



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2021

Nr. 7 IPEMA®-Reisekostenportal - erhebliche Personaleinsparungen durch elektronische Bearbeitung möglich -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

Nr. 7

**IPEMA®-Reisekostenportal
- erhebliche Personaleinsparungen durch elektro-
nische Bearbeitung möglich -**

Durch die landesweit eingeführte elektronische Reisekostenabrechnung im IPEMA®-Reisekostenportal hat sich der Personalbedarf der Reisekostenstelle des Landesamts für Finanzen deutlich verringert. Von 38 besetzten Stellen sind mindestens 15 Stellen entbehrlich. Durch einen entsprechenden Stellenabbau können die Personalkosten um mehr als 1 Mio. € jährlich verringert werden.

Werden Reisekosten künftig vollständig automatisiert abgerechnet, kann der Personaleinsatz weiter verringert werden.

Die Reisekostenstelle erledigte ihre Aufgaben an drei Standorten. Dies war nicht erforderlich und nicht wirtschaftlich.

Die konzeptionellen Grundlagen des Risikomanagements entsprachen nicht den Anforderungen an ein strukturiertes, auf anerkannten Methoden basierendes Kontrollsystem. Dies birgt Risiken, z. B. durch Missbrauch, da das elektronische Verfahren auf ein Vieraugenprinzip und die Vorlage von Belegen grundsätzlich verzichtet. Die vom Landesamt vorgegebene Mindestprüfquote von 5 % aller Reisekostenabrechnungen wurde deutlich unterschritten.

Das IPEMA®-Reisekostenportal sah noch nicht alle für eine Entscheidung über die wirtschaftliche Durchführung der Dienstreisen erforderlichen Angaben vor. Die Erfassung der Reisedaten war nicht immer so gestaltet, dass Fehleingaben vermieden werden konnten.

Das Ministerium der Finanzen hatte noch nicht abschließend geprüft, ob das Verfahren zur Feststellung der sachlichen Richtigkeit der Reisekostenabrechnungen den haushaltsrechtlichen Anforderungen genügt.

1 Allgemeines

Die Reisekostenstelle¹ des Landesamts für Finanzen ist zuständig für die Berechnung und Anordnung der Auszahlung von Reisekosten und Umzugskostenvergütung sowie von Trennungsgeld und für den überwiegenden Teil der Landesbediensteten². Die Fachaufsicht über das Landesamt führt das Ministerium der Finanzen.

¹ Dezernat LfF15 - Reisekosten, Umzugskosten, Trennungsgeld.

² Eine Ausnahme bilden z. B. die Universitäten des Landes.

Zur Bearbeitung der Anträge auf Reisekostenerstattung setzt die Reisekostenstelle seit 2017 das IPEMA®-Reisekostenportal ein.³ Als Teil des Integrierten Personalmanagementsystems⁴ ermöglicht es, Dienstreisen medienbruchfrei digital zu beantragen, zu genehmigen und abzurechnen.

Der Rechnungshof hat die Organisation der Reisekostenstelle und den Personalbedarf für die Abrechnung von Dienstreisen mit dem Reisekostenportal geprüft. Er hat dabei insbesondere untersucht, ob

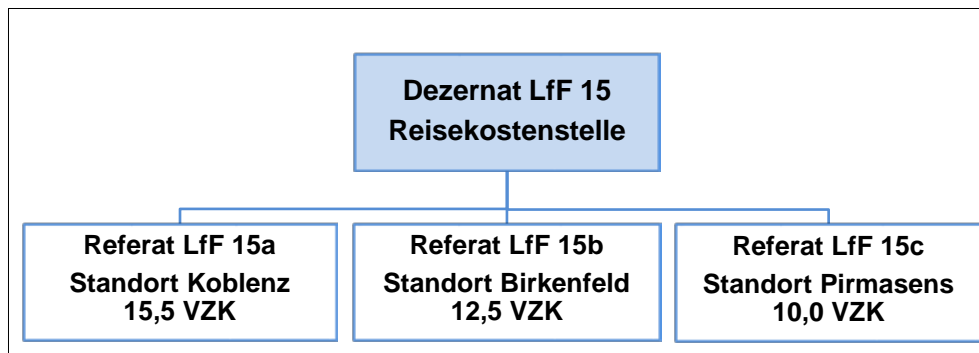
- der Prozess der elektronischen Beantragung, Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen den rechtlichen Anforderungen genügt,
- der Personaleinsatz angemessen ist und
- weitere Optimierungspotenziale bestehen.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Elektronische Bearbeitung ermöglicht Personaleinsparungen

