998, 2008 und 2014. Die Benchmarking-Ergebnisse dienen zur Standortbestimmung der ivl GmbH und setzen diese nach Einschätzung der Stadt damit indirekt Wettbewerbsbedingungen aus.

Der GPA NRW ist ausdrücklich daran gelegen, mit der Bewertung der Situation nicht die Aussage zu verbinden, dass die ivl GmbH unwirtschaftlich handelt. Aus der Perspektive des Dienstleisters und Auftragnehmers ist nachvollziehbar, dass das Bemühen um eine für den Kunden nach Sicherheit und Zuverlässigkeit optimale IT-Lösung im Vordergrund steht.

Damit steigt allerdings das Risiko, dass eine hochqualitative Leistung für sich betrachtet zwar effizient erbracht wird, aber die Anforderungen des Auftraggebers übererfüllt und damit unnötige Kosten verursacht. So kann seitens des Dienstleisters der Wirtschaftlichkeitsgrundsatz beachtet, aus Sicht der Stadt aber gleichzeitig das Sparsamkeitsprinzip verletzt werden.

Letztlich verursacht die Leverkusener Konstellation so einen strukturell bedingten Interessenkonflikt; dieser lässt sich aufbrechen, wenn die Auftraggeber-Auftragnehmer-Idee stärker in den Vordergrund tritt. Um mittel- bis langfristig eine spürbar kostengünstigere IT zu realisieren, sind nicht zwingend Marktmechanismen und Wettbewerbsdruck notwendig: Denn eine vergleichbare Wirkung würde erreicht, wenn die notwendige Konsolidierung des städtischen Haushalts zum Maßstab genommen wird, um den Dienstleister in Richtung Kostensenkung ohne signifikante Leistungseinschränkung zu steuern. Die formellen Voraussetzungen für eine entsprechende Stärkung des städtischen Einflusses erscheinen angesichts einer durchgerechneten Beteiligungsquote von 55 Prozent günstig.

² Bezogen auf die IT-Kosten, die in die Kennzahlenbildung einfließen; Leistungen, die der Abgrenzungskostenstelle „Sonstiges“ zugeordnet wurden bzw. nicht in die Datenerhebung eingeflossen sind, erhöhen den Umsatzanteil der Kernverwaltung deutlich.

Auf der organisatorischen Ebene sollte dazu eine Instanz etabliert werden, die den Verwaltungsvorstand und die Fachbereiche zu Folgendem in die Lage versetzt: Nämlich mit der ivl GmbH auf fachlicher Augenhöhe das Optimum zwischen Machbarkeit und Sinnhaftigkeit auf der „reinen“ IT-Ebene einerseits sowie fachlich notwendigen Anforderungen und haushaltsrechtlichen Restriktionen auf der anderen Seite auszuhandeln.

Um IT überhaupt wirksam steuern zu können, muss zudem sichergestellt sein, dass der Verwaltungsvorstand über grundlegende Informationen zu den IT-Kosten und den bezogenen bzw. erbrachten Leistungen verfügt. Wichtige Mengendaten wie die Anzahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung, Endgeräte und Standorte müssen verwaltungsweit vorliegen. Diese Informationen sollten ohne großen Aufwand zur Verfügung gestellt werden können. Ziel ist unter anderem, Kostenbestandteile transparent zu machen und Kostentreiber lokalisieren zu können.

Die Abrechnungsmodalitäten der ivl GmbH bieten sehr gute Voraussetzungen für eine solche Kostentransparenz auf der Kundenseite. Die einzelnen Leistungen werden auf Basis der Produktpreislisten nach Dezernaten differenziert abgerechnet. Es erfolgt eine halbjährliche Fortschreibung bzw. Neuverhandlung der Preise. Leistungen werden nach dem Prinzip eines standardisierten Warenkorbs angeboten und erbracht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Leverkusen sollte die IT-Kompetenz in der Kernverwaltung stärken. Intention ist nicht, Parallelstrukturen zur ivl GmbH zu schaffen; vielmehr soll die Auftraggeber-/Kundenseite in die Lage versetzt werden, IT-Angelegenheiten aktiver und deutlicher als bisher mit der Notwendigkeit einer Haushaltskonsolidierung zu verknüpfen, ohne dass fachliche Aspekte (sichere, ordnungsgemäße, sachgerechte IT) vernachlässigt werden. Auf der strategischen Ebene kann dies unter anderem bedeuten,

- das Gewinnziel der GmbH nach Höhe und Verwendung kritisch zu hinterfragen,
- zu überprüfen, ob die IT-Strategie des Dienstleisters nach heutigem Stand in das aktuelle strategische Gesamtkonzept der Stadt passt und
- gemeinsam mit der ivl GmbH zu erörtern, ob bestimmte Aspekte der dortigen strategischen Ausrichtung (eingesetzte Technologie, Strukturen der Leistungserbringung usw.) zu wirtschaftlich optimalen Lösungen für die Stadt führen.

Die hohe Kostentransparenz sollte genutzt werden, um im Sinne eines strategischen IT-Controllings dem Verwaltungsvorstand alle notwendigen Informationen zur Verfügung zu stellen.

