



# HESSISCHER RECHNUNGSHOF

## Leitsätze und Erläuterungen für die Zentralen Dienstleister des Landes

Darmstadt, den 12. September 2023

---

Az.: IN 9 05 02

Die nachfolgenden „Leitsätze und Erläuterungen für die Zentralen Dienstleister des Landes“ sind mit dem Hessischen Ministerium der Finanzen abgestimmt und wurden am 12. September 2023 vom Kollegium beschlossen. Sie können als gemeinsame Grundlage für die Arbeit der Zentralen Dienstleister des Finanzressorts verwendet werden.

## **Anwendungsbereich**

Die Leitsätze für Zentrale Dienstleister des Landes und die dazugehörigen Erläuterungen sollen auf Dienststellen des Landes Anwendung finden, die in ihrem Kerngeschäft ressortübergreifende Dienstleistungen innerhalb der Landesverwaltung wahrnehmen. Die von den zentralen Dienstleistern für die Landesverwaltung erbrachten Leistungen werden über Entgelte bzw. zwischenbehördliche Leistungsverrechnungen abgerechnet. Als zentrale Dienstleister im Finanzressort sind anzusehen:

- der Landesbetrieb Hessische Zentrale für Datenverarbeitung (HZD)
- der Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen (LBIH)
- das Hessische Competence Center für Neue Verwaltungssteuerung (HCC)

## **Inhalt**

<b>1</b>	<b>Voraussetzungen .....</b>	<b>2</b>
1.1	Motivation zum Betreiben eines Zentralen Dienstleisters .....	2
1.2	Leistungen des Zentralen Dienstleisters .....	2
1.3	Projekte des Zentralen Dienstleisters .....	3
1.4	Errichtung eines Zentralen Dienstleisters .....	3
<b>2</b>	<b>Preisgestaltung .....</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Finanzierung.....</b>	<b>4</b>

# 1 Voraussetzungen

## 1.1 Motivation zum Betreiben eines Zentralen Dienstleisters

Bei der Zentralisierung stehen neben Sicherheits- und Qualitätsstandards Wirtschaftlichkeits- und Steuerungsaspekte im Vordergrund. Für eine effektive Steuerung ist die Definition von Zielen sowie geeigneten Kennzahlen erforderlich.

Eine zentrale Kostendarstellung im Haushalt verbessert die Transparenz.

Sicherheits- und Qualitätsstandards sind zu definieren und die entsprechenden Geschäftsprozesse zu modellieren.

## 1.2 Leistungen des Zentralen Dienstleisters

### 1.2.1 Effiziente Leistungserbringung

**(1)** Die Leistungen sind durch die Zentralen Dienstleister wirtschaftlich zu erbringen.

Dazu gehört, dass die Preise einem Marktvergleich z.B. in Form eines Benchmarks standhalten.

Marktfähige Leistungen sollten vom Zentralen Dienstleister maximal zum Marktpreis abgerechnet werden. Ausnahmen sind vom Ministerium der Finanzen zu genehmigen.

**(2)** Der Marktpreis kann mittels Benchmarks u.a. mit anderen zentralen Dienstleistern des öffentlichen Sektors ermittelt werden.

Zentrale Dienstleister sind verpflichtet, sich in festzulegenden zeitlichen Abständen Marktvergleichen (Benchmarks) zu stellen und diese zu dokumentieren.

**(3)** Geschäftsprozesse sind zu modellieren, regelmäßig zu überprüfen und zu optimieren.<sup>1</sup>

**(4)** Die Leistungserbringung eines Zentralen Dienstleisters ist grundsätzlich mit einem Kontrahierungszwang der Landesdienststellen verbunden. Ausnahmen von der Abnahmeverpflichtung sind zu begründen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Grundsätze für die Verwaltungsorganisation, Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, 2016.

Um Planungssicherheit für die Zentralen Dienstleister zu schaffen und um Skaleneffekte realisieren zu können, muss die Nutzung der Leistung für alle festgelegten Nutzer verbindlich sein. Optionale Leistungen bleiben hiervon unberührt.

