



Mitteilung

über die Querschnittsprüfung

Zeit- und sachgerechte Zahlungsab-
wicklung des Bundes

Gz.: VII 5 - 2008 - 0016

Bonn, den 1. September 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
0 Zusammenfassung	3
1 Gegenstand, Umfang und Ziel der Prüfung	6
2 Organisation der zeit- und sachgerechten Zahlungsabwicklung	8
2.1 Aufbauorganisation	8
2.2 Ablauforganisation	10
2.3 Organisationsarbeit im Bereich der Zahlungsabwicklung	14
3 Informationsmanagement	18
4 Schulungen	20
5 Qualitätsmanagement, kontinuierlicher Verbesserungsprozess	20
6 Elektronische Unterstützung der Zahlungsabwicklung	21
6.1 Aktueller Zustand	21
6.2 Dienstleistungszentren	24
7 Zahlungsfristen	27
8 Schlussbetrachtung	28

0 Zusammenfassung

Wir haben querschnittlich das zeit- und sachgerechte Ausgabeverhalten von Bundeseinrichtungen vom Rechnungseingang bis zur Zahlbarmachung untersucht. Hierzu haben wir bei sieben Einrichtungen örtlich erhoben und Informationsgespräche zum Auf- und Ausbau von Dienstleistungszentren geführt.

0.1 Feststellungen

- Die untersuchten Einrichtungen hatten zumeist weder für die Beschaffung noch für die daraus resultierende Zahlungsabwicklung Geschäftsprozesse ausgewiesen oder analysiert und selten ein Workflow-Verfahren eingeführt. Der Prozess der Zahlungsabwicklung war häufig durch mehrere Varianten und voneinander abweichende Arbeitsabläufe gekennzeichnet (Tz. 2).
- Die untersuchten Abläufe waren teilweise nicht effizient organisiert: keine standardisierten Prozesse, häufiger Wechsel der Aufgabenträger innerhalb eines Prozesses, unnötige bzw. mehrfache Einbindung von Prozessbeteiligten, zu viele manuelle Tätigkeiten (Tz. 2.2).
- Ein flächendeckendes Qualitätsmanagement sowie ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess im Bereich der Zahlungsabwicklung fehlten überwiegend (Tz. 5).
- Einige Einrichtungen nutzten die elektronische Unterstützung der Zahlungsabwicklung nicht oder nicht in ausreichendem Maß. Sie verzichteten darauf, erzielbare Effizienzpotenziale zu realisieren (Tz. 6).
- Eine Organisationsarbeit im Bereich der Zahlungsabwicklung fand nicht in ausreichendem Umfang statt. Die wesentlichen Organisationsinstrumente (Aufgabenkritik, Organisationsuntersuchung mit Prozessdokumentation und anschließender Personalbedarfsermittlung nach anerkannten Methoden, Evaluation von Veränderungsprozessen sowie Verfahrensregelungen) wurden überwiegend nicht eingesetzt (Tz. 2.3).
- Eine Vielzahl der geprüften Einrichtungen verlängerte die Durchlaufzeiten im Prozess erheblich und erhöhte den Ressourcenverbrauch durch Medienbrüche, viele Rückkopplungen, fehlende Transparenz, den Verzicht auf konsequente Nutzung der IT, Mehrfachprüfungen und Schleifen in den Arbeitsabläufen. Durch die zersplitterte Aufgaben- und Prozessstruktur sowie die feh-

lenden Unterstützungsprozesse handelten die Einrichtungen im Bereich der Zahlungsabwicklung unwirtschaftlich (Tzn. 2, 6).

- Die rechtlichen Grundlagen nach Bundeshaushaltsordnung und Verdingungsordnung für Leistungen waren in den Einrichtungen nur teilweise bekannt. Lediglich einzelne Einrichtungen schulten ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regelmäßig. Nur wenige der mit der Rechnungsbearbeitung betrauten Bediensteten kannten die „Zahlungs- und Lieferbedingungen“ der eigenen Einrichtung. Fehlende Verfahrensanweisungen und Arbeitshilfen, der Verzicht auf Schulungen sowie die große Zahl der mit der Rechnungsbearbeitung betrauten Arbeitseinheiten führten zu unterschiedlichen Teilprozessen (hinsichtlich Arbeitsabläufen und Bearbeitungszeiten) und teilweise fehlerhaften Ergebnissen (z. B. bei Fristberechnung, Skontoberücksichtigung, Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit) (Tzn. 2, 4, 7).
- Einige Einrichtungen verfügten über ein eingeschränktes Informationsmanagement. Die Informationen im Intranet waren unzureichend und teilweise veraltet (Tz. 3).

0.2 Empfehlungen

Um den Prozess der Zahlungsabwicklung zu optimieren und mögliche Kostensenkungspotenziale im Hinblick auf die wirtschaftliche und zeitgerechte Durchführung realisieren zu können, empfehlen wir,

- die Zuständigkeiten bei der Zahlungsabwicklung auch zur Reduzierung prozessualer und organisatorischer Redundanzen organisatorisch möglichst zentral zu bündeln (Tzn. 2, 4, 6),
- ein Qualitätsmanagement im Bereich der Zahlungsabwicklung einzuführen (Tz. 5),
- die Organisationsarbeit im Bereich der Zahlungsabwicklung zu intensivieren (Tz. 2.3),
- ein Intranet als Informationsplattform und als Wissensbasis einzurichten und aktuell zu halten (Tz. 3) sowie

- den Einsatz der IT sinnvoll zu planen und einen elektronischen Workflow einzuführen. Ziel sollte ein integriertes, prozessorientiertes IT-System sein, das möglichst viele Teilgeschäftsprozessschritte mit aktuellen Informationen unterstützt und so redundante Systeme vermeidet und über umfassende Reportmöglichkeiten verfügt (Tz. 6).

1 Gegenstand, Umfang und Ziel der Prüfung

- 1.1 Wir stellten bei verschiedenen Prüfungen fest, dass die Zahlungsabwicklung des Bundes durch diverse, unterschiedliche Unterstützungsprozesse sowie zum Teil vielfältige und differenzierte Zuständigkeitsregelungen geprägt ist. Dies kann dazu führen, dass Zahlungen verfrüht oder verspätet geleistet werden. Hieraus ergeben sich negative Folgen für die Bundeseinrichtungen (z. B. Verstoß gegen die Bundeshaushaltsordnung (BHO), schlechtes Image, zu hohe Ausgaben durch fehlende Inanspruchnahme von Skonti).

Erkenntnisse über das Zahlungsverhalten des Bundes waren nicht vorhanden.

Schon mit dem Kabinettsbeschluss zur Verringerung und Straffung von Bundesbehörden¹ aus dem Jahre 1996 forderte die Bundesregierung alle Bundesbehörden auf, ihre Aufgaben kritisch zu überprüfen, damit die Verwaltung insgesamt effizienter und noch handlungsfähiger gestaltet werden könne. Seither hat dieser Ansatz in den letzten Jahren auch in der Bundesverwaltung, insbesondere im Rahmen der Programme „Schlanker Staat“ und „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“, spürbar an Bedeutung gewonnen.

Um eine effiziente Aufgabenwahrnehmung zu erreichen, soll die bisherige lokale, strukturorientierte Sicht durch eine ganzheitliche, prozessorientierte Sicht ergänzt werden. Die Optimierung der Abläufe geschieht daher im Gegensatz zum herkömmlichen Vorgehen über Abteilungsgrenzen und ggf. über Behörden hinweg. Neben Verbesserungen in Bezug auf Kosten, Mengen und Qualität sind Ziele des Geschäftsprozessansatzes insbesondere auch:

- strukturierte Arbeitsabläufe und klare Zuständigkeiten,
- direkte Ergebnisverantwortung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie
- mehr Verbesserungs- und Innovationsbewusstsein.

Daneben erfordert ein zunehmender Technikeinsatz, sich mit dem gesamten organisatorischen Ablauf – über Grenzen von Organisationseinheiten hinweg – zu befassen, um beispielsweise ein Workflow-Verfahren zu installieren oder eine Dienstleistung internetfähig zu machen.

¹ Kabinettsbeschluss zur Verringerung und Straffung von Bundesbehörden vom 07.02.1996 – BT-Drucksache 13/3923.