IT-Sicherheit

→ **Feststellung**

Die Stadt Leverkusen erfüllt die weitaus meisten von der GPA NRW geprüften Anforderungen des IT-Grundschutzes. Die technische Infrastruktur (Server, zentrale Datenspeicher usw.) und deren bauliche Unterbringung bei der ivl GmbH gewährleisten eine sehr hohe Sicherheit für den laufenden IT-Betrieb.

Die Sicherheit der verarbeiteten Daten ist Kernvoraussetzung für einen ordnungsgemäßen Ablauf der Datenverarbeitung. Daraus ergibt sich die Verlässlichkeit, mit der IT-Systeme die Geschäftsprozesse der Verwaltung unterstützen. Bestimmte Sicherheitsanforderungen sind gesetzlich normiert, so etwa in § 10 Abs. 2 des nordrhein-westfälischen Landesdatenschutzgesetzes (DSG NRW).

Zudem zielt IT-Sicherheit darauf ab, Risiken – und damit *Risikokosten* – zu verringern und so die Wirtschaftlichkeit der Leistungsprozesse einer Verwaltung zu erhöhen. Diese Überlegung praktisch umzusetzen ist allerdings schwierig, denn es muss abgewogen werden zwischen den Kosten der Risikovermeidung und dem Zugewinn an Sicherheit. Das komplexe Geflecht von Einflussfaktoren erschwert diese Abwägung.

Hoher Sicherheit und hoher Verfügbarkeit der angebotenen IT-Lösungen räumt die ivl GmbH aus ihrer Rolle als IT-Dienstleister heraus zentralen Stellenwert ein. Dies wird durch das Ergebnis der systemischen Prüfung bestätigt. Lediglich in Bezug auf wenige Einzelaspekte konnten durch die GPA NRW Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Dies gilt beispielsweise für Dokumentationsaufgaben aus dem Bereich der Notfallvorsorge: Zum Zeitpunkt der Prüfung lagen keine dokumentierten Verfügbarkeitsanforderungen vor und es gab keine Definition des eingeschränkten IT-Betriebs.

→ **Empfehlung**

Stadt Leverkusen und ivl GmbH sollten prüfen, ob zumindest für große und betriebskritische Verfahren Verfügbarkeitsanforderungen erarbeitet werden sollten und der eingeschränkte IT-Betrieb definiert werden sollte, um die Qualität der Notfallvorsorge auf der organisatorischen Ebene noch weiter zu verbessern.

Lizenzmanagement

→ **Feststellung**

Das bei der ivl GmbH angesiedelte Lizenzmanagement erfüllt alle wesentlichen Anforderungen, die an diese Aufgabe zu stellen sind.

Aufgabe des Lizenzmanagements ist es, proprietäre – d.h. nicht frei und uneingeschränkt nutzbare – Software optimal zu lizenzieren. Ein nicht sachgerecht wahrgenommenes Lizenzmanagement birgt finanzwirtschaftliche Risiken. Formen der Fehllizenzierung sind die Über- bzw. die Unterlizenzierung. Generelles Ziel ist also, eine rechtlich einwandfreie Lizenzierung mit den geringstmöglichen Lizenzkosten zu erreichen. Dabei ist entscheidend, nur die Lizenzen zu beschaffen und vorzuhalten, die für die Erfüllung der kommunalen Aufgaben tatsächlich erforderlich sind.

Rechtssicheres und wirtschaftliches Lizenzmanagement ist maßgeblich davon abhängig, ob die damit verbundenen Aufgaben formell festgelegt und personenscharf zugeordnet sind. Unerlässlich ist dabei eine entsprechende fachliche Qualifizierung. Lizenzmodelle weisen häufig einen kurzen Lebenszyklus auf; insbesondere große Softwarehersteller ändern häufig ihre Produkt- und Preispolitik. Daraus resultiert ein kontinuierlicher Fortbildungsbedarf des Lizenzmanagers.

In der Stadt Leverkusen gewährleistet die ivl GmbH der Kernverwaltung über vertragliche Vereinbarungen, dass die zur Verfügung gestellte Software ordnungsgemäß lizenziert ist. Unter dieser Voraussetzung besteht für die Kernverwaltung aus ihrer Rolle als Auftraggeber und Kun-

de heraus keine explizite Notwendigkeit, die Aufgabe Lizenzmanagement selbst personell zu besetzen.

Störungsmanagement

→ Feststellung

Das Störungsmanagement ist gut ausgeprägt und ließ in der systemischen Prüfung keine Schwächen erkennen.

Eine auf sicheren, ordnungsgemäßen und sachgerechten Betrieb ausgerichtete IT ist darauf ausgerichtet, Störungen möglichst auszuschließen. Gleichwohl ist die IT-Praxis stark davon geprägt, abgestürzte Server wieder in Gang zu setzen, verlorene Daten zu retten und Anwendern unterschiedlichste Problemlösungen zu liefern.

Jede Störung verursacht mehr oder minder einen wirtschaftlichen Schaden: Wenn das technische Werkzeug des Verwaltungsbetriebs ausfällt, ist dies nichts anderes, als würden in einem Handwerksbetrieb die Maschinen streiken.

