



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium des Innern und für Heimat und
an das Bundesministerium der Finanzen

Aspekte der Digitalisierung und Nachhaltigkeit bei der Weiterentwicklung des Travel Management Systems des Bundes

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des
§ 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundes-
rechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 2 - 0001394

15. September 2023

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Weiterentwicklung des TMS Bund: Potenziale der Automation nutzen, auf Nachhaltigkeit achten, Revisionssicherheit gewährleisten

Das TMS Bund unterstützt durch eine Software-Lösung die Bearbeitung von Reisekosten, Trennungsgeld und Umzugskosten in der Bundesverwaltung. Mit dem Ziel der Modernisierung hat die Bundesregierung derzeit unter Federführung des BMI im Rahmen eines ressortübergreifenden Digitalisierungsprojekts das TMS Bund neu konzipiert. Das Projekt befindet sich derzeit in der Phase der Vergabevorbereitung.

Worum geht es?

Die Novellierung des Bundesreisekostenrechts im Jahr 2021 hat die Ziele der Digitalisierung und Nachhaltigkeit stärker in den Vordergrund gerückt. Der Bundesrechnungshof bringt mit diesem Bericht auf der Basis seiner Prüfungserkenntnisse Hinweise zur Berücksichtigung dieser Aspekte bei der anstehenden Modernisierung des TMS Bund ein. Bedeutsam sind in diesem Zusammenhang insbesondere der Vorrang der digitalen Erledigung von Dienstgeschäften sowie die nun mögliche vollautomatisierte Bescheiderstellung zur Reisekostenvergütung.

Was ist zu tun?

Ein modernisiertes TMS Bund muss dazu beitragen, Fehlanreize für Dienstreisen zu vermeiden. Umfassende Kostentransparenz für Dienstreisende und Vorgesetzte sollte dazu genutzt werden, ressourcen- und klimaschonendes Handeln zu fördern. Automatisierte Prozesse können maximale Wirkung entfalten, wenn sie perspektivisch auch vollautomatisierte Zahlungen einschließen. Eine Schnittstelle für Prüfungen zu Revisionszwecken ist in einem hochautomatisierten TMS Bund unabdingbar.

Was ist das Ziel?

Ziel der Modernisierung des TMS Bund ist es, Nutzende bei der Beantragung, Buchung und Abrechnung von Dienstreisen sowie bei den Prozessen Trennungsgeld und Umzugskosten durch eine intuitiv und medienbruchfrei nutzbare Software-Lösung besser zu unterstützen. Dieser Bericht will dazu beitragen, dass die Weiterentwicklung auch in künftigen Ausbaustufen konsequent in Richtung Automation, Nachhaltigkeit und Transparenz vorangetrieben wird. Die uneingeschränkte Revisionssicherheit aller Prozesse ist hierbei stets zu gewährleisten.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	7
1	Ausgangslage	11
2	Anlass und Ziel des Berichts	13
3	Belegvorhaltung und Automation	14
3.1	Stichprobenweise Beleganforderung	14
3.2	Modernisierungsziel: Ausbau einer hochautomatisierten Reiseabwicklung	18
3.3	Würdigung und Empfehlung	20
3.4	Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern und für Heimat	21
3.5	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	23
3.6	Abschließende Würdigung	24
4	Revisionssicherheit elektronischer Reisevorgänge	24
4.1	Prüfungen für Revisionszwecke: Auffindbarkeit elektronischer Belege unzureichend	24
4.2	Würdigung und Empfehlung	25
4.3	Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern und für Heimat	27
4.4	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	27
4.5	Abschießende Würdigung	28
5	Dienstreisen im Spannungsfeld von Digitalisierung und Nachhaltigkeit	28
5.1	Vorrang der digitalen Erledigung	28

5.2	„Große“ Wegstreckenentschädigung: Feststellung des erheblichen dienstlichen Interesses	30
5.3	Würdigung und Empfehlung	32
5.4	Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern und für Heimat	34
5.5	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	35
5.6	Abschließende Würdigung	35
6	Transparenter und nachhaltiger Einsatz knapper Ressourcen bei Dienstreisen	36
6.1	Status Quo: Transparenz interner sowie internalisierter externer Kosten	36
6.2	Würdigung und Empfehlung	39
6.3	Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern und für Heimat	40
6.4	Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen	41
6.5	Abschließende Würdigung	41
7	Fazit	42

Abkürzungsverzeichnis

B

BAG *Bundesamt für Güterverkehr (bis 2022; ab 1. Januar 2023: BALM, siehe dort)*
BAIUDBw *Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr*
BALM *Bundesamt für Logistik und Mobilität, ehemals Bundesamt für Güterverkehr (siehe dort)*
BestMaVB-HKR *Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes*
BfIT *Der Beauftragte der Bundesregierung für Informationstechnik*
BHO *Bundeshaushaltsordnung*
BLE *Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung*
BMDV *Bundesministeriums für Digitales und Verkehr*
BMEL *Bundesministerium für Ernährung*
BMF *Bundesministerium der Finanzen*
BMI *Bundesministerium des Innern und für Heimat*
BMVg *Bundesministeriums der Verteidigung*
BMWK *Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz*
BNetzA *Bundesnetzagentur*
BRKG *Bundesreisekostengesetz*
BRKGVwV *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundesreisekostengesetz*
BUKG *Bundesumzugskostengesetz*
BVA *Bundesverwaltungsamt*
BWV *Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*

D

DEHSt *Deutsche Emissionshandelsstelle*

E

eRechnung *Elektronische Rechnung (beispielsweise in der Bundesverwaltung)*

G

GoBIT-HKR *Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung beim Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes*

H

HKR *Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen*

I

IT *Informationstechnologie*

K

Kfz *Kraftfahrzeug*

KompZ TM Bw *Kompetenzzentrum Travel Management (KompZ TM Bw) im BAIUDBw*

O

OCR *Optical Character Recognition (Optische Zeichenerkennung)*

P

PDF *Portable Digital File*

T

TGV *Trennungsgeldverordnung*

TM *Travel Management*

TMS Bund *Travel Management System des Bundes*

Tz. Textziffer

U

UBA Umweltbundesamt

V

VerfRiBeS-HKR *Verfahrensrichtlinie für die Nutzung der elektronischen Schnittstellen zum automatisierten
Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes*

VS-NfD *Verschlussache - Nur für den Dienstgebrauch*

VV-ZBR BHO *Verwaltungsvorschrift für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und 74 bis
80 BHO)*

VwVfG *Verwaltungsverfahrensgesetz*

X

XML *Extensible Markup Language (Erweiterbare Auszeichnungssprache)*

0 Zusammenfassung

Das Travel Management System des Bundes (TMS Bund) unterstützt durch eine Software-Lösung reise- und umzugskostenrechtliche Prozesse einschließlich der Gewährung von Trennungsgeld in der Bundesverwaltung. Mit dem Ziel der Modernisierung hat die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat im Rahmen eines ressortübergreifenden Digitalisierungsprojekts das TMS Bund neu konzipiert. Dieses Projekt befindet sich derzeit in der Phase der Vergabevorbereitung.