- 1.2 Mit dem Regierungsprogramm *Zukunftsorientierte Verwaltung durch Innovationen* vom 13. September 2006 einschließlich des Programms *E-Government 2.0* sowie mit den Umsetzungsplänen 2007 bis 2009 hat die Bundesregierung Grundsätze, Ziele und konkrete Maßnahmen zur weiteren Modernisierung der Bundesverwaltung beschlossen.²

Mit den einzelnen Projekten, die sich vorrangig an Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung richten, sollen Innovationen angestoßen werden, die in ihrem Zusammenwirken die Bundesverwaltung insgesamt besser auf die Anforderungen der Zukunft einstellen.

Neben der Geschäftsprozessoptimierung ist der Auf- und Ausbau von Dienstleistungszentren (DLZ) für die Bundesbehörden eines der Kernprojekte des Regierungsprogramms.

Mit Hilfe moderner IT-Verfahren können unterstützende Tätigkeiten in behördenübergreifenden DLZ wahrgenommen werden, während die strategischen Aufgaben in den Behörden verbleiben. Die Bundesregierung hat zum Ziel, den Bundesministerien und ihren Geschäftsbereichsbehörden bis Ende 2009 den Bezug kostengünstiger, wettbewerbsfähiger, kunden- und qualitätsorientierter sowie transparenter Leistungen von DLZ zu ermöglichen.

- 1.3 Vor diesem Hintergrund haben wir die Zahlungsabwicklung bei sieben Einrichtungen der Bundesverwaltung querschnittlich untersucht. Ausschlaggebend für die Auswahl der geprüften Stellen waren deren Größe (z. B. Personal- und Finanzvolumen), deren Grundorganisation (Einrichtung mit bzw. ohne Außenstellen) sowie die Rechtsaufsicht verschiedener Ministerien.

Wir haben uns bei unserer Prüfung u. a. mit folgenden Fragestellungen beschäftigt:

- Wickelt die Einrichtung Zahlungen in Eigenregie oder mittels Dienstleister ab?
- Wie ist die Zahlungsabwicklung intern organisiert?
- Wurden die mit der Zahlungsabwicklung verbundenen Geschäftsprozesse systematisch analysiert?

² Siehe Fundstelle: <http://www.verwaltung-innovativ.de>.

- Entspricht der tatsächliche Prozess-Output dem gesetzlich geforderten?
- Gibt es Medienbrüche oder Mehrfacherfassung von Daten?
- Können die Schnittstellen zu anderen Organisationseinheiten verringert und die Kommunikations- und Entscheidungswege vereinfacht werden?

Wir konzentrierten uns ausschließlich auf die Bestandsaufnahme und querschnittliche Analyse des Teilprozesses zulasten der Hauptgruppe 5 (sächliche Verwaltungsausgaben).

Mit unseren Empfehlungen wollen wir die Bundesverwaltung unterstützen, ihre Organisation der Zahlungsabwicklung zu prüfen, notwendigen Optimierungsbedarf zu erkennen und Lösungen zu realisieren.

2 Organisation der zeit- und sachgerechten Zahlungsabwicklung

2.1 Aufbauorganisation

2.1.1 Die Zahlungsabwicklung war in den von uns untersuchten Einrichtungen unterschiedlich organisiert. Wir haben folgende Varianten festgestellt:

- Der Prozess der Zahlungsabwicklung war in Teilen (insbesondere die Prozessschritte der Anordnungsfertigung und Evaluation sowie die Schnittstelle zur Bundeskasse) in einer Organisationseinheit zusammengeführt.
- Bei auf mehrere Standorte oder unterschiedliche Liegenschaften verteilten Einrichtungen waren mehrere Organisationseinheiten – oft abteilungsübergreifend – beteiligt.
- Die elektronische Unterstützung der Zahlungsabwicklung war nicht an allen Standorten gleichermaßen möglich (insbesondere bei kleinen Liegenschaften oder Außenstellen im Ausland). Dadurch war die Beteiligung mehrerer Organisationseinheiten notwendig.
- Bei einer Einrichtung wurde die Verbindung zur Bundeskasse über das übergeordnete Ressort hergestellt.

2.1.2 Die von uns vorgefundenen größtenteils dezentralen Strukturen und organisatorisch zersplitterten Zuständigkeiten bei der Organisation der Zahlungsabwicklung (breit gefächerte Zuständigkeiten über mehrere Organisationseinheiten und

Standorte mit einer Vielzahl von Beschäftigten, die sich nicht ausschließlich mit der Zahlungsabwicklung beschäftigen) sind nach unserer Auffassung mitursächlich für

- die Missachtung vergabe- und haushaltsrechtlicher Bestimmungen,
- unwirtschaftliches Arbeiten aufgrund vieler Schnittstellen und Mehrfachbefassungen sowie
- die Nichtbeachtung der EU-Richtlinie zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr³, hierzu erlassener nationaler Gesetze⁴ sowie der Regelungen des Bundesministeriums der Finanzen (BMF)⁵ zur Umsetzung des Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften⁶.

Eine wesentliche Voraussetzung für die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Zahlungsabwicklung ist eine sach- und funktionsgerechte Aufbauorganisation. Dazu sollten die Zahlungsabwicklung, das Beschaffungswesen und die damit zusammenhängenden Aufgaben⁷ – soweit möglich und zweckmäßig – zentralisiert werden. Die dezentrale Verantwortung der Bedarfsträger für die Notwendigkeit von Beschaffungsmaßnahmen im Rahmen der ihnen übertragenen Zuständigkeiten sowie für die Prüfung der sachlichen und ggf. der rechnerischen Richtigkeit sollte bestehen bleiben.⁸ Hieraus ergeben sich folgende Vorteile:

- Der Sachverstand im Haushalts- und Vergaberecht würde an einer Stelle konzentriert („Professionalisierung“). Dies trägt zu einer einheitlichen Rechtsanwendung bei.

³ Richtlinie 2000/35/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 29.06.2000 zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr (Amtsblatt EG Nr. L 200 vom 08.08.2000, S. 35 – 38).

⁴ „Gesetz zur Beschleunigung fälliger Zahlungen“ vom 30.03.2000, BGBl. I vom 07.07.2000, S. 330 ff. i. V. m. Richtlinie 2000/35/EG des Europäischen Parlamentes und Rates vom 29.06.2000 zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr, Amtsblatt EG Nr. L 200 vom 08.08.2000, S. 35 – 38 und „Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts“ vom 26.11.2001, BGBl. I vom 29.11.2001, S. 3138 ff.

⁵ Rundschreiben des BMF: „Aktualisierungen zum automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes“, GMBI vom 04.11.2008, Nr. 53/54, S. 1095.

⁶ Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften vom 03.04.2008 (C-306/06).

⁷ Hierzu gehören u. a.: Standardisierungen; Fristberechnungen; Wirtschaftlichkeitsberechnungen; Abschluss von Rahmenvereinbarungen, Dienstleistungs- und Lieferverträgen; Nutzung einer Finanzmanagementsoftware.

⁸ Gemäß Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30.07.2004 (Nr. 11.2) sind „Vorbereitung, Planung und Bedarfsbeschreibung einerseits und die Durchführung des Vergabeverfahrens andererseits sowie möglichst auch die spätere Abrechnung grundsätzlich organisatorisch zu trennen“; veröffentlicht im Bundesanzeiger Nr. 148 vom 10.08.2004.

- Parallel- und Doppelarbeiten würden vermieden.
- Die Durchsetzung von einheitlichen Mindeststandards (z. B. Qualität, Erscheinungsbild, Typisierung etc.) würde sichergestellt.

2.1.3 *Wir empfehlen, die Zahlungsabwicklung der Einrichtung auch im Blick auf prozessuale und organisatorische Redundanzen organisatorisch an einer zentralen Stelle zu bündeln. Hierbei ist die Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung zu beachten.*

2.2 Ablauforganisation

2.2.1 Wir haben bei allen in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Einrichtungen den jeweiligen Prozess der „Zahlungsabwicklung“ vom Rechnungseingang bis zur Zahlbarmachung untersucht und Folgendes festgestellt:

- Die Zahlungsabwicklung war grundsätzlich in fünf Prozessphasen gegliedert:
 - Rechnungseingang

Die meisten Einrichtungen nahmen die Rechnungen und/oder die Ware an zentraler Stelle entgegen. Anschließend wurden die Unterlagen sehr unterschiedlich behandelt.

Vier der sieben untersuchten Einrichtungen hatten eine Verfahrensanweisung erlassen.
 - Verarbeitung

Die Bedarfsträger prüften in der Regel die sachliche, zum Teil auch die rechnerische Richtigkeit von Rechnungen. Die anschließende Bearbeitung wie beispielsweise das elektronische Erfassen oder die Stammdatenpflege erledigten die zuständigen Referate je nach Art der Rechnung auch auf unterschiedliche Weise.
 - Fertigung der Anordnung

Nach Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit fertigte die zuständige Stelle die Auszahlungsanordnung und leitete sie größtenteils elektronisch oder in Papierform an die zuständige Bundeskasse weiter.