2.1.1 Organisation der Reisekostenstelle und Aufgabenumfang

Die Reisekostenstelle war zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Rechnungshof in drei Referate am Hauptsitz des Landesamts in Koblenz sowie an den Außenstellen Birkenfeld und Pirmasens gegliedert. Dort waren Anfang März 2020 insgesamt 43 Bedienstete mit Arbeitszeitanteilen von umgerechnet 38 Vollzeitkräften (VZK)⁵ eingesetzt:



Das Organigramm zeigt die Aufbauorganisation der Reisekostenstelle zum 1. März 2020.

Im Jahr 2019 bearbeitete die Reisekostenstelle 509.500 Anträge auf Reisekostenerstattung, 4.100 Anträge auf Gewährung von Trennungsgeld, 15.200 Forderungsnachweise⁶ und 100 Anträge auf Umzugskostenvergütung. Für Reisekostenvergütungen wurden 17,2 Mio. €, für Trennungsgeld 3,0 Mio. € und für Umzugskostenvergütung 223.000 € ausbezahlt.

2.1.2 Personalbedarf

Durch die Einführung des IPEMA®-Reisekostenportals haben sich die Arbeitsabläufe bei der Bearbeitung der Anträge wesentlich vereinfacht. So ist die manuelle

³ Die Einführung in den Dienststellen der Landesverwaltung erfolgte schrittweise bis Ende 2020.

⁴ Siehe hierzu auch Beitrag Nr. 6 dieses Jahresberichts.

⁵ Eine Vollzeitkraft ist eine Maßeinheit für eine fiktive Zahl von Vollbeschäftigten. Sie wird ermittelt, indem Teilzeit- in Vollzeitverhältnisse umgerechnet werden. Dabei werden Teilzeitbeschäftigte mit ihrem Anteil an der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten berücksichtigt.

⁶ Die Trennungsgeldberechtigten machen die erstattungsfähigen Kosten monatlich in sogenannten Forderungsnachweisen geltend.

Übertragung der Daten aus den papiergebundenen Anträgen in das Abrechnungssystem durch das Landesamt entfallen. Durch das elektronische, medienbruchfreie Verfahren, bei dem Belege nur stichprobenhaft geprüft werden, müssen papiergebundene Anträge und Belege nicht mehr verwaltet werden. Die zutreffende Anwendung des Reisekostenrechts und die Richtigkeit der erforderlichen Berechnungen werden fast vollständig durch die automatisierte Bearbeitung im IPEMA®-Reisekostenportal sichergestellt.

Die Reisekostenabrechnungen ließen sich nach dem Ergebnis der Auswertung der vom Landesamt zur Verfügung gestellten Daten aus dem Reisekostenportal in zwei Fallgruppen unterteilen:

- Einfache Reisekostenabrechnungen
Bei 411.800 im Jahr 2019 abgerechneten Dienstreisen bzw. in 81 % der Fälle wurden nur Tagegelder und/oder Wegstreckenentschädigungen ohne sonstige Belege abgerechnet. Weitere 45.400 Abrechnungen bzw. 9 % aller Fälle betrafen eintägige Dienstreisen, für die auch Parkgebühren oder Entgelte für die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel zu berücksichtigen waren.
- Komplexere Reisekostenabrechnungen
Bei 52.300 Dienstreisen bzw. 10 % der Fälle wurden zudem Übernachtungen, Tagungspauschalen sowie sonstige Nebenkosten abgerechnet.