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen einer Prüfungsreihe zur Anwendung des Bundesreisekostengesetzes bei Dienstleistungszentren oder zentralisierten Bearbeitungsstellen in Flächenverwaltungen des Bundes Optimierungspotenzial beim derzeitigen TMS Bund aufgezeigt.

Mit dem vorliegenden Bericht unterrichtet der Bundesrechnungshof das Bundesministerium des Innern und für Heimat als innerhalb der Bundesregierung für die Modernisierung des TMS Bund federführendes Ressort und damit gleichzeitig auch den Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik über seine Erkenntnisse. Er gibt daraus abgeleitete Empfehlungen hinsichtlich zukunftsgerichteter Weichenstellungen für die laufende Modernisierung. Diese berühren auch Fragestellungen zur Anwendung und Fortentwicklung des Reisekostenrechts des Bundes. Im Hinblick auf mögliche Auswirkungen auf den Zahlungsverkehr unterrichtet der Bundesrechnungshof auch das Bundesministerium der Finanzen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat zum Entwurf des vorliegenden Berichts des Bundesrechnungshofes am 20. Juni 2023, das Bundesministerium des Innern und für Heimat am 12. Juli 2023 Stellung genommen. In der vorliegenden abschließenden Berichtsfassung sind die Stellungnahmen berücksichtigt.

Der Bundesrechnungshof sieht vor dem Hintergrund seiner Prüfungserfahrungen die nachfolgend genannten Handlungsschwerpunkte, die bei der Weiterentwicklung des TMS berücksichtigt werden sollten.

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hält es für notwendig, künftig im TMS Bund oberhalb einer Bagatellgrenze fortlaufend zur Antragsbearbeitung OCR- oder anderweitig maschinenlesbare Belege möglichst vollständig im System zu verarbeiten, um den haushaltsrechtlichen Vorgaben zur Belegung von Buchungen und den Erfordernissen einer anzustrebenden weitgehenden Automation von Prozessen bestmöglich zu genügen.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, moderne digitale Möglichkeiten zur Unterstützung der Belegvorlage zu nutzen, etwa als „Smartphone-App“. Zudem können insbesondere durch die Nutzung von eRechnungen auch im TMS Bund Übertragungsfehler vermieden, automatisierte Prüfungen ermöglicht und ein flüssiger medienbruchfreier Bearbeitungsprozess gewährleistet werden. Die Automation endet jedoch derzeit beim Bescheid über die Reisekostenvergütung.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass im Zuge der voranschreitenden technischen Entwicklung im TMS Bund eine Ausweitung der Automation auch auf den Zahlungsverkehr ermöglicht wird und so einen wesentlichen Beitrag zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung leisten wird. Prüfungen zu Revisionszwecken bleiben dabei unverzichtbar.

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat hat zugesagt, für künftige Ausbaustufen der neuen TMS-Lösung die technologische Weiterentwicklung unter Beachtung der rechtlichen sowie finanziellen Rahmenbedingungen anzustreben. Zunächst werde die neue TMS-Lösung die ressortübergreifend abgestimmten Basisanforderungen umsetzen, die zur Durchführung der Travelmanagement-Prozesse obligatorisch sind. Die notwendige Belegvorlage für bei den Reisenden anfallende Belege werde die neue TMS-Lösung technisch ermöglichen. Eine künftige Ausbaustufe des neuen TMS Bund sehe eine Smartphone-Anwendung inklusive Belegeinreichung vor. Die Voraussetzungen für eine automatisierte Auszahlung seien noch nicht gegeben.

Das Bundesministerium der Finanzen unterstützt die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes hinsichtlich einer Automatisierung und medienbruchfreien Bearbeitung des TMS. Es hat auf noch bestehende Verfahrenshemmnisse hingewiesen.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass diese noch bestehenden Verfahrenshemmnisse nunmehr zügig ausgeräumt und seine Empfehlungen zur medienbruchfreien Bearbeitung und Automatisierung, insbesondere von Zahlungsverfahren, im TMS schrittweise in einzelnen Ausbaustufen umgesetzt werden. Dabei sollten die beteiligten Bundesministerien aktuell verfügbare und sich schnell weiterentwickelnde Methoden, auch der künstlichen Intelligenz, berücksichtigen. (Tz. 3)

- 0.2 Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bei der Weiterentwicklung des TMS Bund in der elektronischen Reiseakte – auch im Falle einer denkbaren Integration in die allgemeine eAkte oder digitale Personalakte des Bundes – die format- und dokumentenübergreifende Auffindbarkeit dort eingestellter Belege technisch besser als bisher zu unterstützen.

Bei sukzessive automatisierten Bearbeitungsprozessen muss die Möglichkeit von Prüfungen zu Revisionszwecken uneingeschränkt gewahrt bleiben. Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, eine Schnittstelle für Prüfungen zu Revisionszwecken als Rolle für „Prüfende“ mit lesendem Zugriff zu schaffen. Sie ist aus seiner Sicht im Rollen- und Berechtigungskonzept eines modernisierten TMS Bund unverzichtbar und wird bei voranschreitender Automation weiter an Bedeutung gewinnen.

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat hat mitgeteilt, im neuen TMS Bund sei für Prüfungen durch die Innenrevision die Rolle „Prüfende Person“ mit lesendem Zugriff vorgesehen. Zur Unterstützung von Prüfungen des Bundesrechnungshofes hat es zugesagt, temporäre lesende Prüfungsrechte für die zu prüfenden Akten und/oder Vorgänge vorzusehen.

Das Bundesministerium der Finanzen hat angemerkt, dass elektronische Unterlagen für die Rechnungsprüfung auch maschinell auswertbar sein müssen.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusage des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, Prüfungen der externen Finanzkontrolle in dieser Weise zu unterstützen. (Tz. 4)

- 0.3 Der Bundesrechnungshof sieht funktions- oder personenbezogene Daueranordnungen von Dienstreisen, zumal mit dauerhafter Anerkennung eines erheblichen dienstlichen Interesses an der Benutzung des privaten Kraftfahrzeuges, kritisch. Er hat empfohlen, solche Daueranordnungen, auch mit Blick auf Nachhaltigkeitsgesichtspunkte, konsequent auf zweifelsfrei begründete Ausnahmefälle zu reduzieren.