- Zahlung

Die eigentliche Auszahlung nahm die Bundeskasse außerhalb der Einrichtungen vor.

- Evaluierung

Die zuständigen Stellen kontrollierten die Zahlungen und Buchungen im HKR-Verfahren⁹ und zumeist auch im genutzten elektronischen Finanzmanagementsystem (Kontenabgleich).

Die vorgefundenen Prozesse waren häufig nicht standardisiert, sodass die einzelnen Abläufe teilweise voneinander abwichen. Beispielsweise gab es in den Einrichtungen – den Finanz-Software-Strukturen geschuldet – unterschiedliche Verfahrensabläufe zur Zahlungsabwicklung, die sich insbesondere in der Phase „Verarbeitung“ deutlich voneinander unterschieden.

- Die wenigsten Einrichtungen verfügten für die einzelnen Phasen der Zahlungsabwicklung über Verfahrensanweisungen. Auch das Formularwesen war innerhalb der Einrichtungen nicht vereinheitlicht.
- Darüber hinaus wechselten bei einer Vielzahl der Einrichtungen die Aufgabenträger innerhalb des Prozesses häufig.
- Trotz zentraler Posteingangsbearbeitung fehlte den Rechnungen häufig der Eingangsstempel der Behörde. Teilweise leiteten die Organisationseinheiten die Rechnungen ungeöffnet weiter. In einigen Einrichtungen wurde die Rechnung über mehrere Verteilstellen zum zuständigen Empfänger geleitet.
- In Einrichtungen mit dezentraler Posteingangsbearbeitung wurden die Rechnungen in den Fachbereichen teilweise überhaupt nicht oder verspätet (Liegezeiten wegen Abwesenheit, Krankheit, Urlaub, dringender Tätigkeiten) mit einem Eingangsstempel oder handschriftlichem Datum versehen.
- Einige Einrichtungen machten durch farblich unterschiedliche Verteilmappen auf Skontorechnungen (und deren zügige Bearbeitung) aufmerksam.

⁹ Das HKR-Verfahren (Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen) ist ein zentral vom BMF betriebenes umfassendes Buchhaltungssystem, das Bundeskassen, Bewirtschafter (z. B. BSH) und Kontrollorgane bei der Haushaltsausführung und -kontrolle unterstützt.

- Teilweise kannten die sachlich und rechnerisch richtig Zeichnenden nicht die – ggf. von der Rechnung abweichenden – zugrundeliegenden vertraglichen Vereinbarungen.
- Im Prozessablauf haben wir ferner auch Prozessschritte vorgefunden, in denen keine oder nur eine unwesentliche Wertschöpfung erzielt wurde. Gründe hierfür waren beispielsweise, dass
 - Prozessbeteiligte in verschiedenen Phasen des Geschäftsprozesses durch vorgesehene Kenntnisnahmen eingebunden waren, obwohl dies nicht notwendig war,
 - einzelne Prozessbeteiligte mehrfach in den Prozess eingebunden waren (z. B. bei Abstimmungs- und Genehmigungsprozessen),
 - redundante Daten mehrfach in unterschiedlichen Systemen (z. B. Finanzmanagement-System, Excel- oder Word-Dateien, Papierkarteien) vorgehalten wurden.
- In den verschiedenen vor- und nachgelagerten Teilprozessen (z. B. bei der Bedarfsermittlung sowie der Beschaffung und der Inventarisierung) nahmen teilweise unterschiedliche Prozessbeteiligte manuelle Tätigkeiten wahr, die auch IT-gestützt hätten abgearbeitet werden könnten.

2.2.2 Die in den untersuchten Einrichtungen vorgefundenen unterschiedlich organisierten Abläufe waren teilweise nicht effizient. Die Zahlungsabwicklung war daher in einigen Fällen unwirtschaftlich:

- Nicht standardisierte Abläufe führen zu erhöhtem Aufwand z. B. in Form von längeren Rüstzeiten oder überlappenden Zuständigkeiten, weil sich die Prozessbeteiligten jeweils individuell auf die Zahlungsabläufe einstellen müssen. Fehler bei der Zahlungsabwicklung treten vermehrt auf.

- Einige der untersuchten Einrichtungen ignorierten die durch die Bundesregierung festgelegten Grundsätze für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut.¹⁰
- Aus Gründen der Rechtssicherheit und zur Fristberechnung ist der korrekte (zeitliche) Nachweis über den Posteingang in einer Behörde oder Bundeseinrichtung unabdingbar. Mit dem Eingangsstempel wird u. a. dokumentiert, wann ein Schriftstück bei einer Behörde eingegangen ist. Mit diesem Datum beginnen häufig Fristen zu laufen, z. B. Widerspruchs- und Zahlungsfristen. Die Uneinheitlichkeit bei der Anbringung von Eingangsstempeln auf die Posteingänge (unterschiedliche Personenkreise und unterschiedliche Zeitpunkte) lassen keine Schlüsse auf das genaue Eingangsdatum bei der Einrichtung zu.
- Die unnötige Beteiligung im Prozess und somit viele Schnittstellen führen zu erhöhten Transport- und Liegezeiten innerhalb des Prozesses der Zahlungsabwicklung. Als Folge verfiel der zeitlich befristet gewährte Preisnachlass (Skonto) und Rechnungen wurden erst nach deren Fälligkeit angewiesen. Nach dem Prozessgedanken sollen nur eine wirtschaftliche Wertschöpfung erbringende Arbeitsschritte Bestandteil der Zahlungsabwicklung sein, da ansonsten Personal- und Sachaufwand ohne Gegenwert verbraucht werden.

Eine Standardisierung und effiziente Gestaltung beginnt bei dem der Zahlungsabwicklung häufig vorausgehenden Vergabeverfahren. Mit dem Einsatz eines Vergabemanagementsystems¹¹ könnte das gesamte Vergabeverfahren elektronisch medienbruchfrei durchgeführt werden. Aus Sicht des Prozesses werden damit Rechtssicherheit und Transparenz des Vergabeverfahrens gewährleistet. Darüber hinaus ermöglicht ein Vergabemanagementsystem die Reduzierung von Schnitt-

¹⁰ Vgl. insbesondere § 13 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vom 01.06.2009 i. V. m. „Registraturrichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut (Akten und Dokumente) in Bundesministerien“, Beschluss des Bundeskabinetts vom 11.07.2001.

Die Registraturrichtlinie ist Rahmenrichtlinie für alle Bundesministerien und Leitlinie für die nachgeordneten Stellen, die mittelbare Bundesverwaltung und Zuwendungsempfänger. Danach ist die Einheitlichkeit des Bearbeitens der Geschäftsvorfälle durch geeignete organisatorische Maßnahmen zu sichern und die schnellstmögliche Weiterleitung an den zuständigen Bearbeiter zu gewährleisten.

¹¹ Über den Rahmenvertrag „Überlassung und Einführung einer Vergabemanagementsoftware mit Nutzung verschiedener Module bei Bundesbehörden“ (Rahmenvertrag ID 2183 - 01) des Beschaffungsamtes des Bundesministeriums des Innern (BMI) können auskunftsgemäß derzeit 48 Behörden und Einrichtungen neben der Software auch sonstige Dienstleistungen in Anspruch nehmen.

stellen. Ebenso könnten dann die mit der Beschaffung und der Rechnungsbearbeitung befassten Prozessbeteiligten auf die Datensätze und Informationen jederzeit elektronisch zugreifen (ein „Akten suchen und Akten verschicken“ entfällt).

Durch entsprechende IT-Unterstützung könnten

- Informationen über die Vertragsinhalte an die rechnungsbearbeitenden Stellen medienbruchfrei weitergeleitet,
- Bearbeitungszeiten verkürzt,
- redundante Datenhaltung überflüssig,
- sowohl interne, als auch externe Prozesskosten durch integrierte, papierlose Prozesse gesenkt sowie
- Effizienzgewinne realisiert

werden.