Es gilt daher, Störungen so schnell wie möglich zu beseitigen, ohne den laufenden Geschäftsbetrieb zu beeinträchtigen. Idealerweise werden aus den Problemen der Vergangenheit Lösungen für die Zukunft entwickelt, um Wiederholungen zu vermeiden. Auftretende Störungen zentral zu erfassen und zu analysieren führt zu Kenntnissen, die gleichartige Störungen künftig vermeiden oder zumindest reduzieren können.

Im Störungsmanagement der ivl GmbH und der Stadt Leverkusen sind die Prozesse zur Aufnahme und Bearbeitung von Störungen sehr gut strukturiert. Die dezentralen IT-Koordinatoren in den Fachbereichen stellen den First-Level-Support sicher. Störungen und Supportanfragen werden systematisch erfasst, gruppiert und analysiert. Die Einhaltung von Servicestandards wird systematisch und kennzahlengestützt überwacht.

Kapazitäts-/Verfügbarkeitsmanagement

→ Feststellung

Bei der ivl GmbH waren in der Prüfung keine erwähnenswerten Optimierungsbedarfe im Kapazitäts- und Verfügbarkeitsmanagement ersichtlich. Jedoch verfügt die Kernverwaltung selbst nicht über einschlägige Fachkompetenz. Sie ist damit nicht in der Lage, Empfehlungen oder Vorgaben, die aus IT-Sicht heraus sachgerecht sind, dahingehend zu bewerten, ob es sich auch aus Sicht des Kernhaushalts um die optimale Lösung handelt.

Kapazität und Verfügbarkeit sind in einem unmittelbaren Zusammenhang zu sehen. Aus der betriebswirtschaftlichen Perspektive handelt es sich nicht um technische Größen, sondern um wichtige Maßstäbe für IT-Wirtschaftlichkeit im engeren Sinne. Durch sachgerechte und optimale Ausrichtung der IT-Ressourcen auf die definierten Anforderungen können Überkapazitäten vermieden und Beschaffungen besser geplant werden. Im Idealfall resultieren daraus signifikante Kosteneinsparungen. Damit dieser Prozess funktionieren kann, ist die IT sowohl auf Informationen aus den Fachbereichen als auch auf Vorgaben der Verwaltungsleitung angewiesen.

In der Stadt Leverkusen definieren die Fachbereiche der Kernverwaltung nur inhaltliche Anforderungen an IT-Lösungen. Die gesamte konzeptionelle und technische Umsetzung einschließlich der damit verbundenen Ressourcen- und Kapazitätsplanung wird durch die ivl GmbH übernommen.

→ **Empfehlung**

Wie in IT-strategischen Fragen sollte die Stadt Leverkusen innerhalb der Kernverwaltung eine ausreichende eigene Fachlichkeit aus dem Kapazitäts- und Verfügbarkeitsmanagement aufweisen. Ziel ist auch hier, in Abstimmungsprozessen mit der ivl GmbH über die Realisierung von IT-Lösungen und in der damit verbundenen Ressourcen- und Kapazitätsplanung die Position des Auftraggebers zu stärken. Bereits in der Phase, in der inhaltliche Anforderungen an technische Lösungen beschrieben werden, sollte die Kernverwaltung selbst hinreichend beurteilen können, ob eine technische Lösung mit übergeordneten Haushaltszielen vereinbar ist; der weitere Entstehungsprozess dieser Lösung kann dann aktiv mitgesteuert werden, vermeidbare Kosten werden identifiziert und *tatsächlich* vermieden.

Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit in der IT wird zudem dadurch gefördert, dass Verfügbarkeitsanforderungen klar definiert werden. Dies muss sinnvollerweise für unterschiedliche IT-Leistungen differenziert geschehen: Denn für einzelne betriebskritische Systeme und Anwendungen mag eine hohe Verfügbarkeitsklasse vertretbar sein; in anderen Bereichen kann sie zu einem ebenso erheblichen wie vermeidbaren Kostentreiber werden, weil sie die eigentlichen Anforderungen weit übererfüllt.

Änderungsmanagement

→ **Feststellung**

Das Änderungsmanagement zeigt gut ausgeprägte Strukturen beim IT-Dienstleister. Die Kernverwaltung selbst ist aber möglicherweise nicht ausreichend in der Lage, im Zusammenhang mit Änderungsprozessen Risikoeinschätzungen vorzunehmen oder Prognosen über wirtschaftliche Auswirkungen zu erstellen.

Inhaltliche Gründe für Umstellungsprozesse können beispielsweise gesetzliche Änderungen sein, die neue Aufgaben auslösen oder neue Anforderungen an bestehende Geschäftsprozesse stellen. Auf der technischen Ebene können umfangreiche Veränderungen etwa beim Austausch veralteter Hardwarekomponenten oder bei der flächendeckenden Einführung eines neuen Betriebssystems anfallen.