Der Bundesrechnungshof hat überdies empfohlen, im künftigen TMS Bund für die Antragstellenden und die Anordnenden die Möglichkeit vorzusehen, entsprechend begründete Notwendigkeiten und Erfordernisse einzelner Dienstreisen durch Freitextfelder so im Workflow abzubilden, dass sie für eine rechtssichere und nachprüfbare Weiterverarbeitung reisebezogen dokumentiert sind.

Das Bundesministerium des Innern und für Heimat teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes, dass im Zusammenhang mit Dauerdienstreisegenehmigungen die gleichzeitige dauerhafte Anerkennung eines erheblichen dienstlichen Interesses für die Nutzung des privaten Kraftfahrzeugs nur gerechtfertigt sei, wenn sichergestellt ist, dass das Erfordernis einer Fahrzeugnutzung für jede einzelne Dienstreise, für die die Dauerdienstreisegenehmigung erteilt wurde, gegeben ist. Es will im neuen TMS Bund die Möglichkeit schaffen, die entsprechenden Begründungen abzufragen und die Eingaben in Freitextfeldern zu speichern. Die Prüfung erfolge durch die zuständigen Personen und die Entscheidung der Genehmigenden werde im neuen System dokumentiert.

Das Bundesministerium der Finanzen hat angemerkt, dass eine dauerhafte Anordnung von gleichen, sich wiederholenden Geschäftsvorfällen nach dem Haushalts- und Kassenrecht grundsätzlich möglich sei. Geschäftsvorfälle, die zu wiederkehrenden Zahlungen führen und im voraussichtlichen Anspruchszeitraum einen in seiner Stellungnahme angegebenen Betrag übersteigen, seien in einer erforderlichen Gefährdungsanalyse allerdings als höheres Risiko zu bewerten.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Zusage des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, im neuen TMS Bund Begründungen für die (ggf. dauerhafte) Notwendigkeit von Dienstreisen bzw. die beantragte (ggf. dauerhafte) Anerkennung des erheblichen dienstlichen Interesses abzufragen und die Eingaben in Freitextfeldern zu speichern. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das neue TMS Bund die Prüfung durch die zuständigen Personen und deren Erwägungsgründe ebenso dokumentiert wie die Entscheidungsgründe der Genehmigenden.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung zur dauerhaften Anerkennung des dienstlichen Interesses bei der Nutzung privater Kraftfahrzeuge fest. Er verweist dabei auf das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung, nach dem bei Dienstreisen auch zur Minderung von Emissionen beigetragen werden soll. Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes ist es daher unabdingbar, Fehlanreize zur Fahrzeugnutzung zu vermeiden. Er erwartet, dass dauerhafte Anerkennungen des erheblichen dienstlichen Interesses an der Fahrzeugnutzung grundsätzlich, außer in den ausdrücklich genannten Fällen aufgaben-/funktionsbezogener Notwendigkeiten oder nicht nur vorübergehender persönlicher Beeinträchtigungen nach den reisekostenrechtlichen Vorschriften, dauerhaft oder für vorab festgelegte Zeiträume nicht mehr anerkannt und vorliegende Anordnungen dieser Art nicht mehr erneuert werden. (Tz. 5)

- 0.4 Reisekostenabrechnungen und hieraus aggregierte Kosteninformationen sollten für die Dienstreisenden und ihre anordnenden Vorgesetzten möglichst alle tatsächlich angefallenen oder zumindest kalkulatorisch bezifferten internen und internalisierten externen Kosten einer Dienstreise ausweisen. Dies gilt auch dann, wenn diese für Dienstreisende nicht auszahlungsrelevant sind, wie etwa bei dienstlich bereitgestellten Kraftfahrzeugen oder bei Klimakompensationen. Maßgebliche Steuerungs- und Optimierungspotenziale der operativen Verwaltung bleiben ansonsten im Sinne einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung ungenutzt.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das künftige TMS Bund mit dem Ziel einer erhöhten Transparenz so zu ertüchtigen, dass es bei der Abwicklung von Reise-, aber auch von Trennungsgeld- und Umzugsprozessen zu einer verbesserten Selbststeuerungsfähigkeit der Verwaltung im Hinblick auf alle anfallenden internen und internalisierten externen Kosten beiträgt.

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium des Innern und für Heimat in Aussicht gestellten vielfältigen Maßnahmen für geeignet, die Transparenz der CO₂-Emissionen bei Dienstreisen zu erhöhen. Dazu gehören Kosteninformationen, die es durch eine Vielzahl von Funktionen im neuen TMS Bund umsetzen will. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die zuständigen Bundesministerien das neue TMS Bund in einer nächsten Ausbaustufe in diese Richtung weiterentwickeln, um auf diese Weise eine effektive und effiziente Selbststeuerungsfähigkeit der Verwaltung zu ermöglichen. (Tz. 6)

- 0.5 Der Bundesrechnungshof begrüßt die Maßnahmen der beteiligten Bundesministerien zur Erneuerung des TMS Bund. Damit soll ein von der Bundesverwaltung seit dem Jahr 1996 genutztes und mittlerweile veraltetes System ersetzt werden.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass die Bundesministerien die erarbeiteten Maßnahmen zur Ablösung des bisherigen Verfahrens nun unverzüglich umsetzen und in künftigen Ausbaustufen zügig weiterentwickeln. (Tz. 7)

1 Ausgangslage

Das Travel Management System des Bundes (TMS Bund) unterstützt durch eine Software-Lösung reise- und umzugskostenrechtliche Prozesse einschließlich der Gewährung von Trennungsgeld in der Bundesverwaltung auf der Grundlage des Bundesreisekostengesetzes (BRKG) und des Bundesumzugskostengesetzes (BUKG) in Verbindung mit der Trennungsgeldverordnung (TGV).

Der Bundeshaushalt 2023 weist für die Gruppe 527 „*Dienstreisen*“ einen Ansatz von mehr als 349 842 Euro aus. Dies entspricht einem Anteil am Gesamthaushalt von 0,07% sowie an den „*Sächlichen Verwaltungsausgaben*“ von 18,92 %. Für die Gruppe 453 „*Trennungsgeld oder -entschädigung, Umzugskostenvergütungen*“ sind 548 912 Euro im Bundeshaushalt angesetzt. Dies entspricht einem Anteil am Gesamthaushalt von 0,12 % sowie an den „*Sonstigen personalbezogenen Ausgaben*“ von 91,07 %.¹

Mit dem Ziel der Modernisierung hat die Bundesregierung unter Federführung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) und des Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik (BfIT) im Rahmen eines ressortübergreifenden Digitalisierungsprojekts das TMS Bund neu konzipiert. Diese Maßnahme steht im Kontext der IT-Konsolidierung des Bundes. Vor diesem Hintergrund richtet sich dieser Bericht zugleich auch an den Beauftragten der Bundesregierung für Informationstechnik. Er berührt auch Fragestellungen zur Anwendung und Fortentwicklung des Reisekostenrechts des Bundes.