### **1.2.2 Transparente Leistungserbringung**

Die Preiskalkulation von Leistungen ist transparent zu machen. Kosten sind verursachungsgerecht zu verbuchen. Hierfür sind Kostenträger auszubilden sowie belastbare Kennzahlen für die Steuerung zu definieren.

## **1.3 Projekte des Zentralen Dienstleisters**

### **1.3.1 Landesprojekte**

**(1)** Für Projekte des Landes, mit deren Umsetzung der Zentrale Dienstleister beauftragt ist und die alle Ressorts betreffen, ist von einer übergreifenden Stelle (z.B. dem KASMOD) ein Beschluss zur Projektdurchführung zu fassen.

**(2)** Der Beschluss der übergreifenden Stelle regelt u. a. die Projektfinanzierung und die Zeitplanung.

**(3)** Dies gilt auch für ressortübergreifende Projekte, die vom Zentralen Dienstleister initiiert werden.

### **1.3.2 Ressortprojekte**

Soll der Zentrale Dienstleister ein Projekt für ein Ressort oder eine Dienststelle umsetzen, ist dem Zentralen Dienstleister ein Projektauftrag zu erteilen.

## **1.4 Errichtung eines Zentralen Dienstleisters**

**(1)** Sofern die Absicht besteht, weitere dezentrale Leistungen zu zentralisieren, wären vor der Errichtung eines neuen zentralen Dienstleisters folgende Aspekte zu beachten:

Soweit keine rechtlichen Rahmenbedingungen eine Leistungserbringung durch das Land erfordern, hat das Land vor der Errichtung eines Zentralen Dienstleisters zu prüfen, ob die benötigten Leistungen am Markt erhältlich sind.

Stellt der Markt die Leistungen bereit und kann ein privater Anbieter die Leistungen wirtschaftlicher erbringen als das Land selbst, sind sie dort zu beziehen.

Die Entscheidung muss durch eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung belegt werden können (§ 7 LHO).

(2) In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sind zu berücksichtigen:

- mögliche Skaleneffekte durch eine zentrale Leistungserbringung und
- Einsparpotenziale und Qualitätsverbesserungen durch eine Bündelung von Kompetenzen.

(3) Über die Errichtung oder die Fortführung eines Zentralen Dienstleisters entscheidet die unter 1.3 genannte Stelle.

## **2 Preisgestaltung**

(1) Die Kostenplanung enthält die Vollkosten über die gesamte Nutzungsdauer.

(2) Es gilt das Kostendeckungsprinzip. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass marktfähige Leistungen maximal zum Marktpreis abgerechnet werden sollten. Ausnahmen sind zu genehmigen.

(3) Auf Basis einer Kosten- und Erlösplanung ist die Preisgestaltung des Zentralen Dienstleisters durch das Ministerium der Finanzen zu genehmigen.

(4) Die internen und externen Personalkosten sind gesondert auszuweisen.

(5) Es wird nach Projekt- und Betriebskosten differenziert.

(6) Sollte sich eine Betriebsphase anschließen, ergibt sich der Verrechnungspreis pro Nutzer und Jahr aus den jährlichen Betriebskosten im Verhältnis zur Anzahl der geplanten Nutzer. Der geplante und genehmigte Verrechnungspreis pro Nutzer wird der späteren Leistungsverrechnung zugrunde gelegt. In der Betriebsphase werden die Kosten zu den geplanten und genehmigten Preisen verursachungsgerecht an die Leistungsempfänger verrechnet.

(7) Mehrkosten sind ab einer definierten Größenordnung vom Ressort, dem Minister der Finanzen oder der unter 1.3 genannte Stelle zu genehmigen. Die Größenordnung und die Entscheidungsbefugnis sind leistungsbezogen festzulegen.

## **3 Finanzierung**

(1) Mit Genehmigung des Projektes ist auch über dessen Finanzierung zu entscheiden.

**(2)** Bei ressortübergreifenden Projekten sollen die Projektmittel und bei Bedarf Betriebskosten in der Anlaufphase zentral veranschlagt werden.

**(3)** Die Finanzierung des Vorhabens (Projekt und Betrieb) wird grundsätzlich über den Zentralen Dienstleister abgewickelt.