Auswirkungen und Risiken vergrößern sich erheblich mit der Komplexität der anstehenden Änderung und vor allem mit der Anzahl der betroffenen Arbeitsplätze. Im Kontext der Wirtschaftlichkeit geht es darum, die wirtschaftlichen Auswirkungen von Veränderungen auf Leistungsprozesse der Verwaltung zu berücksichtigen und zu bewerten. Negative Auswirkungen von Änderungen an bestehenden Systemen sollen vermieden bzw. zu minimiert werden.

In Leverkusen ist die Wahrnehmung von Aufgaben des Änderungsmanagements durch vertragliche Regelungen verbindlich festgelegt. So beschreibt beispielsweise Anlage 2 zum Leistungsschein 2 (Software) ein Phasenmodell für Software-Einführungsprojekte. Obligatorischer Bestandteil inhaltlicher Anforderungen („TUI-Wünschen“) sind Wirtschaftlichkeitsprognosen. Allerdings weist die Beschreibung des Phasenmodells darauf hin, dass zu einem frühen Zeitpunkt oft noch keine gesicherten Erkenntnisse vorliegen und Wirtschaftlichkeitsprognose erheblichen

Unsicherheiten unterliegt. Als wichtigste Grundlage für die Entscheidung des Verwaltungsvorstandes ist die Prognose im weiteren Projektfortschritt ständig fortzuschreiben. So soll bis zur Vorlage eines Entscheidungsvorschlages für das Abnahmegremium eine fundierte Wirtschaftlichkeitsberechnung erarbeitet werden.

Diese strukturierte Vorgehensweise ist dem Grunde nach positiv, weist jedoch einen Schwachpunkt auf, der implizit beschrieben ist: Nämlich das Risiko, dass bei endgültiger Entscheidung über ein Projekt bereits viele Ressourcen verbraucht wurden. Um dieses Risiko zu vermindern, erscheint es sinnvoll die Zuverlässigkeit der obligatorischen Wirtschaftlichkeitsprognosen zu verbessern.

➔ **Empfehlung**

Auch im Änderungsmanagement sollte die Rolle der Kernverwaltung als größter Auftraggeber der ivl GmbH gestärkt werden. Die Stadt sollte prüfen, ob die vorhandenen Fachkompetenzen ausreichen, um die im Vertragswerk mit der ivl GmbH vereinbarten Rollen und Funktionen innerhalb von IT-Projekten hinreichend zu bedienen. Insbesondere sollte die Stadt in der Lage sein, Veränderungen in einer eigenen Risikoeinschätzung systematisch zu analysieren, zu bewerten und Restriktionen, die sich aus der haushaltsrechtlichen Situation ergeben, angemessen zu berücksichtigen. Dazu gehört auch, die konkreten Auswirkungen von Veränderungen auf Leistungsprozesse an den Verwaltungsarbeitsplätzen in die Betrachtung einzubeziehen.

→ IT-Ressourcenverbrauch

Standortbestimmung im interkommunalen Vergleich

→ Feststellung

Der Ressourcenverbrauch für die Bereitstellung und Betreuung der IT in der Stadt Leverkusen ist sehr hoch. Die IT-Gesamtkosten werden maßgeblich durch hohe Fachanwendungskosten und die höchsten Kosten eines IT-Standardarbeitsplatzes im Vergleich der kreisfreien Städte bestimmt. Da die ivl GmbH alleiniger IT-Dienstleister für die Stadt Leverkusen ist, müssen Sporbemühungen dort ansetzen.

Behandlung entlastender fiskalischer Effekte bei bestimmten Rechtsformen

Die Stadt Leverkusen wies in der Prüfung darauf hin, dass die fiskalischen Konsequenzen individueller Organisationsentscheidungen der Städte angemessen berücksichtigt werden müssen. Die privatwirtschaftlichen GmbHs schütten an die jeweilige Stadt Gewinne aus und erwirtschaften für den Haushalt Gewerbesteuererträge. Da diese Finanzströme in direktem Zusammenhang mit den erbrachten IT-Dienstleistungen stehen, sollten sie nach Auffassung der Stadt Leverkusen von den IT-Gesamtaufwendungen abgesetzt werden.

Aus Sicht der GPA NRW ist diese Argumentation nachvollziehbar, wenn Prüfungsgegenstand eine finanzwirtschaftliche Gesamtbetrachtung der Stadt einschließlich aller Beteiligungen wäre. Gegenstand der IT-Prüfung ist jedoch der Ressourceneinsatz für die Bereitstellung und Betreuung der IT in der Kernverwaltung. Um dem gesetzlichen Auftrag der vergleichenden Prüfung gerecht zu werden muss dem interkommunalen Vergleich ein valides und transparentes Zahlenwerk zu Grunde gelegt werden. Die GPA NRW berücksichtigt in der Prüfungskonzeption die Unterschiede zwischen den Städten, soweit dies methodisch umsetzbar und fachlich geboten erscheint.

Dabei erfordert die Vielfalt der Organisationslösungen für die Bereitstellung und Betreuung von IT Kompromisse in der Wahl der Betrachtungsweise und in den Modalitäten der Datenerhebung. Aus diesem Erfordernis heraus bezieht sich die IT-Prüfung organisatorisch auf die Kernverwaltung und finanzwirtschaftlich auf den Kernhaushalt. Damit ist hinsichtlich der Frage, welche Wertgrößen und Zahlungsströme in die Feststellung des Ressourceneinsatzes für die IT in den kreisfreien Städten einfließen, ein enger Maßstab angelegt.