Nach den stichprobenhaft durchgeführten Arbeitsplatzbeobachtungen durch den Rechnungshof kann für die Bearbeitung einfacher Reisekostenabrechnungen eine mittlere Bearbeitungszeit von 1,5 Minuten angenommen werden. Für die komplexeren Fälle beträgt die mittlere Bearbeitungszeit fünf Minuten.

Wenn der in der Einführungsphase des IPEMA®-Reisekostenportals bei der Reisekostenstelle noch bestehende temporäre Mehraufwand⁷ nicht mehr anfällt, besteht nach dem Ergebnis der Prüfung des Rechnungshofs für die Bearbeitung der Reisekostenabrechnungen ein Personalbedarf von zwölf Vollzeitkräften. Gegenüber dem derzeitigen Personaleinsatz von 22 Vollzeitkräften⁸ können zehn Vollzeitkräfte eingespart werden.

Weitere 5,5 Vollzeitkräfte werden entbehrlich, wenn das IPEMA®-Reisekostenportal auch für die Bearbeitung von Trennungsgeldangelegenheiten eingesetzt wird und im Bereich der Verwaltung der Reisekostenstelle, bei den Leitungsaufgaben sowie bei der Bearbeitung von Widerspruchsangelegenheiten angemessene Leistungsanforderungen zugrunde gelegt werden. Insgesamt können Personalkosten von mehr als 1 Mio. € jährlich⁹ vermieden werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, Ziel der Einführung des Reisekostenportals sei, die Prozesse zur Durchführung und der Abrechnung zu verschlanken und effizienter zu gestalten. Das Ergebnis der Prüfung durch den Rechnungshof spiegele eine erhebliche Steigerung der Effizienz in der Reisekostenabrechnung beim Landesamt wider. Nach Abschluss des Roll-outs von IPEMA®-Reise in allen Dienststellen im Jahr 2020 sei das Landesamt bestrebt, den Personaleinsatz entsprechend zu reduzieren. Bereits im Haushaltsjahr 2021 würden fünf Stellen mit dem Hinweis „Digitalisierung der Reisekosten“ eingespart. Weitere Abgänge würden zeitnah folgen. Die einheitli-

⁷ Zum Zeitpunkt der Erhebungen durch den Rechnungshof bearbeitete die Reisekostenstelle Abrechnungen, die noch in Papierform vorgelegt wurden. Für diese Anträge ist eine höhere Bearbeitungszeit erforderlich.

⁸ Außerdem waren Bedienstete mit Arbeitszeitanteilen von umgerechnet 16 Vollzeitkräften u. a. für die Bearbeitung von Trennungsgeld und Umzugskosten sowie in den Bereichen Risikomanagement und Verwaltung eingesetzt.

⁹ Ermittelt auf der Grundlage der Personalkostenverrechnungssätze für das Jahr 2019.

che Nutzung des Reiseportals für die Beantragung und Bewilligung von Trennungsgeldanträgen und Forderungsnachweisen werde geprüft. In der Verwaltung sei eine Referentenstelle bereits 2018 weggefallen, eine weitere Stelle werde im Rahmen der altersbedingten Fluktuation abgebaut. Optimierungsmöglichkeiten bei der Widerspruchsbearbeitung würden untersucht.

2.1.3 Risikomanagement

Die Reisekostenabrechnungen werden nach der Bearbeitung im IPEMA®-Reisekostenportal freigegeben und die Zahlung wird anschließend im „Massenverfahren“ automatisiert angeordnet. Eine zweite Person zur präventiven Kontrolle der Arbeitsabläufe ist hieran nicht beteiligt. Da zudem grundsätzlich auf die Vorlage von Belegen verzichtet wird, bestehen bei der Abrechnung von Dienstreisen hauswirtschaftliche Risiken z. B. durch Eingabefehler oder Missbrauch. Diese Risiken müssen bewertet und durch technische sowie organisatorische Maßnahmen wirksam beherrscht werden.¹⁰ Hierzu hat das Landesamt ein Risikomanagement implementiert. Danach sollen 5 % aller Reisekostenabrechnungen in einem Stichprobenverfahren einer sogenannten Vieraugenprüfung unterzogen werden. Dabei wird von den Dienstreisenden auch die Vorlage zahlungsbegründender Belege wie z. B. Fahrkarten, Flugscheine, Taxiquittungen oder Unterkunftsrechnungen verlangt.