2.2.3 *Wir empfehlen, die Ablauforganisation durch weitgehende Standardisierung der Zahlungsabwicklung, den Abbau von Hierarchie- und Genehmigungsstufen und IT-unterstützte vor- und nachgelagerte Teilprozesse zu optimieren.*

2.3 **Organisationsarbeit im Bereich der Zahlungsabwicklung**

2.3.1 Die Organisationsarbeit wurde durch die in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Einrichtungen in unterschiedlichem Umfang wahrgenommen. Wir haben für den Bereich der Zahlungsabwicklung Folgendes festgestellt:

- Eine systematische und strukturierte Aufgabenkritik wurde fast nie praktiziert; dies gilt sowohl hinsichtlich der Vollzugs- als auch der Zweckkritik.
- Bei der überwiegenden Zahl der Einrichtungen fand weder eine Identifizierung noch eine Dokumentation des Prozesses statt.

Die Organisationsarbeit der meisten Einrichtungen ließ eine Ausrichtung auf Prozesse nicht erkennen. Vielmehr wurden Änderungen der Aufbauorganisation oder Arbeitsplatzbewertungen als weitgehend isolierte Aktivitäten betrieben.

- Die Einrichtungen beobachteten und prüften ihre Arbeitsabläufe weder in angemessenen Abständen auf organisatorisch sinnvolle oder notwendige Verän-

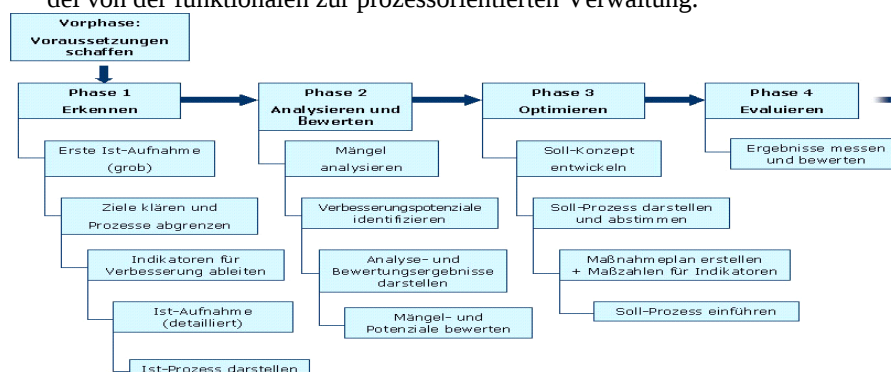
derungen, noch passten sie die Ablauforganisation an. Organisationsuntersuchungen fehlten oder lagen schon Jahre zurück.

Sofern die Einrichtungen in Einzelfällen – zumeist mit externer Unterstützung – Organisationsuntersuchungen vornahmen,

- berücksichtigten sie die Hinweise des Handbuches für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen des BMI¹² oder die Grundzüge des „4-Phasen-Modells“ der Arbeitsgemeinschaft „Geschäftsprozesse in der öffentlichen Verwaltung“¹³ nicht oder nur teilweise,
 - setzten sie die Empfehlungen nur vereinzelt um,
 - evaluierten sie ihre Organisationsmaßnahmen weder strukturiert noch systematisch.
- Darüber hinaus ermittelten die Einrichtungen ihren Personalbedarf nicht nach anerkannten Methoden. Einige Einrichtungen sahen sich zudem nicht in der Lage, uns das aktuelle Stellen-Soll für den Bereich Zahlungsabwicklung mitzuteilen. Sie begründeten dies damit, dass die Beschäftigten aufgrund der dezentralen Organisationsstruktur auf sogenannten Mischarbeitsplätzen tätig waren und somit der auf die Zahlungsabwicklung entfallende Stellenanteil nur grob geschätzt werden könne.
- Bei der überwiegenden Zahl der untersuchten Einrichtungen existierten teilweise einzelne Verfahrensanweisungen zu allgemeinen haushaltsrechtlichen Richtlinien, zum Vergaberecht, zur Zahlungsabwicklung und zur Beschaffung. Diese waren jedoch nicht in zusammenfassenden Regelungen zur Zahlungsabwicklung gebündelt (Vergabehandbuch, Leitfaden zur Rechnungsbe-

¹² Siehe Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung; www.orghandbuch.de.

¹³ Verfahrensmodell zur Gestaltung von Geschäftsprozessen der öffentlichen Verwaltung – Wandel von der funktionalen zur prozessorientierten Verwaltung.



arbeitung und Zahlungsabwicklung o. Ä.). Die rechtlichen Grundlagen nach BHO und VOL waren in den untersuchten Einrichtungen nur teilweise bekannt. Nur wenige der mit der Rechnungsbearbeitung betrauten Bediensteten kannten die „Zahlungs- und Lieferbedingungen“ der eigenen Einrichtung. Fehlende Verfahrensanweisungen und Arbeitshilfen sowie die große Zahl der mit der Rechnungsbearbeitung betrauten Arbeitseinheiten führten zu unterschiedlichen Teilprozessen (hinsichtlich Arbeitsabläufen und Bearbeitungszeiten). In Verbindung mit fehlender Fachkompetenz kann es zu teilweise fehlerhaften Ergebnissen (hinsichtlich Fristberechnung, Skontoberücksichtigung, Prüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit) kommen.

- 2.3.2 Ziele der Bundesverwaltung beim Zahlungsverhalten sind u. a. die zeit- und sachgerechte Abwicklung sowie Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit.

Versteht man Organisation als die Summe aller Maßnahmen zur möglichst effizienten und effektiven Erreichung dieser Ziele, so kommt der Organisationsarbeit bei der Zahlungsabwicklung eine zentrale Bedeutung zu.

- Durch den Verzicht auf wesentliche Organisationsinstrumente (Aufgabenkritik, Organisationsuntersuchung mit Prozessdokumentation und anschließender Personalbedarfsermittlung nach anerkannten Methoden, Verfahrensregelungen und Evaluation von Veränderungsprozessen) und das Fehlen eines definierten und geordneten organisatorischen Rahmens ist eine effiziente und effektive Zahlungsabwicklung nicht möglich. Folgende Aktivitäten halten wir für notwendig:

- Der Aufgabenbestand und die Aufgabenwahrnehmung bei der Zahlungsabwicklung müssen durch eine Aufgabenkritik¹⁴ sowie eine Optimierung der Aufbauorganisation und der Arbeitsabläufe geprüft werden¹⁵.
- Arbeitsabläufe können nur auf der Grundlage einer Organisationsuntersuchung optimiert werden. Gegenstand einer Organisationsuntersuchung sind dabei insbesondere Aufgaben, Prozesse, Strukturen und der Personalbedarf. Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlungen nach anerkannten Methoden sind notwendig, um Aussagen
 - zur aufbau- und ablauforganisatorischen Ist-Situation,
 - zum aufbau- und ablauforganisatorischen Optimierungspotenzial sowie
 - zum Personalbedarf
 bei der Zahlungsabwicklung treffen zu können.
- Eine aktuelle und vollständige Prozessdokumentation ist unverzichtbar, um u. a.
 - den Prozessverantwortlichen den notwendigen Überblick für Steuerungsmaßnahmen geben,
 - Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses prüfen,
 - Lösungen realisieren und
 - neue Prozessbeteiligte einarbeiten zu können.

¹⁴ Die Aufgabenkritik dient der Überprüfung der von der öffentlichen Verwaltung wahrgenommenen Aufgaben auf Effektivität und Effizienz. Auf Basis der gesetzlichen Vorgaben und strategischen Zielsetzung einer Einrichtung wird kontrolliert und festgelegt, welche Aufgaben auch künftig und in welcher Art und Weise wahrzunehmen sind. Sie besteht aus Zweck- und Vollzugskritik. Während zweckkritische Untersuchungen auf den Aufgabenbestand und damit auf die Untersuchung der Notwendigkeit staatlicher Aufgabenwahrnehmung (Effektivität) gerichtet sind, dienen vollzugskritische Untersuchungen der Optimierung ablauforganisatorischer Aspekte, um die Effizienz des Verwaltungshandelns zu erhöhen. Beide Formen erstrecken sich sowohl auf die bestehenden als auch auf neu wahrzunehmende Aufgaben. Die Zweckkritik geht der Vollzugskritik (Geschäftsprozessoptimierung) und der Personalbedarfsermittlung immer zwingend voraus, denn nur für tatsächlich notwendige Aufgaben ist eine detaillierte Untersuchung der Aufgabenerledigung und des Personalbedarfs sinnvoll. (Siehe Handbuch für Organisationsuntersuchungen und Personalbedarfsermittlung; www.orghandbuch.de und Ausführungen im Online-Verwaltungslexikon unter <http://www.olev.de>).

¹⁵ Die vom CC VBPO herausgegebene Arbeitshilfe GPM-ÖV liefert hierfür eine geeignete Handreichung. Vgl. CC VBPO: Geschäftsprozessmodellierung in der öffentlichen Verwaltung, Version 1.0, Bundesverwaltungsamt, Februar 2006.