Verständigung zwischen Stadt Leverkusen und GPA NRW

Im Ergebnis haben sich die Stadt Leverkusen und die GPA NRW auf folgende Vorgehensweise verständigt:

Zunächst werden die Kennzahlenwerte der Stadt Leverkusen in diesem Bericht ohne Bereinigung um entlastende Effekte im interkommunalen Vergleich gezeigt. Im direkten Kontext der jeweiligen Kennzahl wird dargestellt, wie sich bestimmte fiskalische Effekte auf die Kennzahlenausprägung auswirken; dazu wird der Gewinn aufwandsmindernd berücksichtigt, der dem Gesamthaushalt zufließt.

Gewerbsteuererträge werden aus methodischen Gründen nicht aufwandsmindernd abgesetzt. Denn die GPA NRW dürfte die Absetzung von Steuereinnahmen nicht auf bestimmte IT-Dienstleister bzw. Rechtsformen beschränken; vielmehr müssten alle Gewerbesteuerrückflüsse, die aus Auftragsvergaben der IT an örtliche Unternehmen resultieren, entsprechend behandelt werden. Diese methodisch zu ermitteln ist im Rahmen der überörtlichen Prüfung nicht möglich.

Hierzu vertritt die Stadt Leverkusen weiterhin eine gegenteilige Auffassung.

Bereinigung der IT-Kosten bei der Stadt Leverkusen

Für das Jahr 2011 wird die Gewinnausschüttung der ivl GmbH an den Eigenbetrieb Sportpark Leverkusen (SPL) in Höhe von 1.232.093 Euro einschließlich eines auf den SPL entfallenden Anteils an der Gewinnthesaurierung von 61.981 Euro berücksichtigt. Bezogen auf den einzelnen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entspricht dies einem Bereinigungsbetrag von insgesamt 967,11 Euro.

Dieser Betrag wird nach dem Verhältnis der Kennzahlenausprägung auf die Endkostenstellen verteilt. Dabei entfällt ein marginaler Anteil von 0,87 Euro (0,09 Prozent) auf die Abgrenzungskostenstelle ‚Sonstiges‘; auf die kennzahlenrelevanten Endkostenstellen sind 966,24 € verrechnet worden:

Rechnerische Herleitung: Anteil der einzelnen Kennzahlenwerte am Bereinigungsbetrag

Kennzahl	Kennzahlenwert in Euro	Relativer Anteil in Prozent	Anteil der Kennzahl am Bereinigungsbetrag in Euro
Kosten der Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung	3.184,72	52,28	505,60
Kosten eines IT-Standardarbeitsplatzes je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung	2.549,90	41,85	404,74
Kosten der Telekommunikation je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung	352,44	5,78	55,90
Gesamtkosten für die IT-Aufgabenwahrnehmung je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung	6.087,06	99,91	966,24

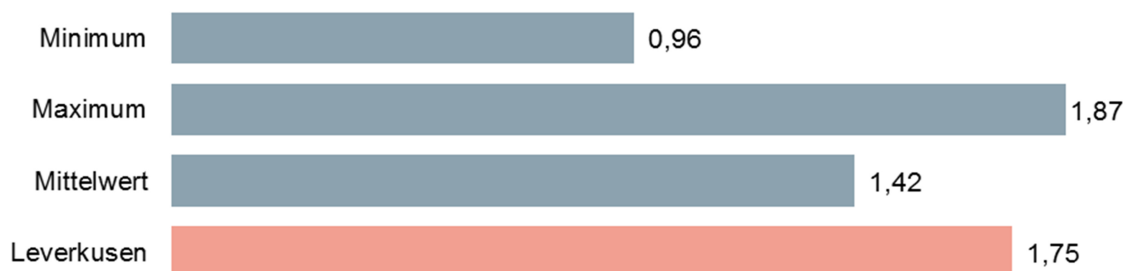
Die nachfolgenden Kennzahlenausprägungen werden in der jeweiligen Vergleichsberechnung um den entsprechenden anteiligen Bereinigungsbetrag vermindert.

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.

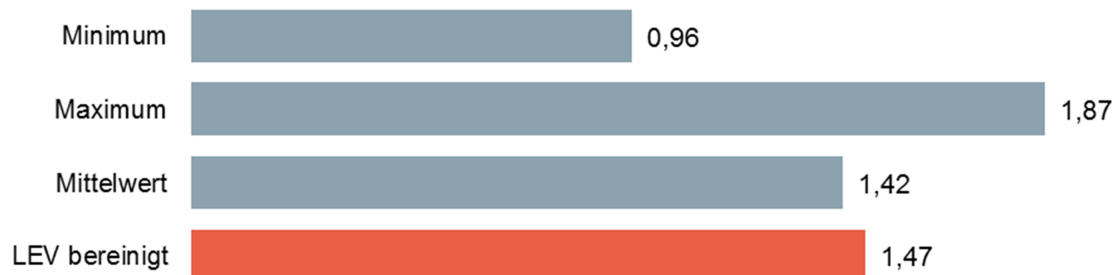
Kennzahlenausprägung und Vergleichsberechnung mit GmbH-Gewinnen