Die konzeptionellen Grundlagen des Risikomanagements entsprachen nicht den Anforderungen an ein strukturiertes, auf anerkannten Methoden basierendes Kontrollsystem. Beispielsweise enthielten die Unterlagen zur Risikoanalyse nur allgemeine Beschreibungen des Vorgehens. Dadurch war nicht gewährleistet, dass die hauswirtschaftlichen Risiken wirksam beherrscht werden. Zudem wurde 2019 die Prüfquote von 5 % nicht erreicht. Lediglich 11.500 Reisekostenabrechnungen, das waren 2,3 % aller Abrechnungen, wurden einer Vieraugenprüfung unterzogen.

Für das Risikomanagement hat der Rechnungshof gegenüber dem derzeitigen Personaleinsatz einen Mehrbedarf von 0,5 Vollzeitkräften berücksichtigt.

Das Ministerium hat erklärt, zeitnah würden konzeptionelle Grundlagen auf Basis anerkannter Methoden des Risikomanagements ausgearbeitet und eine Beschreibung der konkreten Ausgestaltung des Risikomanagements initiiert. Hierzu plane das Landesamt, auf Erfahrungen anderer Länder sowie auf externes Fachwissen zurückzugreifen. Zur Sicherstellung der Prüfquote von 5 % sei eine Anpassung der Prüfkriterien und des Personaleinsatzes veranlasst. Darüber hinaus werde künftig eine Kontrolle durch ein laufendes Monitoring über die Leitung der Reisekostenstelle erfolgen.

2.1.4 Standorte

Unter Berücksichtigung der vom Rechnungshof aufgezeigten Möglichkeiten zur Personaleinsparung und des geringen Personalmehrbedarfs für Vieraugenprüfungen¹¹ verbleibt bei der Reisekostenstelle ein Personalbedarf von 23 Vollzeitkräften. Hierfür ist eine Reisekostenstelle mit drei Standorten in Koblenz, Birkenfeld und Pirmasens weder erforderlich noch wirtschaftlich. Die Aufgaben können unter Nutzung der Vorteile der Digitalisierung an einem Standort zusammengeführt werden.

Das Ministerium hat mitgeteilt, durch den Umzug der Reisekostenstelle Pirmasens in Räumlichkeiten des Finanzamts Pirmasens seien Miet- und Unterhaltungskosten von 18.000 € jährlich eingespart worden. Freiwerdende Räumlichkeiten könnten sukzessive an das Finanzamt zurückgegeben werden. Für das inzwischen deutlich überdimensionierte landeseigene Gebäude in Birkenfeld sei eine Veräußerung geplant. Bei einem Verkauf werde die dortige Reisekostenstelle als Mieter vorerst noch

¹⁰ Nr. 1.2 i. V. m. Nr. 6.3 zu den §§ 70-80 Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO).

¹¹ Vgl. Ausführungen zu den Teilziffern 2.1 und 2.2 dieses Beitrags.

benötigter Räume frei werdende Flächen an den neuen Eigentümer abgeben und so die Unterhaltungskosten von 35.000 € jährlich zurückführen.

Zur Zusammenführung der Aufgaben an einem Standort hat sich das Ministerium nicht abschließend geäußert.

2.2 Weitere Optimierungspotenziale

Der Rechnungshof hat auf folgende weitere Mängel und Optimierungspotenziale hingewiesen:

- Das IPEMA®-Reisekostenportal sah noch nicht alle bei der Beantragung, Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen erforderlichen Angaben vor. So war es bei der Bildung von Fahrgemeinschaften nicht möglich, die Namen von Mitfahrern zur Vermeidung von Mehrfachabrechnungen anzugeben. Automatisierte Plausibilisierungen gefahrener Wegstrecken durch einen integrierten Routenplaner waren nicht implementiert. Außerdem war die Erfassung von Reisedaten nicht immer so gestaltet, dass Fehleingaben vermieden werden konnten. Oft war eine Korrektur der Anträge durch eine personelle Bearbeitung notwendig.