**(4)** Der Betrieb wird dezentral über die Verrechnungspreise finanziert (vgl. Abschnitt 2).

# Erläuterungen zu den Leitsätzen für Zentrale Dienstleister

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Voraussetzungen .....</b>	<b>2</b>
1.1	Motivation zum Betreiben eines Zentralen Dienstleisters .....	2
1.2	Leistungen des Zentralen Dienstleisters .....	2
1.3	Projekte des Zentralen Dienstleisters .....	3
1.4	Errichtung eines Zentralen Dienstleisters .....	4
<b>2</b>	<b>Preisgestaltung .....</b>	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>Finanzierung.....</b>	<b>7</b>



# **1 Voraussetzungen**

## **1.1 Motivation zum Betreiben eines Zentralen Dienstleisters**

Die inneren Strukturen und Geschäftsprozesse sind kontinuierlich zu optimieren. Kosten und Preise sind insbesondere dem Kunden und der Fachaufsicht transparent zu machen. Vergleiche mit Zentralen Dienstleistern des Bundes und der Länder werden empfohlen.

Der Modellierung und Optimierung der Geschäftsprozesse geht die Fortschreibung des Aufgabenkatalogs sowie die Durchführung einer Aufgaben- und Zweckkritik voraus.

## **1.2 Leistungen des Zentralen Dienstleisters**

### **Zu 1.2.1 (1)**

Die Leistungen sind sorgfältig zu spezifizieren. Werden diese Leistungen vom Markt bereitgestellt, ist ein Vergleich mit privaten Anbietern durchzuführen.

Ergibt die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, dass der Zentrale Dienstleister nicht wirtschaftlicher ist als private Anbieter, d. h. die Leistung am Markt günstiger beschafft werden kann, dann soll sie vom Zentralen Dienstleister nicht angeboten werden.

Es ist zu berücksichtigen, ob

- ein privater Anbieter über die erforderliche Leistungsfähigkeit verfügt, um die Leistungen für die gesamte Landesverwaltung zu erbringen. Die Lose können aber nur so klein gefasst werden, dass der Aufwand für Steuerung und Kontrolle der externen Leistungserbringung die wirtschaftlichen Vorteile nicht aufzehrt.
- ein privater Anbieter die für die Landesverwaltung erforderlichen Anforderungen erfüllen kann, u. a. Datenschutz, Informationssicherheit, Korruptionsschutz, Mindestlöhne, Umweltaspekte.

Der Leitfaden für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in der Hessischen Landesverwaltung des Ministeriums der Finanzen ist heranzuziehen.

### **Zu 1.2.1 (2)**

Die Leistungen sind nach funktionalen und nicht-funktionalen Merkmalen eindeutig zu spezifizieren, da sonst keine Marktpreisermittlung stattfinden kann.

Die Leistungen eines Zentralen Dienstleisters müssen einem Marktvergleich mit Wettbewerbern standhalten.

Die Begrenzung des Verrechnungspreises auf den Marktpreis hält den Zentralen Dienstleister zum effizienten Handeln an. Des Weiteren verhindert er, dass potentielle Nutzer den Kontrahierungszwang umgehen.

#### **Zu 1.2.1 (4)**

Damit die Wirtschaftlichkeit des Zentralen Dienstleisters nicht durch spätere zu geringe Abnahmemengen gefährdet wird, ist die Nutzung der Leistungen des Zentralen Dienstleisters für alle im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung festgelegten Nutzer verbindlich (Kontrahierungszwang).

Bei uneingeschränktem Wettbewerb ohne Kontrahierungszwang könnte es bei dem Zentralen Dienstleister zu einer Unterauslastung kommen, mit der Folge der Unwirtschaftlichkeit.

Die durch den Kontrahierungszwang prognostizierte Abnahmemenge ist Bestandteil der Leistungsbeschreibung und wird für alle Anbieter in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung berücksichtigt.

Das Ministerium der Finanzen kann Art und Umfang des Kontrahierungszwangs evaluieren.

### **1.3 Projekte des Zentralen Dienstleisters**

#### **Zu 1.3.1 (1)**

Bei der Planung und Durchführung von Projekten ist das Projektmanagement-Handbuch der Landesverwaltung zu beachten.