Anteil Gesamtkosten für IT-Aufgaben an ordentlichen Aufwendungen in Prozent 2011

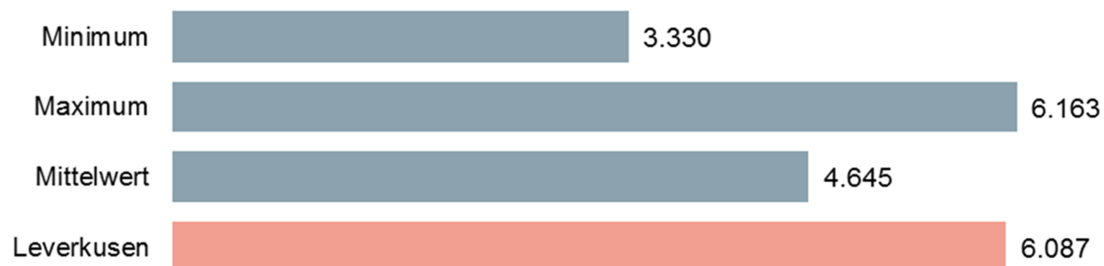


Stadt Leverkusen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
1,75 %	1,23 %	1,39 %	1,65 %	16

Anteil Gesamtkosten für IT-Aufgaben an ordentlichen Aufwendungen in Prozent – bereinigt um Gewinne der ivl GmbH 2011

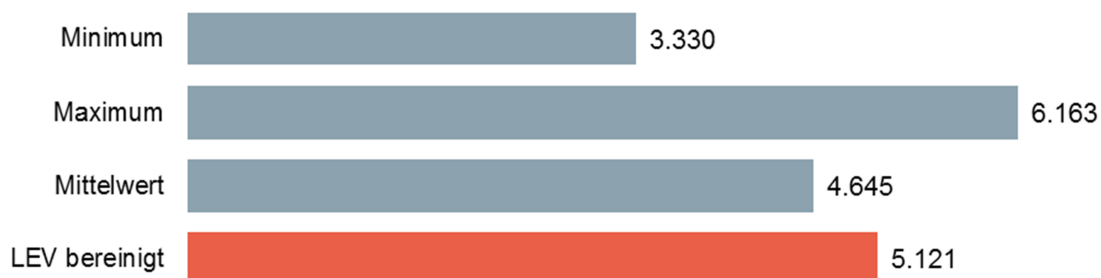


Gesamtkosten IT-Aufgabenwahrnehmung je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2011



Stadt Leverkusen	1. Quartil	2. Quartil (Median)	3. Quartil	Anzahl Werte
6.087 Euro	4.160 Euro	4.440 Euro	5.265 Euro	16

Gesamtkosten IT-Aufgabenwahrnehmung je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro – bereinigt um Gewinne der ivl GmbH 2011



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

Vorkostenstellen Rechenzentrumsbetrieb und Netz

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 sind darin nicht enthalten.

Die Stadt Leverkusen zahlt Produktpreise, die in der Prüfung unmittelbar und vollständig den Endkostenstellen für die Kennzahlenbildung zugeordnet werden konnten. Auf Ebene der Vorkostenstellen ist keine Analyse durchgeführt worden, weil die interne Preiskalkulation des Dienstleisters nicht Gegenstand der Prüfung ist. Allerdings weist die Stadt im Kontext der hohen Gesamtkosten darauf hin, dass die dezentrale Organisation mit rund 95 Standorten im Stadtgebiet im Prüfungsjahr einen maßgeblichen Faktor für die Kosten des Netzbetriebs darstellt.

Zudem hat die Stadt Leverkusen geltend gemacht, dass Städte mit autonomer IT und eigenem Rechenzentrum im interkommunalen Vergleich günstiger gestellt werden; denn der hohe Energiebedarf der Technik, insbesondere Klimatisierungskosten, konnte von fast keiner Stadt konkret beziffert und in die IT-Kosten eingerechnet werden. Dass die Gebäudekosten auf KGSt-Pauschalen basieren, verursacht eine Unschärfe im Vergleich, weil die Pauschalwerte nicht den überproportionalen Energiebedarf des Rechenzentrums abbilden. Städte mit hohem Auslagerungsgrad tragen die beim externen Dienstleister anfallenden Stromkosten über die Produktpreise – Vollkostenkalkulation vorausgesetzt – aber in tatsächlicher Höhe, so auch die Stadt Leverkusen. Aus einer in der Prüfung vorgelegten Kalkulation der ivl GmbH geht hervor, dass von den Stromkosten des Jahres 2011 ein Anteil von 66.579 Euro auf die Kernverwaltung entfällt. Bezogen auf das Gesamtvolumen der IT-Kosten von 7,75 Mio. Euro sind dies weniger als 0,9 Prozent. Unter der Annahme, dass diese Größenordnung auch auf die anderen Städte übertragbar ist, erscheint die Auswirkung der eingepreisten Energiekosten auf die Kennzahlenwerte der Endkostenstellen marginal. Die prinzipiell bestehende Unschärfe führt im interkommunalen Vergleich zu keiner signifikanten Veränderung.