Zielzustand TMS Bund

Ziel der Modernisierung des TMS Bund ist es, Nutzende bei der Beantragung, Buchung und Abrechnung von Dienstreisen, sowie bei den Prozessen Trennungsgeld und Umzugskosten, durch eine moderne, optimierte Software-Lösung zu unterstützen. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf einer intuitiv nutzbaren und medienbruchfreien Anwendung. Eine Verzahnung der Prozesse Dienstreisen, Trennungsgeld und Umzugskosten ist, soweit sinnvoll, ebenso angestrebt wie die Anschlussfähigkeit an die vorhandene Maßnahmenlandschaft der *Dienstekonsolidierung des Bundes*. Die Vorgaben zur *Barrierefreiheit* soll der künftige Dienstleister so umsetzen, dass zukünftig ein zumindest *barrierearmes* TMS zur Verfügung steht.

Projektstand

Im Rahmen einer Evaluierungsmaßnahme erstellten das BMI und der BfIT zunächst ein mit den Ressorts abgestimmtes Anforderungsdokument für die Markterkundung zur Vorbereitung einer Ausschreibung.

¹ Quelle: <https://www.bundeshaushalt.de/DE/Bundeshaushalt-digital/bundeshaushalt-digital.html> – zuletzt aufgerufen am 13. September 2023.

Als Grundlage für die Markterkundung fokussierte sich das Anforderungsdokument auf die wesentlichen Anforderungen („*Basisanforderungen*“), um zunächst ein gemeinsames prozessuales Verständnis zu schaffen, nicht zuletzt im Hinblick auf eine im Rahmen der Modernisierung angestrebte Vereinheitlichung von Schnittstellen.

Das BMI und der BfIT dokumentierten während der Evaluationsmaßnahme bestehende behördenindividuelle Funktionalitäten und Schnittstellen ebenso wie dort bereits gewünschte Funktionalitäten, die über Basisfunktionalitäten hinausgehen.

Das BMI und der BfIT haben die Markterkundung inklusive Marktdialog zur Identifizierung weiterer zukünftiger Funktionalitäten genutzt und diese in einem Evaluationsbericht vom Januar 2023² bewertet, priorisiert und verschiedenen Ausbaustufen zugeordnet. Eine hieraus zur Vorbereitung der anstehenden Vergabe vom BfIT entwickelte Anforderungsübersicht TMS liegt dem Bundesrechnungshof in der Version 2.0 vom 3. Juli 2023 vor.³

Der Bericht des Bundesrechnungshofes berücksichtigt den Projektstand zur Modernisierung des TMS Bund gemäß der oben erwähnten Anforderungsübersicht vom Juli 2023.⁴

² BMI/BfIT: „*IT-Konsolidierung Bund – Evaluationsbericht zur Modernisierung des Travelmanagementsystems (TP6-DK-2022-01) – Version 1.0 vom 27.01.2023*“. Nach Kapitel 3.1 dieses Evaluationsberichts wurden innerhalb der Bundesverwaltung im Jahr 2019 durch das TMS Bund rund 457 Mio. Euro verwaltet. Als Basisjahr wurde 2019 abgefragt, da hier die Auswirkungen der Covid-19 Pandemie noch nicht zu spüren sind. Hiernach begleitet das aktuell genutzte TMS die Bundesverwaltung seit dem Jahr 1996. Die Software habe ihren Ursprung in den Standards der 80er Jahre, wodurch sich mittlerweile erhebliche Herausforderungen in Bezug auf eine aufwandsarme und zeitgemäße Reisemittelbeschaffung ergäben. Die Software habe dementsprechend das Ende ihres Produktlebenszyklus erreicht. Anforderungen an die Benutzungsoberfläche und Nutzendenführung sowie die Barrierefreiheit könnten nicht umfassend umgesetzt werden. Die Digitalisierung sowie sich ändernde Rahmenbedingungen und Nutzendenbedürfnisse führten zu neuen Anforderungen, die mit dem aktuellen System nur eingeschränkt, langwierig oder auch gar nicht umgesetzt werden könnten. Die vertraglichen Leistungen für die drei genannten Prozesse Reisemanagement, Trennungsgeld und Umzugskosten würden durch denselben Dienstleister erbracht, so dass bei der Beschreibung des Zielzustandes für das Reisemanagement ebenfalls die Prozesse und den Umzugskosten berücksichtigt werden müssten.

³ In dem Dokument „Anforderungen TMS“ (Einstufung: VS-NfD) sind Anforderungen zusammengefasst, die zu den Fachprozessen Reisemanagement, Trennungsgeld und Umzugskostenvergütung erhoben wurden. Basis des Dokuments sind die bereits im Rahmen der Evaluationsphase abgestimmten Anforderungen, welche im Zuge der Vergabevorbereitung durch Marktrückmeldungen und durch Ergebnisse aus Anforderungs- und Referenzprozessworkshops spezifiziert oder ergänzt wurden. (Vgl. hierzu Ziffer 1. „*Ziel und Aufbau des Dokumentes*“)

⁴ Dem Bundesrechnungshof ist bekannt, dass die Referenzprozesse (VS-NfD) zu Reiseplanung, Reiseänderung, Reiseabrechnung, Trennungsgeld sowie Umzugskostenerstattung gegenwärtig ressortübergreifend abgestimmt werden und das BMI zum 15. September 2023 von den Ressorts konsolidierte Rückmeldungen erwartet.

2 Anlass und Ziel des Berichts

Anlass

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen einer Prüfungsreihe zur Anwendung des BRKG bei bislang fünf Dienstleistungszentren oder zentralisierten Bearbeitungsstellen in Flächenverwaltungen des Bundes Optimierungspotenzial im TMS Bund aufgezeigt.⁵

Mit dem vorliegenden Bericht unterrichtet der Bundesrechnungshof das BMI als das für die Modernisierung des TMS Bund federführende Ressort innerhalb der Bundesregierung über seine Erkenntnisse. Er gibt daraus abgeleitete Empfehlungen sowohl zu bereits dokumentierten Anforderungen als auch zu möglichen ergänzenden Funktionalitäten sowie Herausforderungen.

Im Hinblick auf mögliche Auswirkungen auf den Zahlungsverkehr unterrichtet der Bundesrechnungshof auch das BMF.