Es ist festzulegen, ob für die Einführung einer neuen Leistung eine Projektstruktur aufgebaut werden muss.

Für die Projekt- und Betriebsphase sind die zeitlichen Dimensionen (Planungshorizont, Nutzungsdauer, Betriebslaufzeit) unter Beachtung des Lebenszyklusmodells anzugeben.

In der Einführungsphase des Projektes wird das Projekt von dem Zentralen Dienstleister gesteuert (Projektcontrolling) und planmäßig umgesetzt. Die Kosten sind von dem

Zentralen Dienstleister vollständig und transparent auf einem Projektkostenträger zu erfassen.

### **Zu 1.3.1 (2)**

Vorzulegen sind u.a.:

- eine angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung,
- der geplante Verrechnungspreis für die Leistungsverrechnung,
- ein Finanzierungsplan und
- ein Einführungsplan (ggf. Staffelplanung).

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind während der Projektphase und zu Beginn der Betriebsphase fortzuschreiben.

### **Zu 1.3.2**

Der Projektauftrag regelt auch die Projektfinanzierung.

## **1.4 Errichtung eines Zentralen Dienstleisters**

### **Zu (1)**

Vor der Errichtung eines Zentralen Dienstleisters hat das zuständige Ministerium

- mit einer Aufgaben- und Zweckkritik zu überprüfen, ob das bisherige Leistungsangebot der Verwaltung grundsätzlich weiterhin notwendig ist (die Notwendigkeit der Aufgabenerledigung ergibt sich z. B. aus einem gesetzlichen Auftrag, aus den internen Verwaltungsabläufen oder aus staatlicher Zielsetzung),
- einen Aufgabenkatalog zu erstellen,
- die Geschäftsprozesse zu etablieren und ggf. später zu optimieren und
- die mit der Errichtung des Zentralen Dienstleisters verbundenen Ziele festzulegen.

### **Zu (2)**

Effizienzgewinne sind systemimmanent insbesondere in den Skaleneffekten einer zentralen Aufgabenerledigung zu sehen.

Weitere Einflussgrößen können z. B. sein,

- mit welchem Anteil an Fremdleistungen der Zentrale Dienstleister die Leistung erbringt,

- wie die Organisation aufgebaut ist (Zentrale, Niederlassungen, Aufbau- und Ablauforganisation, Personalausstattung) oder
- in welcher Rechtsform er betrieben werden soll.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung zeigt bei dem Vergleich

- mit dem Status quo (dezentrale Leistungserbringung in den einzelnen Dienststellen), ob die landesweiten Aufgaben zentral wirtschaftlicher erledigt werden können und
- mit privaten Anbietern, dass diese die Aufgaben nicht in gleicher oder besserer Qualität wirtschaftlicher erledigen können.

### **Zu (3)**

Auf Grundlage der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte mit dem Beschluss über die Errichtung des Zentralen Dienstleisters Folgendes geregelt werden:

- die Benennung der Entscheidungsträger (insbesondere bei landesweiten, ressortübergreifenden Projekten und Leistungen: wer trifft verbindliche, richtungsweisende Entscheidungen und fasst Beschlüsse),
- die Verteilung der Verantwortlichkeiten (wer entscheidet, plant und steuert),
- die Festlegung der strategischen Ziele,
- die Festlegung des Kontrahierungszwangs und
- bei Erfolgskontrollen die Weiterführung oder Auflösung des Zentralen Dienstleisters.

Dabei sollte auch geregelt werden, wer

- die operativen Ziele definiert,
- die Umsetzung der operativen und strategischen Ziele überwacht sowie
- das Budget und das Personal bei Projekten plant (Ressourcenplanung).

Für die Weiterführung eines Zentralen Dienstleisters hat das zuständige Ministerium in angemessenen Zeitabständen

- zu überprüfen, ob die Ziele erreicht wurden,
- die in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung getroffenen Annahmen zu evaluieren und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung fortzuschreiben,
- den Aufgabenkatalog und die Ziele fortzuschreiben,
- ggf. die Organisation und die Geschäftsprozesse anzupassen oder
- ggf. den Zentralen Dienstleister aufzulösen, soweit seine Leistungserbringung unwirtschaftlich geworden ist.