Das Landesamt hat bereits während der Prüfung durch den Rechnungshof mit der Ergänzung fehlender Eingabefelder begonnen.

- Werden Reisekosten künftig vollständig automatisiert abgerechnet („Dunkelverarbeitung“), kann der Personaleinsatz der Reisekostenstelle weiter vermindert werden. Nach einer überschlägigen Berechnung wären insoweit 4,5 Vollzeitkräfte ausreichend, die sich im Wesentlichen auf die erforderliche angemessene Stichprobenprüfung konzentrieren könnten.
- Die Genehmigung von Einzeldienstreisen können die Bediensteten unmittelbar im IPEMA®-Reisekostenportal beantragen. Im Jahr 2019 machten von dieser Möglichkeit nur 650 von den 1.100 in IPEMA®-Reise angelegten Dienststellen Gebrauch. Insgesamt wurden lediglich 14 % der abgerechneten Dienstreisen über das Portal beantragt und genehmigt. Doppeleingaben von Reisedaten und ein erhöhter Aufwand bei der Bestätigung der Reisekostenabrechnung durch die Dienststellen waren die Folge.

Das Ministerium hat erklärt, in das IPEMA®-Reisekostenportal würden laufend Fehlerbehebungen, Verbesserungen und Anpassungen einfließen. Die weitere Verbesserung der Portalfunktionen solle mit Blick auf eine möglichst vollständig automatisierte Verarbeitung Fehleingaben und -berechnungen vermeiden. Daher werde das Landesamt die Feststellungen zur Erfassung von Reisekosten aufgreifen und deren technische Umsetzung prüfen. U. a. werde bereits die Plausibilisierung von Wegstreckenangaben über interne Routenplaner untersucht. Ferner werde geprüft, ob und inwieweit eine rechtliche Grundlage für die „Dunkelverarbeitung“ notwendig sei. Die Anregung des Rechnungshofs, für die Beantragung und Genehmigung von Dienstreisen das IPEMA®-Reisekostenportal zu nutzen, werde an die einzelnen Ressorts mit der Bitte um Berücksichtigung herangetragen.

2.3 Sachlich Richtig-Zeichnung - haushaltsrechtliche Anforderungen erfüllt?

Für die Auszahlung von Reisekostenvergütungen an Dienstreisende bedarf es u. a. der Feststellung der sachlichen Richtigkeit. Hierdurch wird bestätigt, dass die in der Anordnung und den sie begründenden Unterlagen enthaltenen, für die Zahlung und Buchung maßgeblichen Angaben vollständig und richtig sind, nach den geltenden Vorschriften, insbesondere nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, Verfahren worden ist und für die angeforderte Zahlung ein Rechtsgrund vorliegt.¹²

¹² Nrn. 1.2.1, 1.2.2 und 1.2.2.5 zu den §§ 70-80 VV-LHO.

Für die Feststellung der sachlichen Richtigkeit ist das Landesamt zuständig. Da es allerdings nicht über alle erforderlichen Informationen für die Wahrnehmung seiner Verantwortlichkeit verfügt, ist es auf die Mitwirkung der jeweiligen Dienststelle angewiesen, der die konkreten Umstände der einzelnen Reisen ihrer Bediensteten bekannt sind. Zu diesem Zweck ist im IPEMA®-Reisekostenportal die Rolle des „Bestätigers“ eingerichtet. Hier hat ein Vorgesetzter oder eine andere dazu berechnigte Person der Dienststelle die Reisekostenabrechnung des Dienstreisenden zu bestätigen. Mit der Bestätigung soll insbesondere festgestellt werden, ob

- der Bedienstete tatsächlich eine Dienstreise durchführte,
- die Dienstreise zuvor genehmigt worden war und
- Abweichungen von der Genehmigung und Auffälligkeiten zutreffend und nachvollziehbar erläutert wurden.