Ziel

Mit dem vorliegenden Bericht will der Bundesrechnungshof bei der laufenden Modernisierung des TMS Bund auf zukunftsfähige *Weichenstellungen* hinwirken. Dies kann auch *dienstrechtliche Fragestellungen* zur Anwendung und möglichen *Fortentwicklung des Reisekostenrechts* des Bundes berühren.

Dieser Bericht befasst sich mit Aspekten der Digitalisierung und Nachhaltigkeit bei der Modernisierung des TMS Bund anhand der Punkte „*Belegvorhaltung und Automation*“ (Tz. 3), „*Revisionssicherheit elektronischer Reisevorgänge*“ (Tz. 4), „*Dienstreisen im Spannungsfeld von Digitalisierung und Nachhaltigkeit*“ (Tz. 5) sowie „*Transparenter und nachhaltiger Einsatz knapper Ressourcen bei Dienstreisen*“ (Tz. 6).

Die diesem Bericht zugrunde liegenden BRKG-basierten systemischen Prüfungserkenntnisse sind dabei nach Auffassung des Bundesrechnungshofes mit ggf. erforderlichen Anpassungen

⁵ Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) als Dienstleisterin für Reiseangelegenheiten im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Bundesamt für Logistik und Mobilität (BALM), ehemals Bundesamt für Güterverkehr (BAG), als „*Dienstleistungszentrum Reisestelle*“ im Geschäftsbereich des heutigen Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV), Bundesnetzagentur (BNetzA) als Dienstleistungszentrum für Reiseangelegenheiten im Geschäftsbereich des heutigen Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Bundesverwaltungsamt (BVA) als ressortübergreifendes Dienstleistungszentrum des Bundes sowie für die Bundeswehrverwaltung das Kompetenzzentrum Travel Management (KompZ TM Bw) im Bundesamt für Infrastruktur, Umweltschutz und Dienstleistungen der Bundeswehr (BAIUDBw) als zentralisierte Reisestelle im Geschäftsbereich des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg).

auf die Abwicklung der (auch) BUKG-basierten Prozesse Trennungsgeld und Umzugskosten übertragbar.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat zum Entwurf des vorliegenden Berichts des Bundesrechnungshofes am 20. Juni 2023, das BMI am 12. Juli 2023 Stellung genommen. In der vorliegenden abschließenden Berichtsfassung sind die in den Stellungnahmen enthaltenen Hinweise der Bundesministerien berücksichtigt.

3 Belegvorhaltung und Automation

3.1 Stichprobenweise Beleganforderung

Beleganforderung

Die Neufassung des BRKG im Jahre 2005⁶ hatte im Wesentlichen darauf abgezielt, das Reisekostenrecht durch Workflows zu vereinfachen und elektronische Reisekostenabrechnungen zu ermöglichen, ohne auf die Nachweisführung durch Dienstreisende zu verzichten. Dies entsprach dem damaligen Stand der Technik.

Die Belegvorlage ist seitdem nicht mehr obligatorisch.⁷ Die Reisestellen *können* bis zum Ablauf von sechs Monaten nach Antragstellung die Vorlage der maßgeblichen Kostenbelege verlangen. Werden diese Belege auf Anforderung nicht innerhalb von drei Monaten vorgelegt, *kann* der Vergütungsantrag insoweit abgelehnt werden.

Das im Ermessen der Reisestelle stehende Anfordern von Belegen ist aufgrund der damaligen *Gesetzesbegründung* zur BRKG-Novelle 2005 „*stichprobenweise*“ vorgesehen.^{8,9} Zur geforderten Qualität und Methodik einer beschränkten Beleganforderung (Stichprobe) fehlen allerdings bis heute nähere Hinweise, auch in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum BRKG (BRKGVwV).

Das (derzeitige) TMS Bund setzte diese mit Bürokratieabbau und Vereinfachung von Verfahrensabläufen begründete gesetzgeberische Vorgabe durch die Entwicklung eines

⁶ Bei der Neufassung des BRKG im Jahre 2005 handelte es sich um die erste umfassende Umgestaltung des Reisekostenrechts seit dem Jahr 1973.

⁷ Heute: § 3 Absatz 2 – zuvor: Absatz 1 (bis zum 6. Juli 2021) – Sätze 2 und 3 BRKG.

⁸ Vgl. Amtliche Begründung zu § 3 Absatz 1 Sätze 2 und 3 BRKG vom 21. Februar 2005 (Bundestagsdrucksache 15/4919).

⁹ Artikel 9 des Gesetzes zur Regelung des Erscheinungsbildes von Beamtinnen und Beamten sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 28. Juni 2021, in Kraft getreten mit Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021 Teil I Nummer 39, ausgegeben zu Bonn am 6. Juli 2021 (siehe hierzu auch BMI, Rundschreiben per E-Mail vom 8. Juli 2021, D6-30201/17#4).

elektronischen Antrags- und Abrechnungsverfahrens (Workflow) als Softwarelösung um.¹⁰ Es unterstützt eine systematisch (d. h. nach festgelegten Parametern) beschränkte Beleganforderung. So kann es – gesteuert über einen in einer Eingabemaske einzugebenden Prozentsatz – bei jedem hiernach zu prüfenden Abrechnungsfall eine Beleganforderung auslösen. Außerdem ermöglicht dieses Verfahren, für alle Abrechnungen, die einen bestimmten Auszahlungsbetrag (Schwellenwert) überschreiten, eine Beleganforderung auszulösen.

In der Praxis führt dies seit der BRKG-Novelle im Jahre 2005 dazu, dass die Dienstreisenden angefallene Belege (z. B. selbstbeschaffte Fahrscheine oder Flugtickets, Hotelrechnungen, Taxi-, Park- und Tankquittungen) zum überwiegenden Teil vorhalten und nur ausnahmsweise der Reisestelle vorlegen, wenn diese sie anfordert.

Es obliegt den Reisestellen, die reisekostenrechtlichen Vorgaben wirtschaftlich und sparsam umzusetzen (§ 7 Bundeshaushaltsordnung [BHO]). Hierzu ist es gemäß der derzeit geltenden Rechtslage (§ 3 Absatz 2 Sätze 2 und 3 BRKG) unerlässlich, bei der Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens den Umfang der vorzulegenden Belege risikoorientiert festzulegen. Dabei sind alle im IT-System vorhandenen Möglichkeiten zu nutzen. Dies schließt auch Schwellenwerte für Auszahlungsbeträge ein.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes im Rahmen seiner Prüfungsreihe nutzen die Reisestellen weit überwiegend die softwaretechnische Möglichkeit einer prozentualen Voreinstellung (in der Praxis: 5 % oder 10 %) für die automatisierte Beleganforderung. Von der zusätzlich bestehenden Möglichkeit, betragsmäßige Schwellenwerte voreinzustellen, machten die Reisestellen jedoch kaum Gebrauch. Risikoabwägungen und regelmäßige Evaluationen zu diesen Festlegungen hat der Bundesrechnungshof hierzu durchgängig nicht vorgefunden.