- Durch die Evaluation einzelner Umstrukturierungsprozesse lassen sich u. a. den betroffenen Organisationseinheiten und Personen Wirkung und Erfolg von Maßnahmen aufzeigen.
- Schriftlich verfasste Verfahrensregelungen und Arbeitshilfen zur Zahlungsabwicklung (Vergabehandbuch, Leitfaden zur Rechnungsbearbeitung und Zahlungsabwicklung, Haushaltsrecht o. Ä.) sowie Regelungen über die Organisation und allgemeine Verfahrensabläufe (Geschäftsordnung o. Ä.) sind unverzichtbar, um eine wirtschaftliche und ordnungsgemäße Zahlungsabwicklung zu gewährleisten und die Effizienz und Effektivität der Prozesse bewerten zu können. Sie können u. a.
 - die Aufgaben und Funktionen der im Verfahren beteiligten Stellen festlegen und
 - verbindliche Grundsätze zur Vorgehensweise bei der Zahlungsabwicklung,
 - Regelungen zur Fristberechnung, Skontowahrung und dem rechtzeitigen Bewirken von Zahlungen sowie
 - Prozessabläufe zu den unterschiedlichen Zahlungsverfahren enthalten.

2.3.3 *Wir empfehlen,*

- *auf der Grundlage einer Aufgabenkritik eine Organisationsuntersuchung mit dem Ziel einer Prozessoptimierung sowie anschließender Personalbedarfsermittlung nach anerkannten Methoden durchzuführen,*
- *Veränderungsprozesse im Bereich der Zahlungsabwicklung zu evaluieren,*
- *sämtliche Verfahrensregelungen zur Zahlungsabwicklung sowie Regelungen über die Organisation und allgemeine Verfahrensabläufe in einem Leitfaden o. Ä. niederzulegen und diesen um eine fortlaufende Prozessdokumentation zu ergänzen.*

3 Informationsmanagement

- 3.1 Die in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Einrichtungen verfügten – von einer Ausnahme abgesehen – mit ihrem Intranet über ein Instrument für eine Wissensplattform und nutzten dieses in weiten Teilen zur Bereitstellung von Informationen. Vielfach sahen sie keinen Bedarf, die Bereitstellung und die Nutzung von

Wissen im Intranet zu regeln; die Verantwortung lag bei Redakteuren in den Abteilungen.

Neben dem Intranet erhielten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Informationen über veränderte Rechtslagen oder Änderungen in den Abläufen zumeist mündlich oder per E-Mail. In Einzelfällen wurden Verfahrensanweisungen in Papierform an zentraler Stelle vorgehalten.

Zum Prozess der Zahlungsabwicklung fehlten zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen häufig Verfahrensanweisungen und -richtlinien oder Leitfäden. Haushaltsrechtliche Änderungen waren nicht aktuell eingepflegt.¹⁶

- 3.2 Neben einer prozessorientierten Organisation sind jederzeit verfügbare, systematisch aufbereitete aktuelle Informationen und adäquate Kommunikationsmittel notwendig.

Ein Intranet ist eine geeignete Plattform für die Bereitstellung von Informationen sowie den Austausch von Wissen. Durch eine damit mögliche Verknüpfung interner und externer Informationen sowie eine Vernetzung untereinander können die Beschäftigten gerade bei einer dislozierten Verwaltung effizient und effektiv arbeiten.

Gegenüber den vorgefundenen Papier-Lösungen lässt sich in einem Intranet eine wesentlich umfangreichere und komfortablere Suchfunktion für benötigte Informationen bereitstellen. Zudem können Themenbereiche so aufbereitet angeboten werden, dass sie zielgruppengerecht angesteuert und erschlossen werden können.

Die veraltete Papierform einerseits und die lückenhafte, zeitlich verzögerte Übernahme der für den Behördenbetrieb notwendigen Vorschriften ins Intranet andererseits führt – vor allem bei den jüngeren oder sich neu in eine Materie einarbeitenden Beschäftigten – zu einem Wissensdefizit. Die korrekte Anwendung geltender Vorschriften und Richtlinien und ein einheitliches Verfahren sind damit nicht gewährleistet.

- 3.3 *Wir empfehlen – im Rahmen der Möglichkeiten –, ein Intranet als Informationsplattform und als Wissensbasis für Verfahrensrichtlinien und Leitfäden zur sachgerechten Zahlungsabwicklung einzurichten und aktuell zu halten.*

¹⁶ Beispielsweise von außen angestoßene Verfahrensänderungen wie das Rundschreiben des BMF: „Aktualisierungen zum automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes“, GMBI vom 04.11.2008, Nr. 53/54, S. 1095.

4 Schulungen

- 4.1 Die in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Einrichtungen schulten ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Einführung von Finanzmanagement-Software und boten überwiegend Gelegenheit, die Kenntnisse bei Bedarf in Workshops zu vertiefen.

Obwohl die überwiegende Zahl der mit der Zahlungsabwicklung betrauten Beschäftigten teilweise auch aufgrund fehlender Verwaltungsausbildung keine oder nur geringe haushaltsrechtliche Kenntnisse hatte, schulte lediglich eine Einrichtung die Beschäftigten regelmäßig zu den Themen „Beschaffung, Vergabeverfahren und Zahlungsabwicklung“.

- 4.2 Zwischen Schulungsbedarf und tatsächlicher Schulung besteht ein Missverhältnis.

Die Einrichtungen versäumten es, dem aufgrund der dezentralen Verantwortung bei der Zahlungsabwicklung und der elektronischen Prozessabwicklung erhöhten Schulungsbedarf gerecht zu werden. Alternativ könnten Informationsveranstaltungen zu den Themen „Beschaffung, Vergabeverfahren und Zahlungsabwicklung“ oder Workshops Gelegenheit geben, rechtliche Änderungen und die Auswirkungen auf die Verfahrensabläufe zur erläutern sowie Detailfragen im Finanzmanagement-System und in der Vergabeabwicklung zu klären.

Workshops bieten die Gelegenheit, Anwenderhinweise aufzunehmen, wiederkehrende Fehler zu erläutern, auf die Wahrung von Skonto- und Zahlungsfristen aufmerksam zu machen und gemeinsam Optimierungspotenzial zu suchen.

- 4.3 *Wir empfehlen, das bestehende Schulungsangebot bedarfsgerecht zu nutzen.*

5 Qualitätsmanagement, kontinuierlicher Verbesserungsprozess

- 5.1 Die in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Einrichtungen hatten nach unseren Feststellungen kein flächendeckendes Qualitätsmanagement bei der Zahlungsabwicklung eingeführt.

Ferner gab es keinen kontinuierlichen Verbesserungsprozess, der u. a. darauf ausgerichtet gewesen wäre, die Leistungserstellung, die Qualität der Leistung, die „Kunden-Orientierung“ und die Situation der Beschäftigten zu untersuchen und zu optimieren.

- 5.2 Wir halten die Einführung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses als festen Bestandteil eines Qualitätsmanagementsystems bei der Zahlungsabwicklung für erforderlich. Dieser wird im Regelfall durch die Beachtung eines Qualitätsregelkreises mit den Elementen „Planen, Durchführen, Evaluieren und Verbessern“ unterstützt. Der Prozess ist u. a. darauf ausgerichtet, die Leistungserstellung, die Qualität der Leistungen, die Service-/Kunden-Orientierung und die Situation der Beschäftigten stetig zu untersuchen und zu optimieren.
- 5.3 *Wir empfehlen, ein Qualitätsmanagement für die Zahlungsabwicklung unter Berücksichtigung der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes¹⁷ einzuführen.*

6 Elektronische Unterstützung der Zahlungsabwicklung

6.1 Aktueller Zustand

- 6.1.1 Bis auf eine Ausnahme hatten alle in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Einrichtungen die Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) als Daueraufgabe eingeführt und zur Verwaltungssteuerung modular aufgebaute DV-Systeme implementiert. Diese nutzten sie u. a. auch für das Finanzmanagement zur Verbindung von Doppik und Haushalt. Unterstützt wurden die Haushaltsplanaufstellung einschließlich Produkthaushalt, die Mittelverteilung und -bewirtschaftung, das Kas senverfahren nebst einer KLR und die Budgetierung mit umfassenden Auswertungen und Statistiken. Darüber hinaus besaßen alle Einrichtungen ein Modul zur elektronischen Abwicklung des Zahlungsverfahrens mit der Bundeskasse nebst Rückschnittstelle. Dieses nutzten die Einrichtungen allerdings nicht für alle Zahlungsarten.¹⁸

Eine untersuchte Einrichtung hatte keine KLR eingeführt. Sie betrieb keine eigene elektronische Anwendung zur Zahlungsabwicklung, sondern besaß Lizenzen zur Nutzung von Finanzmanagement-Software, die beim übergeordneten Ministerium

¹⁷ S. Mitteilung des Bundesrechnungshofes über die Prüfung der Ansätze zum Qualitätsmanagement in der Bundesverwaltung vom 23.06.2006 (Gz.: I 3 - 2005 - 0884); veröffentlicht unter: http://www.intranet.bund.de/cln_581/nr_1344592/SharedDocs/Publikationen/BRH-Hinweise/BRH-Qualitaetsmanagement,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/BRH-Qualitaetsmanagement.pdf.