Es war noch nicht abschließend geprüft, ob das in einem Merkblatt des Landesamts beschriebene Verfahren zur Bestätigung der sachlichen Richtigkeit den haushaltsrechtlichen Anforderungen genügt. Insbesondere war nicht geklärt, welche rechtliche Wirkung die Erklärung des Bestätigers entfaltet und ob damit eine verbindliche Grundlage für die Entscheidung des Landesamts über die sachliche Richtigkeit verbunden ist. Zudem lagen den Bestätigern nach dem Ergebnis einer stichprobenhaften Prüfung bei ausgewählten Dienststellen die erforderlichen Informationen teilweise nicht immer vor und ihnen war der notwendige Prüfungsumfang nicht immer bekannt.

Das Ministerium hat erklärt, es werde geeignete Maßnahmen ergreifen, um die rechtlichen Anforderungen zu erfüllen.

2.4 Fehlende konkretisierende Bestimmungen zum Landesreisekostengesetz

Nach dem Landesreisekostengesetz ist mit der Genehmigung zugleich über die Notwendigkeit und die wirtschaftliche Durchführung einer Dienstreise zu entscheiden.¹³ Die stichprobenweise Prüfung durch den Rechnungshof hat ergeben, dass dies nicht immer sichergestellt war.

Der Rechnungshof hat angeregt, zur Konkretisierung der Bestimmungen des Landesreisekostengesetzes landesweit verbindliche Vorgaben für die Durchführung von Dienstreisen z. B. in einer Verwaltungsvorschrift zu erlassen. Diese könnten ggf. durch ressortspezifische Hinweise ergänzt werden.

Das Ministerium hat erklärt, es sehe die landesweit verbindlichen Vorgaben für die Durchführung von Dienstreisen durch die im Landesreisekostengesetz getroffenen Regelungen hinreichend bestimmt. Darüber hinausgehende verbindliche Vorgaben würden den bestehenden und notwendigen Ermessensspielraum der Genehmigenden für die Bewertung des jeweils vorliegenden Sachverhalts einschränken.

Hierzu bemerkt der Rechnungshof, dass konkretisierende Verwaltungsvorschriften, wie sie im Übrigen vom Bund und von fast allen Flächenländern zu den jeweiligen reisekostenrechtlichen Regelungen erlassen wurden, zu einer stärkeren Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit bei der Durchführung von Dienstreisen beitragen können. Daher sollten diese konkretisierenden Bestimmungen im Hinblick auf ihre Eignung für eine Übernahme in rheinland-pfälzisches Recht ausgewertet werden.

¹³ § 3 Abs. 1 Satz 3 LRKG.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) das festgestellte Potenzial zur Einsparung von Personalkosten möglichst vollständig zu nutzen,
- b) dem Risikomanagement angemessene konzeptionelle Überlegungen zugrunde zu legen und sicherzustellen, dass die Mindestprüfquote von 5 % eingehalten wird,
- c) in dem IPEMA®-Reisekostenportal alle für die Beantragung, Genehmigung und Abrechnung von Dienstreisen erforderlichen Angaben vorzusehen und die Erfassung im Portal so zu gestalten, dass Fehleingaben möglichst vermieden werden,
- d) auf eine vollständig automatisierte Reisekostenabrechnung hinzuwirken,
- e) darauf hinzuwirken, dass das IPEMA®-Reisekostenportal möglichst von allen Dienststellen auch zur Genehmigung von Dienstreisen eingesetzt wird,
- f) darauf hinzuwirken, dass die haushaltsrechtlichen Anforderungen bei der Feststellung der sachlichen Richtigkeit der Reisekostenabrechnungen erfüllt werden.

3.2 Folgende Forderungen sind nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert,

- a) über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 zu berichten,
- b) die Aufgaben der Reisekostenstelle mittelfristig an einem Standort zusammenzuführen,
- c) die Verwaltungsvorschriften des Bundes und der meisten Flächenländer zur Konkretisierung des jeweiligen Reisekostengesetzes im Hinblick auf ihre Eignung zur Übernahme in rheinland-pfälzisches Recht auszuwerten.