Haushaltsrechtliche Belegpflicht

Im Haushaltsrecht des Bundes führt die vom BMF erlassene Verwaltungsvorschrift für Zahlungen, Buchführung und Rechnungslegung (§§ 70 bis 72 und 74 bis 80 BHO) – VV-ZBR BHO – (Stand 11/2017) zum Begriff des Belegs und zur Belegung von Buchungen Folgendes aus:

¹⁰ Das TM des Bundes beinhaltet – ressortübergreifend – sämtliche Maßnahmen zur Planung, Organisation und Kontrolle der Reiseaktivitäten in der Bundesverwaltung. Ziele des Travel Management des Bundes sind: Bündelung der Nachfrage und Optimierung des Reiseeinkaufs, Steuerung des Gesamtreiseverhaltens, Prozessoptimierung und Sicherung von Qualität und Kundenservice. Zur Unterstützung des TM des Bundes wurde das TMS entwickelt. Das TMS trägt wesentlich dazu bei, die oben genannten Ziele zu erreichen. Es verknüpft alle für die Abwicklung des Prozesses Dienstreise notwendigen Komponenten und reduziert Kosten und Aufwände an verschiedenen Stellen im Gesamtprozess Dienstreise. Außerdem stellt es für die Dienstreisenden des Bundes eine angemessene Reisequalität sicher. Siehe hierzu: https://www.tms.bund.de/Webs/TMS/DE/Home/home_node.html – zuletzt aufgerufen am 13. September 2023.

VV-ZBR BHO Nr. 4.1.1

Die Buchführung und die Belegung der Buchungen richten sich nach kameralistischen Grundsätzen. Die revisionssichere und eindeutige Zuordnung zwischen Belegen und Buchung sichert die Beweiskraft der Buchführung. § 74 bleibt hiervon unberührt.

VV-ZBR BHO Nr. 4.3

Ein Beleg ist eine Unterlage in elektronischer Form oder Papierform, in oder auf der ein Geschäftsvorfall und die Auswirkungen, die seine Buchung auslösen, beschrieben sind. Belege im Sinne der VV sind auch die in einem automatisierten Verfahren erzeugten Protokolle, Nachweisungen und Arbeitsablaufunterlagen [...]

Anlage zur VV Nr. 6.1 ZBR BHO (Anlage 1 zur VV-ZBR BHO)

Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung bei Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (GoBIT-HKR)

Nr. 6.4.1 GoBIT-HKR

Unterlagen in Papierform werden durch den Scanvorgang in elektronische Unterlagen umgewandelt. Es muss dabei sichergestellt werden, dass das Original mit der gescannten Unterlage übereinstimmt und der Zusammenhang der einzelnen Unterlagen gewahrt bleibt.

Die ordnungsgemäße Belegung einer Buchung kann hiernach auch papierlos mit Belegen in elektronischer Form sichergestellt werden.

Eine Bagatellgrenze für das Belegerfordernis hat der Bundesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfungsreihe dabei stets für unbedenklich gehalten.

Wichtig sind in diesem Zusammenhang auch die Anforderungen des Systems bezogen auf die Lesbarkeit von Belegen, z. B. (ggf. maschinenlesbare bzw. OCR¹¹-lesbare) PDF oder XML-

¹¹ Für die Maschinenlesbarkeit der Inhalte von eAkten steht etwa das „OCR-Verfahren“ zur Verfügung. Optical Character Recognition (OCR, Optische Zeichenerkennung) bzw. (automatisierte) Texterkennung ist eine seit vielen Jahren weltweit etablierte Technologie, welche die Umwandlung unterschiedlicher Dokumente, beispielsweise gescannter Papierdokumente, PDF-Dateien oder Digitalbilder in bearbeitbare und durchsuchbare Dateien ermöglicht.

Rechnung¹² bzw. eRechnung¹³, und welche Mindestinformationen darin für die – ggf. automatisiert – auszulösende Zahlung unverzichtbar sind.

Solche (Mindest-)Anforderungen bestehen bereits heute bei unmittelbarer Rechnungsabwicklung von z. B. Bahn- und Flugtickets, Taxigutscheinen oder Hotelkosten zwischen Leistungserbringer und Reisestelle, beispielsweise auf der Grundlage einer Erklärung oder Vereinbarung der Kostenübernahme (ohne Erfordernis der Belegeinreichung durch Dienstreisende). Entsprechende Anforderungen an das System sind bedeutsam für die sukzessive Fortentwicklung und Ausweitung eines automatisierten Bescheiderlasses, soweit er über einfachste Basisfälle hinausgeht.

Verarbeitung von Belegen im bestehenden TMS Bund

Für Belege, die elektronisch bereits im TMS Bund vorliegen, erübrigt sich eine (nochmalige) Belegeinreichung durch Dienstreisende. Dies betrifft insbesondere Bahn- oder Flugtickets sowie Hotelrechnungen, die unmittelbar zwischen Leistungserbringern und Reisestellen auf der Grundlage von Kostenübernahmeerklärungen oder -vereinbarungen abgewickelt werden.

Das bestehende System sieht vor, weitere Belege der Dienstreisenden (z. B. selbstbeschaffte Fahrscheine oder Flugtickets, Hotelrechnungen, Taxiquittungen, Park- und Tankquittungen), die deshalb von diesen vorgehalten werden, oberhalb einer Bagatellgrenze freiwillig oder auf Anforderung der Reisestelle einzureichen.

Hinzu kommen ggf. über Dritte einzureichende Belege (z. B. Taxigutscheine oder Hotelrechnungen, welche direkt bei der Reisestelle eingelöst bzw. dorthin gesandt werden).

¹² Eine XML-Rechnung ist ein Dateityp, der den Austausch elektronischer Rechnungen zwischen Computersystemen erleichtert. Sie macht die Dokumente gewissermaßen für den Computer lesbar. Dies ist weniger einfach, wenn es sich bei den Dokumenten lediglich um PDF-Dateien handelt. Siehe beispielsweise <https://www.informer.eu/de/buchhaltung-wiki/lexikon-fur-buchhaltung/xml-rechnung/> – zuletzt aufgerufen am 13. September 2023.