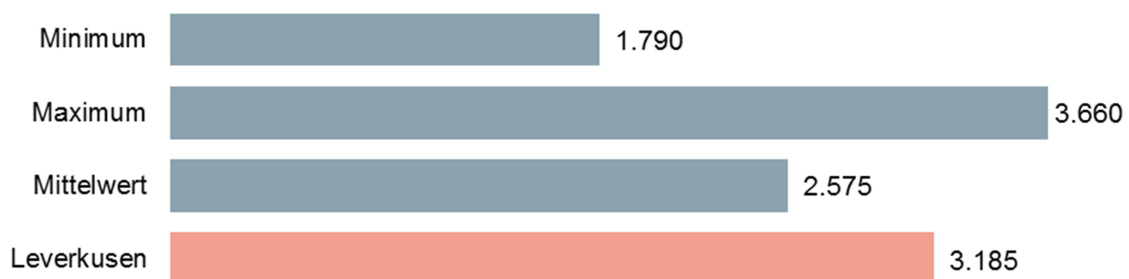
Kostenstelle Fachanwendungen

Kennzahlenausprägung und Vergleichsberechnung mit GmbH-Gewinnen

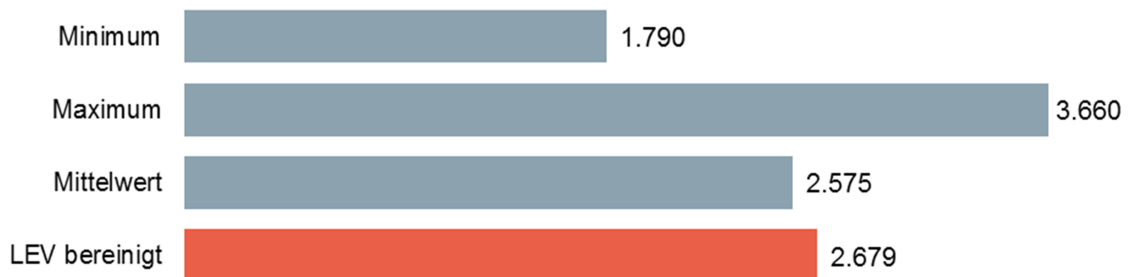
→ Feststellung

Die recht hohen Fachanwendungskosten je Arbeitsplatz wären akzeptabel, wenn die Fachanwendungen einen überdurchschnittlich positiven Beitrag zu wirtschaftlichen Geschäftsprozessen in der Verwaltung leisten.

Kosten der Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2011



Kosten der Entwicklung, Pflege und Betreuung von Fachanwendungen je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro – bereinigt um Gewinne der ivl GmbH 2011



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

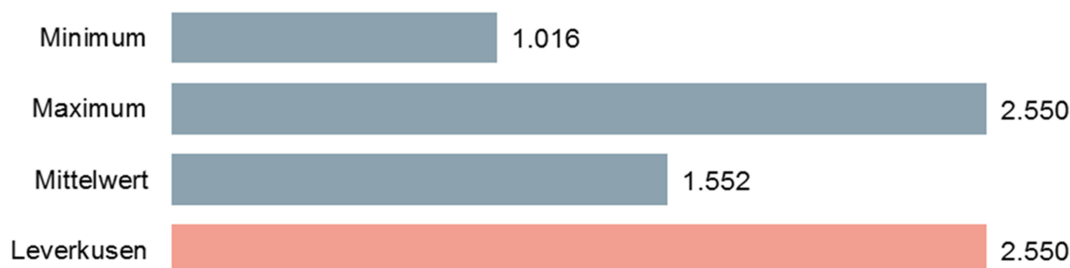
Kostenstelle Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung (Standardarbeitsplätze)

Kennzahlenausprägung und Vergleichsberechnung mit GmbH-Gewinnen

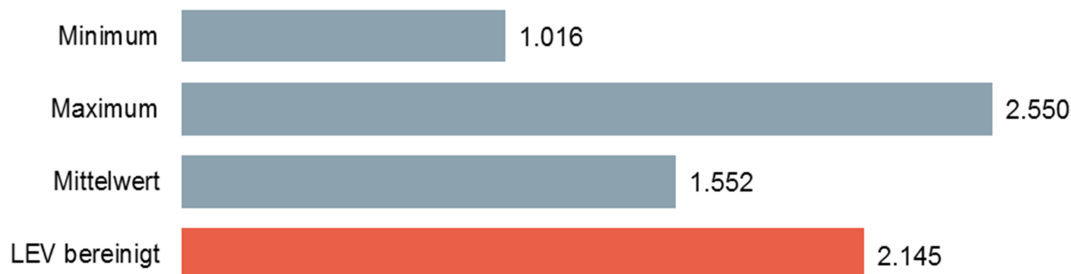
→ Feststellung

Die Kosten, die anfallen um IT für einen Verwaltungsarbeitsplatz bereitzustellen und zu betreuen, sind wesentlich höher als in den Vergleichsstädten, obwohl es sich um eine weitgehend standardisierte Leistung handelt.