¹⁸ Beispielsweise Nicht-SEPA-Auslandszahlungen [Single Euro Payments Area ist ein einheitlicher Euro-Zahlungsverkehrsraum, in dem alle Zahlungen wie inländische Zahlungen behandelt werden.], Verwahrkonten, Umbuchungen und selbstproduzierte Sonderheiten.

eingesetzt wurde und auf den dortigen Servern installiert war. Über das Intranet des Ministeriums leitete sie die entsprechenden Daten zunächst an das Ministerium weiter, das dann das Zahlungsverfahren mit der Bundeskasse elektronisch durchführte.

Eine andere Einrichtung hatte die Software und die Schnittstellen zur Bundeskasse gekauft, setzte sie zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen aber nicht ein. Stattdessen erfasste und bearbeitete sie Daten parallel mit mehreren Systemen. Anschließend sandte sie die Anordnungen in Papierform zur Bundeskasse.

Neben den Anschaffungskosten zahlte diese Einrichtung darüber hinaus regelmäßige jährliche Wartungsgebühren für die ungenutzten Systeme.

Ein durchgängiges Workflow-Verfahren für die Zahlungsabwicklung hatten die untersuchten Einrichtungen nicht eingeführt. Neben der elektronischen Bearbeitung fußte der Prozess der Zahlungsabwicklung auf der parallel geführten Papierakte.

Die überwiegende Zahl der untersuchten Einrichtungen hatte Dienstanweisungen, welche die Ermittlung, Erfassung, Verarbeitung und Kontrolle von HKR- und KLR-relevanten Daten im IT-Verfahren KLR mit der Finanzmanagement-Software sowie die Aufbereitung der Daten zur Übergabe an das HKR-Verfahren mittels F15Z-Schnittstelle unter Berücksichtigung der gültigen Vorschriften regelten.

Ungeachtet der internen Buchhaltungssysteme blieben die Mittelstände im HKR-Verfahren immer maßgebend.

- 6.1.2 IT-Einsatz in einem Geschäftsprozess soll dazu beitragen, die Effizienz der Prozesse zwischen Nutzern innerhalb der Bundesverwaltung zu verbessern, indem z. B. Transport- und Liegezeiten bei der Informationsbeschaffung und -übermittlung vermieden, Daten automatisiert ohne weitere Medienbrüche verarbeitet und redundante Systemlösungen sowie Dateninkonsistenzen vermieden werden.

Insbesondere der Einsatz von IT setzt eine vorherige Analyse und Optimierung der Prozesse voraus, um wirtschaftliche Arbeitsabläufe sicherzustellen und kostenintensive IT-Anpassungen zu vermeiden. Die Anforderungen an die Technik

sollten in erster Linie durch eine zweckmäßige Organisation bestimmt werden, damit „bestehende Abläufe nicht lediglich elektrifiziert werden.“¹⁹

Damit die IT ihre Rolle als unterstützende, wertschöpfende Technologie für eine effektive und effiziente Aufgabenwahrnehmung erfüllen kann, ist jedoch die Bereitschaft zur Nutzung erforderlich. Die Möglichkeiten der eingesetzten DV-Systeme, vorhandene Verfahrensvorteile sowie Schnittstellen zur Bundeskasse für den elektronischen, medienbruchfreien Datenfluss blieben in Teilen ungenutzt, obwohl die technischen Grundvoraussetzungen für die Einführung von Workflow-Verfahren in den Einrichtungen vorhanden waren. Durch die teilweise manuelle Bearbeitung der Anordnungen entsteht aufgrund der mit der Aufgabenerledigung verbundenen Zusammenhangstätigkeiten ein Mehraufwand (Anordnungen werden von mehreren Personen bearbeitet) und die Bearbeitungszeit der Vorgänge wird entsprechend erhöht. Zusätzliche Wegezeiten und Kosten entstehen durch den Transport der Rechnungen von einer Organisationseinheit zur anderen. Durch den Einsatz eines Workflow-Verfahrens können Durchlaufzeiten / Liegezeiten reduziert werden.

Weitere Schnittstellen zum Finanzmanagement-System (wie Anlagen-Buchhaltung und Inventarisierungsprogramme) können die Vielzahl existierender Listen, Tabellen und Übersichten mit teilweise redundanten Inhalten ersetzen. Durch den Einsatz einer geeigneten IT-Unterstützung in Form einer Datenbank ließen sich Auswertungen weitgehend automatisiert über den gesamten Datenbestand erstellen und entsprechende Listen generieren.

Eine Dienstanweisung zur Nutzung der Finanzmanagement-Software ist erforderlich. Sie ist von allen Verfahrensbeteiligten ergänzend zu den haushaltsrechtlichen Bestimmungen sowie den Vorschriften zur Nutzung der IT in der Einrichtung zu beachten. Sie dient insbesondere auch dazu, die Vorgaben der

- Verwaltungsvorschriften für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und 74 bis 80 BHO),
- Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (BestMaVB - HKR) sowie der

¹⁹ KoopA ADV – Handlungsleitfaden IT-gestützte Vorgangsbearbeitung, Schriftenreihe der KBSt, Band 35, Bonn 1997.

- Aufbewahrungsbestimmungen für die Unterlagen für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (ABestB - HKR)

umzusetzen.

- 6.1.3 *Wir empfehlen, den Prozess der Zahlungsabwicklung zu optimieren, Medienbrüche und Systemwechsel im gesamten Prozess zu beseitigen, die vorhandene Finanzmanagement-Software durchgängig zu nutzen, die F15Z-Schnittstelle zur Bundeskasse für alle Zahlungsarten zu aktivieren und die Zahlungsabwicklung schnellstmöglich vollständig elektronisch abzubilden. Wir empfehlen, den Einsatz der IT sinnvoll zu planen und einen elektronischen Workflow einzuführen. Ziel sollte ein integriertes, prozessorientiertes IT-System sein, das möglichst viele Teilgeschäftsprozessschritte mit aktuellen Informationen unterstützt und so redundante Systeme vermeidet und über umfassende Reportmöglichkeiten verfügt.*

6.2 Dienstleistungszentren

- 6.2.1 Im Jahre 2007 wurden in elf Behörden und sechs DLZ im Rahmen einer Machbarkeitsstudie Daten über Dienstleistungen auf der Bundesebene im Personal-, Haushalts- und Beschaffungswesen erhoben. Erste Schlussfolgerungen waren:

- Der Anteil an DLZ-fähigen Prozessen und Teilprozessen ist bei den untersuchten Behörden hoch.
- Die Prozesse „Operative Beschaffung“ und „Ausgabenabwicklung“ sind besonders untersuchungswürdig.

Im Bereich Haushalt wurde in den untersuchten Behörden der überwiegende Anteil des Personals in der Ausgabenabwicklung eingesetzt. Pro Tag und Person (Vollzeitkraft) schwankte die Zahl der bearbeiteten Rechnungen zwischen 2 und 60 Rechnungen bei einem mittleren Wert (Median) von 10 Rechnungen.

Diese Kennzahlen ließen aus Sicht der Projektgruppe auf Verbesserungsmöglichkeiten schließen. Sie sah Optimierungspotenzial in Bezug auf einen standardisierten IT-Einsatz zur Überwindung von Medien- und IT-Brüchen.

Der Umstellungsprozess der Zahlungsabwicklung im DLZ des BMF diene nach dortigen Angaben als Pilotprojekt für die Dienstleistung „zentralisierte Abwicklung der allgemeinen Verwaltungseinnahmen (Titel 119 01) und der sächlichen Verwaltungsausgaben (Hauptgruppe 5)“ des DLZ für andere. Der Umstellungsprozess wurde von einem externen Beratungsunternehmen unterstützt.