¹³ Eine elektronische Rechnung (eRechnung) stellt Rechnungsinhalte – anstelle auf Papier oder in einer Bilddatei wie z. B. als PDF – in einem strukturierten, maschinenlesbaren XML-Datensatz dar. Dies gewährleistet, dass Informationen, die in dieser Form vom Rechnungssteller ausgestellt werden, elektronisch übermittelt und empfangen, sowie medienbruchfrei und automatisiert weiterverarbeitet und zur Auszahlung gebracht werden können.

Eine eRechnung im Sinne der EU-Norm ist im Unterschied zu einer eingescannten Papier- oder PDF-Rechnung eine in einem strukturierten Format ausgestellte Rechnung, die elektronisch übermittelt und empfangen wird sowie eine automatische Verarbeitung ohne Medienbrüche ermöglicht.

Durch die Nutzung von eRechnungen können Übertragungsfehler vermieden, automatisierte Prüfungen ermöglicht und ein flüssiger medienbruchfreier Bearbeitungsprozess gewährleistet werden. Positive Effekte sind stark verkürzte Durchlaufzeiten aufgrund einer vereinfachten und automationsunterstützten Rechnungsstellung und -bearbeitung und eine pünktliche Bezahlung von Rechnungen zur Fälligkeit. Vgl. hierzu <https://www.e-rechnung-bund.de/> – zuletzt aufgerufen jeweils am 13. September 2023.

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfungsreihe festgestellt, dass zentralisierte Reisestellen des Bundes (Dienstleistungszentren) die Möglichkeiten des TMS Bund in unterschiedlichem Umfang nutzten. Die Bandbreite reichte hierbei von der ausschließlichen Nutzung des Abrechnungsmoduls bei im Übrigen weiterhin papiergebundener Bearbeitung mit vollständiger Belegeinreichung über die zusätzliche Nutzung des TMS-Workflows von der Reisevorbereitung bis hin zur Reiseabrechnung (mit stichprobenweiser Beleganforderung). Einzelne dieser Reisestellen nutzten darüber hinaus z. B. Kostenübernahmeerklärungen für Hotelübernachtungen mit unmittelbarer Rechnungsabwicklung (d. h. ohne Vorleistung durch Dienstreisende).

3.2 Modernisierungsziel: Ausbau einer hochautomatisierten Reiseabwicklung

Digitalisierte Bearbeitungsprozesse erleichtern zunehmend den Antragstellern (Dienstreisenden) die Belegvorlage (Einreichung), den Bewirtschaftern (Reisestellen) deren Vorhaltung (Speicherung) und Verarbeitung.

Smartphone-Anwendung

Im bestehenden TMS Bund Workflow ist es schon heute möglich, digitale oder digitalisierte Belege einzureichen („hochzuladen“). Es fehlt jedoch bislang eine Smartphone-Anwendung bzw. mobile Anwendung („App“), die außer der Belegeinreichung auch den Erhalt von Bescheiden über die Reisekostenvergütung ermöglicht.

Der Bundesrechnungshof verweist hierzu – außerhalb des TMS Bund – auf die bereits bestehende, vom BVA bereitgestellte Smartphone-Anwendung („App“) „Beihilfe Bund“. Das BVA hat damit nach eigener Angabe den Wünschen der Beihilfeberechtigten des Bundes nach einer zügigen und unkomplizierten Erstattung der Ihnen entstandenen beihilfefähigen Kosten entsprochen. Diese App ermöglicht es, Rechnungsbelege mit dem Smartphone oder Tablet abzufotografieren und an die Beihilfestelle zu verschicken. Ein separater Antrag ist entbehrlich. Belege in Papierform müssen nicht nachgereicht werden. Auch die Übermittlung des Beihilfebescheids ist über diese App möglich.

Ein weiteres Anwendungsbeispiel außerhalb des TMS Bund ist die neue App MeinELSTER+, die seit Ende Februar 2023 zum Download bereitsteht. Sie ermöglicht es, mittels einer mobilen Anwendung Belege für Steuererklärungen zentral hochzuladen, zu sammeln und zu sortieren.¹⁴

¹⁴ Siehe: Die Bundesregierung: „*Neue App MeinELSTER+: Steuererklärung schneller und komfortabler erledigen*“ – <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitaler-aufbruch/neue-app-mein-elster-belege-scannen-2168634> – zuletzt aufgerufen am 13. September 2023.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes käme in Betracht, für Dienstreisende eine vergleichbar komfortable Möglichkeit zumindest zur Einreichung reisebezogener Belege zu schaffen. Allein hierfür bedarf es keiner Rechtsänderung.

Automation

In § 35a Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)¹⁵ hat der Gesetzgeber dem technischen Fortschritt Rechnung getragen und die Voraussetzungen für den vollständig automatisierten Erlass eines Verwaltungsaktes benannt:

„Ein Verwaltungsakt kann vollständig durch automatische Einrichtungen erlassen werden, sofern dies durch Rechtsvorschrift zugelassen ist und weder ein Ermessen noch ein Beurteilungsspielraum besteht.“

Im Reisekostenrecht des Bundes hat der Gesetzgeber auf der Grundlage der Spezialvorschrift des § 3a BRKG die Verwaltung ermächtigt, Bescheide über die Reisekostenvergütung künftig vollständig automatisiert zu erlassen.

Die Bundesregierung hat hierzu in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum BRKG (BRKGVwV) bislang klargestellt, dass § 3a ausschließlich die Bescheiderstellung betrifft und keine Auswirkungen auf den Zahlungsverkehr hat. Zur Qualitätssicherung sind hiernach regelmäßig Stichprobenkontrollen durchzuführen.

Zum gegenwärtigen Sachstand der automatisierten Bescheiderstellung im TMS Bund hat das BMI angegeben, dass eine automatisierte Abrechnung (Bescheid über die Reisekostenvergütung) bereits möglich ist, wenn es in der Abrechnung keine Abweichungen zum Antrag gibt.

Allerdings gebe es oftmals abrechnungsrelevante Ergänzungen, z. B. in Freitextfeldern, so dass momentan immer noch Beschäftigte in den Reisestellen den Vorgang begleiten müssen. Sie prüfen Abweichungen vom beantragten Reiseverlauf und weitere Hinweise des Systems.

Der vom BfIT herausgegebene Evaluationsbericht benennt die in diesem Kontext relevanten Merkmale „*Mobile App*“ und „*Beleganalyse*“ insbesondere in einer Texttabelle unter Kapitel 5.3.4 zum Thema „*Fachliche Einschätzung zu identifizierten Lösungsmöglichkeiten*“ (Tabelle 7: Vergleich der Lösungsmöglichkeiten). Die Themen „*Automatisierung und Selbstbuchung*“ behandelt der Evaluationsbericht unter Kapitel 8.6.