Kosten der Bereitstellung und Betreuung eines IT-Standardarbeitsplatzes in Euro 2011



Kosten der Bereitstellung und Betreuung eines IT-Standardarbeitsplatzes in Euro – bereinigt um Gewinne der ivl GmbH 2011



Die GPA NRW erfasst bei den Standardarbeitsplätzen die Kosten folgender Positionen:

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

Nach Einschätzung der Stadt Leverkusen trägt zu den hohen Kosten des Standardarbeitsplatzes bei, dass im Jahr 2011 die flächendeckende Umstellung auf das Betriebssystem Windows 7 und Office 2010 erfolgte. Alle entsprechenden Lizenz- und Projektaufwände sind in den monatlichen Mietzahlungen an die ivl GmbH enthalten.

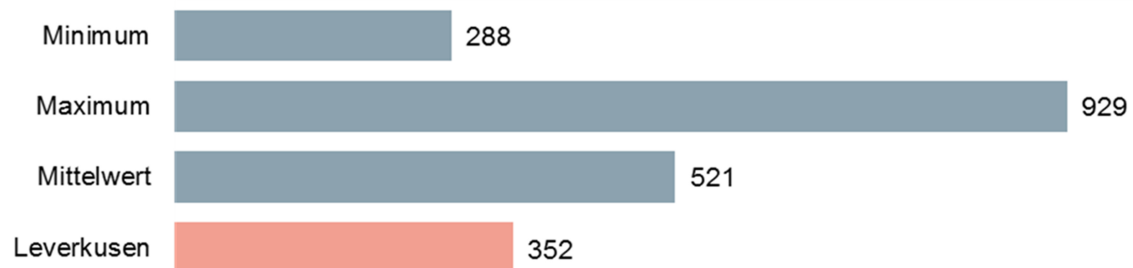
Kostenstelle Telekommunikation

Kennzahlenausprägung und Vergleichsberechnung mit GmbH-Gewinnen

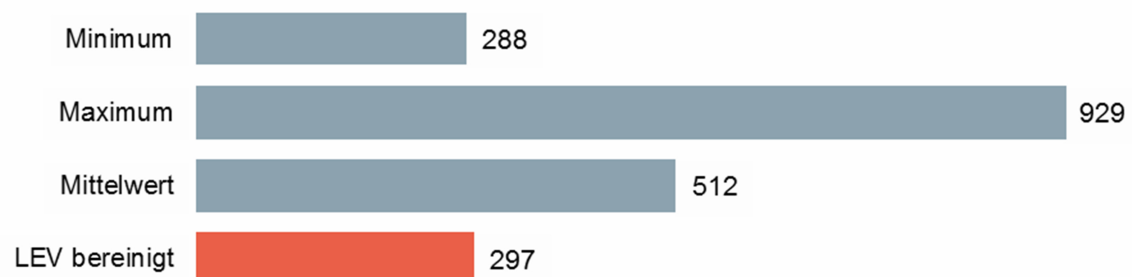
→ Feststellung

Hinweise auf konkrete Einsparmöglichkeiten bei den Telekommunikationskosten haben sich in der Prüfung nicht ergeben.

Kosten der Bereitstellung und Betreuung der Telekommunikation in Euro 2011



Kosten der Bereitstellung und Betreuung der Telekommunikation in Euro – bereinigt um Gewinne der ivl GmbH 2011



Unter die Telekommunikationskosten fallen

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

Die moderaten Telekommunikationskosten sorgen dafür, dass die IT-Gesamtkosten je Arbeitsplatz das Kennzahlenniveau der anderen kreisfreien Städte mit kostenintensiver IT nicht erheblich überschreiten.

→ Empfehlung

Die Kostensituation der IT im Kernhaushalt wird praktisch ausschließlich durch externe Dienstleistungskosten bestimmt; es sollte daher als gemeinsame Aufgabe der Stadt Lever-

kusen und der ivl GmbH verstanden werden, die Ursachen für das hohe Kostenniveau zu ermitteln.

Die Stadt sollte die GmbH in deren Rolle als konzerneigener IT-Dienstleister in Richtung Kostensenkung ohne signifikante Leistungseinschränkung steuern. Diese Aufgabe sollte sowohl auf der strategischen Ebene (Gewinnmargen, grundsätzliche Ausrichtung des Dienstleisters) als auch auf der operativen Ebene (Standards einzelner IT-Leistungen) ansetzen.

In Bezug auf die Fachanwendungen sollte die Stadt Leverkusen überprüfen, ob den Kosten ein angemessener – mithin besonders positiver – Beitrag zur Wirtschaftlichkeit der Leistungsprozesse in der Verwaltung gegenübersteht.

Definitionsgemäß dürfte die Bereitstellung und Betreuung von IT-*Standard*arbeitsplätzen keine außergewöhnlich große Abweichung von einem durchschnittlichen Kostenniveau begründen. Daher sollte die Stadt diesem Kostenblock besondere Aufmerksamkeit widmen.

Herne, 20.02.2015

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