## 2 Preisgestaltung

### Zu (1)

Es sind die landesweiten Regelungen zur Kosten- und Leistungsrechnung und zum Controlling zu beachten (z. B. Verfahrensdokumentation CO, KLR-Handbuch, Rahmenkonzept und Leitfaden zum IT-Kosten-Controlling).

### Zu (2)

Der Zentrale Dienstleister überprüft nach spätestens drei Jahren die Verrechnungspreise der Bestandsleistungen auf Wirtschaftlichkeit und führt möglichst für alle Leistungen Preisvergleiche (Benchmarks) durch. Liegen die Kosten über dem marktüblichen Preis, sind die Gründe und Optimierungspotenziale anhand einer Geschäftsprozessanalyse zu ermitteln.

### Zu (3)

Die Ist-Kosten werden von dem Zentralen Dienstleister vollständig und transparent auf den Betriebskostenträgern erfasst.

In Abhängigkeit von den abgenommenen Mengen stellt der Zentrale Dienstleister die Verrechnungspreise den Dienststellen in Rechnung. Diese Kosten werden von den Dienststellen verursachungsgerecht den jeweiligen Kostenstellen und Kostenträgern zugeordnet und auf die jeweiligen Produkte verrechnet.

### Zu (6)

Der Verrechnungspreis pro Nutzer wird wie folgt ermittelt (soweit möglich - bezogen auf die Nutzungsdauer):

$$\begin{aligned} & \text{anteilige Gemeinkosten des Zentralen Dienstleisters (GK)} \\ & + \text{direkte Betriebskosten (BK)} \\ & \hline & = \text{Gesamtkosten} \\ & / \text{kumulierte Nutzer} \\ & = \text{Verrechnungspreis pro Nutzer pro Jahr} \end{aligned}$$

Die anteiligen Gemeinkosten berechnen sich nach der Verrechnungslogik der KLR des Zentralen Dienstleisters.

Ausnahmen von dem Verrechnungsmodell sind in begründeten Fällen in Abstimmung mit dem Ministerium der Finanzen möglich (z. B. beim Landesbetrieb Bau und Immobilien Hessen).

#### **Zu (7)**

Im Projekt und im Betrieb sind Soll-/Ist-Vergleiche durchzuführen. Die Gründe für etwaige Abweichungen sind zu identifizieren und Maßnahmen zu ergreifen.

Eine Toleranzgrenze für Mehrkosten sollte bereits bei Projektplanung definiert werden. Die Genehmigung von Mehrkosten beinhaltet gleichzeitig die Anpassung des Verrechnungspreises. Es ist vom Zentralen Dienstleister zu begründen, woraus die erwarteten Mehrkosten resultieren und wer sie zu verantworten hat. Die in den Leitsätzen unter 1.3 genannte Stelle, oder bei Ressortprojekten das Ressort bzw. der Nutzer im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen entscheiden über die Finanzierung der Mehrkosten und, ob das Projekt fortgeführt wird. Bei Änderungen des LEV entscheidet das Ministerium der Finanzen.

### **3 Finanzierung**

#### **Zu (2)**

Für kurzfristige, noch nicht in der Haushaltsplanung berücksichtigte Projekte oder Maßnahmen, sind die benötigten Haushaltsmittel grundsätzlich vom zuständigen Ressort zu finanzieren. In Ausnahmefällen können diese zentral bereitgestellt werden.

#### **Zu (3)**

Bei dem Zentralen Dienstleister können sich im Betrieb Über- und Unterdeckungen bei einzelnen Leistungen wechselseitig ausgleichen.

#### **Zu (4)**

Es sind kostendeckende Verrechnungspreise anzustreben. Ein Benchmarking soll gewährleisten, dass marktfähige Leistungen maximal zum Marktpreis abgerechnet werden. Ausnahmen sind zu begründen und vom Ministerium der Finanzen zu genehmigen (vgl. Abschnitt 2).

Über Verlustausgleich und Gewinnverwendung ist im Jahresabschluss zu entscheiden (durch das Ministerium der Finanzen).