In einer Machbarkeitsstudie²⁰ ermittelte das BMF zusammen mit dem BMI einen optimierten Prozess der Zahlungsabwicklung.

Nr.	Prozess (Level 1)	Teilprozess (Level 2)	Aktivität (Level 3)	Prozess	
				Lokal	zentral
3	Haushaltsdurchführung/Abwicklung von Ausgaben				
3.1		Dienstleister-/Lieferantenstammdaten pflegen			
3.1.1			eingeben von lieferantenspezifischen Stammdaten (sofern noch nicht durch den Beschaffungsbereich erfolgt)		x
3.1.2			eingeben von haushaltsspezifischen Stammdateninformationen (Kontenverbindung, Konditionen, Zahlungsziele)		x
3.1.3			aktualisieren der Stammdaten		x
3.2		erfassen der Rechnungen			
3.2.1			erhalten der Rechnung		x
3.2.2			scannen der Rechnung		x
3.2.3			übermitteln der Rechnung		x
3.3		prüfen (Interne Nachfragen zu Rechnungen klären)			
3.3.1			sachliche Feststellung	x	
3.3.2			rechnerische Feststellung	x	x
3.3.3			versvollständigen der Rechnung im System		x
3.4		freigeben (Kassenanordnung)			
3.4.1			anordnen der Zahlung		x
3.4.2			initiiieren des Zahlwegs, übermitteln der (digitalen) Daten an die Bundeskassen		x
3.5		Konten ausgleichen			
3.5.1			automatisierter Postenausgleich (HKR, Zahlungsüberwachungsverfahren, Rückschnittstelle)		x
3.6		Nachbearbeitung von Buchungen und Belegen			
3.6.1			bearbeiten von Rückläufen/Fehlbuchungen		x
3.6.2			führen von Haushaltsüberwachungslisten		x
3.7		Registratur der Rechnungen			
3.7.1			erfolgt ggf. bereits beim Scannen		x

Abbildung 1: Ausschnitt aus dem Prozessmodell Haushalt²¹

Das BMF wick mit dem im eigenen DLZ umgesetzten Prozess davon bewusst ab.²² Für das erste Quartal 2010 habe die Projektgruppe im Rahmen des prozessbegleitenden Controllings eine Evaluierung vorgesehen. Danach werde nach Auskunft des BMF abschließend entschieden, ob und unter welchen Konditionen das DLZ die Dienstleistung anbieten wird.

Nach Auskunft des Ministeriums ermittelten weder die übergeordnete Projektgruppe „Auf- und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren“ noch die Pilotprojektgruppe für das Geschäftsmodell Prozessbereich Haushalt vor Beginn des Projektes die Wirtschaftlichkeit oder das Kundeninteresse (den Bedarf) an der angebotenen Dienstleistung.

²⁰ Projekt 3.1.1 „Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren“ Machbarkeitsstudie, insbesondere 6.3 „Geschäftsmodell Prozessbereich Haushalt“, S. 61 ff. vom 07.08.2008.

²¹ Projekt 3.1.1 „Aufbau und Ausbau von Kompetenz- und Dienstleistungszentren“ Machbarkeitsstudie (Entwurf) vom 07.08.2008.

²² Siehe Pilotprojekt „Zentralisierung der Ausgaben-/Einnahmenabwicklung im BADV“, Soll-Konzeption – Varianten der Rechnungseingangsbearbeitung –, S. 5 – 7: Rechnungseingang nicht zentral beim Dienstleister, sondern beim ausgabenauflösenden Referat/Kunden; Übermittlung postalisch, nicht systemgestützt.

Laut BMF richte sich die Dienstleistung des eigenen DLZ zunächst an Behörden, die über kein IT-gestütztes System zur Zahlungsabwicklung verfügen.

Die vom BMI und dessen DLZ betreuten Behörden verfügten größtenteils über elektronische Systeme zur Zahlungsabwicklung.

- 6.2.2 Die wirtschaftlichen Effekte, die durch den Einsatz elektronischer Systeme bei der Zahlungsabwicklung ermöglicht werden, sind durch ein breites Spektrum von Analysen und Studien belegt.

Ob sich der Prozess der Zahlungsabwicklung über ein DLZ wirtschaftlicher erledigen lässt, bedarf nach unserer Auffassung genauer Prüfung.

Dies ist für Einrichtungen ohne eigenes elektronisches System zur Zahlungsabwicklung zu bejahen.

Nach unseren Erfahrungen setzen die meisten Bundesbehörden bereits eine Finanzmanagement-Software ein, um darüber die KLR, den Haushalt und die Zahlungen abzuwickeln.

Die Abgabe der Zahlungsabwicklung an ein DLZ bedingt weitere Schnittstellen zwischen der im DLZ eingesetzten und der eigenen Software. Die in der Einrichtung u. a. für die KLR und die Inventarisierung notwendigen Rechnungsdaten müssten aufwendig vom DLZ elektronisch überspielt oder von der Einrichtung erneut erfasst werden. Die geplante Verfahrensweise führt zu Medienbrüchen und zur Pflege mehrerer Verfahren mit gleichgelagerten Inhalten. Die lediglich bruchstückhafte Datenübermittlung in das Finanzmanagement-System und der fehlende Rücklauf der HKR-Daten lässt an der Vollständigkeit und Korrektheit der KLR-Daten zweifeln. Insoweit ist dessen Nutzung als Steuerungsinstrument zu hinterfragen.

Die Ergebnisse der Evaluierung der beiden Pilotprojekte im BMF und BMI bleiben abzuwarten. Ob personelle oder zeitliche Einspareffekte zu erzielen sind, ist genauestens zu hinterfragen, da das Verfahren der Rechnungsbearbeitung die dezentrale Bearbeitung (Testat der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit) unverzichtbar macht. In diesen Verfahrensschritten, die im Verantwortungsbereich der jeweiligen Einrichtung verbleiben, liegen nach unseren Erkenntnissen die größten zeitlichen und fachlichen Risiken des Prozesses. Insgesamt steht zu erwarten, dass

sich der Personalaufwand in allen betroffenen Bereichen eher erhöht, da die Einrichtung einen erhöhten Aufwand zur Datenpflege hat.

- 6.2.3 *Wir empfehlen den Einrichtungen der Bundesverwaltung vor einer Kooperation mit den Dienstleistungszentren zu prüfen, ob dadurch die Effektivität und Effizienz der Zahlungsabwicklung der eigenen Einrichtung verbessert werden kann.*

7 Zahlungsfristen

- 7.1 Grundsätzlich gilt, dass bei „Geschäftsvorgängen zwischen Unternehmen und öffentlichen Stellen, die zu einer Lieferung von Gütern oder Erbringung von Dienstleistungen gegen Entgelt führen“, der Empfangsberechtigte darauf Anspruch hat, „dass die Zahlung am Fälligkeitstag seinem Konto gutgeschrieben wird, sofern nichts anderes vereinbart wurde.“²³ Diese Regelung machte das BMF aufgrund eines Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften²⁴ im Gemeinsamen Ministerialblatt bekannt.²⁵

Wenn vertraglich nichts anderes vereinbart ist, betragen die Zahlungsfristen nach dem geltenden Recht der

- Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B – Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen – (VOB/B) für Schlusszahlungen zwei Monate nach Eingang der prüfaren Schlussrechnung (§ 16 VOB/B) und
- Verdingungsordnung für Leistungen, Teil B – Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Leistungen – (VOL/B) 30 Tage nach Eingang der prüfaren Rechnung (§ 17 VOL/B).

Lediglich zwei der sieben in die örtlichen Erhebungen einbezogenen Einrichtungen kannten den Inhalt der o. a. Veröffentlichung des BMF. Wegen fehlender Verfahrensregelungen durch das zuständige Ministerium oder die Bundeskassen kennzeichneten die Einrichtungen die Auszahlungsanordnungen unterschiedlich. Alle Einrichtungen gaben ein Fälligkeitsdatum an. Dieses errechneten sie teilwei-

²³ „Gesetz zur Beschleunigung fälliger Zahlungen“ vom 30.03.2000, BGBl. I vom 07.07.2000, S. 330 ff. i. V. m. Richtlinie 2000/35/EG des Europäischen Parlamentes und Rates vom 29.06.2000 zur Bekämpfung von Zahlungsverzug im Geschäftsverkehr, Amtsblatt EG Nr. L 200 vom 08.08.2000, S. 35 – 38 und „Gesetz zur Modernisierung des Schuldrechts“ vom 26.11.2001, BGBl. I vom 29.11.2001, S. 3138 ff.

²⁴ Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften vom 03.04.2008 (C-306/06).

²⁵ Rundschreiben des BMF: Aktualisierungen zum automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes, GMBI vom 04.11.2008, Nr. 53/54, S. 1095.

se nach dem Posteingangsstempel, teilweise nach dem Rechnungsdatum. Eine Einrichtung datierte es zusätzlich um einen Tag zurück, um eine pünktliche Gutschrift auf dem Empfängerkonto zu gewährleisten. Eine Einrichtung nutzte die auf den Auszahlungsanordnungen vorgesehene Kennzeichnung „Gutschrift auf dem Empfängerkonto“.

- 7.2 Wegen größtenteils fehlender Kenntnis der gültigen Rechtslage und teilweise fehlerhafter Fristberechnung gingen die Einrichtungen das Risiko ein, ihren Zahlungsverpflichtungen unpünktlich nachzukommen. Maßgeblich für die Berechnung der Zahlungsfrist ist grundsätzlich das Datum des Posteingangsstempels auf den Rechnungen (s. Tz. 2.2.2).

Fehlende Verfahrensregelungen durch das zuständige Ministerium bzw. die Bundeskassen führten dazu, dass die geprüften Einrichtungen nicht wussten, wie sie den Inhalt des Rundschreibens des BMF (s. Fußnote 25) hinsichtlich des Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften vom 3. April 2008 umsetzen sollten.

- 7.3 *Wir empfehlen dem BMF, nochmals auf die geänderte Rechtslage aufmerksam zu machen und Verfahrensregelungen bekanntzugeben. Die Einrichtungen sollten durch Optimierung des Prozesses der Zahlungsabwicklung sowie bedarfsgerechte Schulung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schnellstmöglich eine zeit- und sachgerechte Zahlungsabwicklung sicherstellen.*

8 Schlussbetrachtung

- 8.1 Um den Prozess der Zahlungsabwicklung zu optimieren und mögliche Kostensenkungspotenziale im Hinblick auf die wirtschaftliche und zeitgerechte Durchführung realisieren zu können, empfehlen wir,

► *die Zuständigkeiten bei der Zahlungsabwicklung auch im Hinblick auf die Reduzierung prozessualer und organisatorischer Redundanzen organisatorisch möglichst zentral zu bündeln. Folgende Maßnahmen sollten damit einhergehen:*

- *Weitgehende Standardisierung der Zahlungsabwicklung und klare Strukturierung der Arbeitsabläufe sowie Unterstützung durch IT-Systeme wie z. B. ein Vergabemanagement-System und ein Finanzmanagement-System,*

- *Abbau von Hierarchie- und Genehmigungsstufen unter Beibehaltung des Vier-Augen-Prinzips,*
- *Konzentration der erforderlichen Kenntnisse im Vergaberecht und im Haushaltsrecht durch Einsatz „geschulter“ Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter;*
- *ein Qualitätsmanagement im Bereich der Zahlungsabwicklung einzuführen;*
- *die Organisationsarbeit im Bereich der Zahlungsabwicklung wie folgt zu intensivieren:*
 - *Durchführung einer Organisationsuntersuchung auf der Grundlage einer Aufgabenkritik mit dem Ziel einer Prozessoptimierung bei der Zahlungsabwicklung verbunden mit einer anschließenden Personalbedarfsermittlung nach anerkannten Methoden,*
 - *Evaluierung von Veränderungsprozessen im Bereich der Zahlungsabwicklung sowie*
 - *Zusammenfassung sämtlicher Verfahrensregelungen zur Zahlungsabwicklung und der fortlaufenden Prozessdokumentation in einem Vergabehandbuch, Leitfaden zur Rechnungsbearbeitung und Zahlungsabwicklung o. Ä.;*
- *ein Intranet als Informationsplattform und als Wissensbasis einzurichten und aktuell zu halten sowie*
- *den Einsatz der IT sinnvoll zu planen und einen elektronischen Workflow einzuführen. Ziel sollte ein integriertes, prozessorientiertes IT-System sein, das möglichst viele Teilgeschäftsprozessschritte mit aktuellen Informationen unterstützt und so redundante Systeme vermeidet und über umfassende Reportmöglichkeiten verfügt.*

8.2 Das BMI und das BMF haben in ihrer Stellungnahme dieser Querschnittsprüfungsmitteilung grundsätzlich zugestimmt.

Das BMI teilte u. a. mit, dass

- mit der Umsetzung des DLZ-Projektes und dem Ausbau des Bundesverwaltungsamtes zum zentralen Dienstleistungszentrum für Rechnungsbearbeitung im Geschäftsbereich das BMI schon heute den in der Querschnittsprüfungs-

mitteilung beschriebenen Anforderungen und Empfehlungen umfassend gerecht würde,

- es von einer dezentralen Bereitstellung von Informationen und aktuellen Rechtsgrundlagen in den Behörden zugunsten einer aktuellen und umfassenden Information über das geplante DLZ-Portal absehe.
- nach Abschluss des Pilotprojektes eine Evaluierung der Erfahrungen – den Personalbedarf beinhaltend – stattfände,
- die Einrichtung zentraler Vergabestellen ein wesentlicher Ansatz des Soll-Prozesses „Beschaffung“ sei. Eine verbindliche Nutzung des MACH-Moduls „Marktplatz“ für den gesamten Geschäftsbereich werde durch das DLZ-Teilprojekt „Beschaffung“ angestrebt.

Weitere Ausbaustufen und die Übernahme von Behörden mit anderen Finanzmanagementsystemen als MACH seien derzeit aufgrund knapper personeller und finanzieller Ressourcen nicht angedacht.

Das BMF informierte in seiner Stellungnahme u. a. darüber, dass

- im Projekt „Auf- und Ausbau von Dienstleistungszentren“ die zentralisierte Rechnungsabwicklung im Bundesamt für zentrale Dienste und Vermögensfragen (BADV) pilotiert worden sei,
- der Schwerpunkt der Weiterentwicklung im weiteren Ausbau der Interoperabilität des HKR-Verfahrens mit den Fachanwendungen und den am Markt vorhandenen Standardsoftwareprodukten läge,
- es prüfe, ob das derzeitige Schulungsangebot fachlich und von der Zahl der angebotenen Teilnehmerplätze den Anforderungen entspricht.

Das BMF sagte zu, Informationen zur Zahlungsabwicklung, soweit noch nicht vorhanden, den Behörden und Dienststellen der Bundesfinanzverwaltung kurzfristig im Intranet zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus seien umfangreiche Informationen für den Bereich des Zahlungsverkehrs im Internet unter www.kkr.bund.de in der jeweils aktuellen Version zentral eingestellt.

Hinsichtlich einer wirtschaftlichen Kooperation mit den Dienstleistungszentren stimmt das BMF unserer Auffassung zu. Eine Zentralisierung der Rechnungsbearbeitung bei einem Dienstleister der Bundesfinanzverwaltung könne nur dann wirtschaftlich betrieben werden, wenn die Fallzahlen signifikant erhöht, ein

gesamtheitlich gestalteter Workflow zwischen Kundenbehörde und Dienstleister möglich ist, die elektronische Bearbeitung der Rechnungen durch Scannen der Belege gewährleistet wird und die Übermittlung an die zahlungsanweisende Stelle optimiert wird.

Nach Beendigung des „Haushaltspiloten“ habe das BMF das BADV aufgefordert, weitere Kunden einzuwerben. Nach einer Übergangsphase sei über eine Zentralisierung der Zahlungsabwicklung / des Beschaffungswesens neu zu entscheiden.

Das BMF gab an, die Verfahrensregelungen zur Einhaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Zahlungsfristen mit Rundschreiben vom 29. September 2008 (GMBI 2008 S. 1095) kommuniziert zu haben. Um die Einhaltung der Zahlungsfristen zu gewährleisten, empfiehlt das BMF, die Zahlung als „Gutschrift“ auf dem Empfängerkonto“ anzuordnen. Damit sei der Zahlungseingang zum Fälligkeitstermin auf dem Empfängerkonto garantiert.

Bei der mit Rundschreiben vom 12. Juli 2010 veröffentlichten Aktualisierung der Verfahrensrichtlinien für Mittelverteiler und Titelverwalter für das automatisierte Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (VerfRiB-MV/TV-HKR) habe das BMF nochmals auf die geänderte Rechtslage hingewiesen.

Auch seien die Bundeskassen seit der Veröffentlichung des Rundschreibens vom 29. September 2008 über die geänderte Rechtslage im Bereich der Zahlungsfristen unterrichtet und könnten den Bewirtschaftern entsprechende Auskünfte erteilen.