¹⁵ Siehe hierzu auch Johannes Eichenhofer, Der vollautomatisierte Verwaltungsakt zwischen Effizienz- und Rechtsschutzgebot, DÖV 2023, 93 ff.

3.3 Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat es für notwendig gehalten, in einem künftigen TMS Bund oberhalb einer Bagatellgrenze fortlaufend zur Antragsbearbeitung OCR- oder anderweitig maschinenlesbare Belege möglichst *vollständig* systemseitig zu verarbeiten, auch um

- die angestrebte weitgehende Automatisierung von Bearbeitungsprozessen zu ermöglichen sowie
- eine geeignete Grundlage für interne und externe Prüfungen zu bieten.

In Fällen, in denen Reisestellen die Reisemittel buchen, liegen solche Belege dort ohnehin vor. Nur solche Belege, die darüber hinaus bei den Dienstreisenden anfallen (z. B. selbstbeschaffte Fahrscheine oder Flugtickets, Hotelrechnungen, Taxiquittungen, Park- und Tankquittungen) wären dann noch von den Antragstellenden einzureichen. Hinzu kämen noch über Dritte einzureichende Belege (z. B. Taxigutscheine oder Hotelrechnungen, welche direkt bei der Reisestelle eingelöst bzw. dorthin gesandt werden).

Der Bundesrechnungshof ist davon ausgegangen, dass technische Hilfestellungen im Rahmen moderner digitaler Möglichkeiten, etwa als „Smartphone-App“ für dienstliche oder private Geräte, die hierfür erforderliche Akzeptanz der Antragstellenden maßgeblich verbessern.

Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang ausdrücklich die Automationsbestrebungen der beteiligten Bundesministerien im Rahmen der Modernisierung des TMS Bund begrüßt.

Insbesondere durch die Nutzung von eRechnungen können auch im TMS Bund für Dienstreisen, Trennungsgeld und Umzugskosten Übertragungsfehler vermieden, automatisierte Prüfungen ermöglicht und ein flüssiger medienbruchfreier Bearbeitungsprozess gewährleistet werden. Positive Effekte wären deutlich verkürzte Durchlaufzeiten aufgrund einer vereinfachten und automationsunterstützten Rechnungsstellung und -bearbeitung und eine pünktliche Bezahlung von Rechnungen zur Fälligkeit.

Die Automation ist nach derzeitigem Reisekostenrecht für den Bescheid über die Reisekostenvergütung ausdrücklich geregelt (§ 3a BRKG). Entsprechende Ermächtigungsnormen für Bescheide zum Trennungsgeld und zu den Umzugskosten fehlen bislang.

Das Verfahren TMS Bund bietet bereits jetzt elektronische Schnittstellen zum HKR-Verfahren oder zu bewirtschaftereigenen Zahlungsverfahren an. Mit einer automatisierten Bescheiderstellung wäre es daher grundsätzlich möglich, auch den Zahlungsvorgang automatisiert auszulösen.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass eine Ausweitung der Automation künftig einen wesentlichen Beitrag zu einer wirtschaftlichen und sparsamen Haushaltsführung im Sinne des § 7 BHO leisten wird.¹⁶

Der Bundesrechnungshof hat zur Kenntnis genommen, dass der vorliegende Evaluationsbericht des BfIT zur Modernisierung des TMS Bund die Themen „Beleganalyse“, „Mobile App“ sowie „Automatisierung und Selbstbuchung“ als Lösungswege benennt.

Darauf basierend hat der Bundesrechnungshof empfohlen, zügig alle technischen Voraussetzungen zu schaffen, um möglichst sämtliche Belege, unterstützt durch eine Smartphone-App, vollständig erfassen und bis hin zur Auszahlung weitestgehend automatisiert verarbeiten zu können.

3.4 Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern und für Heimat

Zusammenfassend hat das BMI in seiner Stellungnahme zugesagt, für künftige Ausbaustufen der neuen TMS-Lösung die technologische Weiterentwicklung unter Beachtung der rechtlichen sowie finanziellen Rahmenbedingungen anzustreben.

Zunächst werde das BMI, nicht zuletzt abhängig von der Lieferfähigkeit des Marktes, die ressortübergreifend abgestimmten Basisanforderungen umsetzen, die zur Durchführung der Travelmanagement-Prozesse obligatorisch sind.

Zu den in dieser Textziffer thematisierten Aspekten hat das BMI wie folgt Stellung genommen:

Beleganforderung und Automation

Die notwendige Belegvorlage für bei den Reisenden anfallende Belege (z. B. selbst beschaffte Reisemittel, Taxiquittungen, Park- und Tankquittungen usw.) werde technisch bei der neuen TMS-Lösung möglich sein. Dabei sei zu berücksichtigen, dass das BRKG für die Erstattung der angefallenen Reisekosten grundsätzlich keine Belegeinreichung erfordere. Das

¹⁶ Siehe hierzu auch: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV), Leitsatz 01/17 – Anwendung haushaltsrechtlicher Vorschriften beim Einsatz teilautomatisierter Verfahren in zahlungsrelevanten Geschäftsprozessen – vom 14. Februar 2023:

„[...]“

(2) Teilautomatisierte Verfahren sollten nur in Ausnahmefällen eingesetzt werden. Bewirtschafter sollten regelmäßig prüfen, ob eine vollständige Automatisierung des Verfahrens möglich ist.“

Siehe: https://www.bundesrechnungshof.de/DE/6_der_bwv/2_der_bwv_leitsaetze/1_finanzen/finanzen_node.html sowie https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Leitsatz/01/teilautomatisierte-verfahren-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=6 – zuletzt aufgerufen am 13. September 2023.

Gesetz sehe in § 3 Absatz 2 Satz 2 BRKG eine sechsmonatige Belegvorhaltepflcht der Antragstellenden vor. Nach Ziffer 3.2.2 Satz 2 BRKGVwV müssten Ausgaben bis zu 10 Euro je Tag einer Dienstreise nicht durch Belege nachgewiesen werden.

Es sei nicht beabsichtigt, die bestehenden rechtlichen Regelungen zu ändern, da sie der Verwaltungsvereinfachung dienen.

Die Speicherung sämtlicher Belege der Antragstellenden in der Anwendung führe durch die damit verbundene Prüfpflicht der Abrechnenden zu erhöhtem Verwaltungsaufwand und einer aus Sicht des BMI unnötigen Belastung der Speicherkapazitäten, mithin zu erhöhtem CO₂-Ausstoß. Unter Berücksichtigung der langen Aufbewahrungsfristen für die Behörden sei der Verzicht auf das Hochladen nicht angeforderter Belege ein Beitrag zur CO₂-Reduzierung.

Sofern rechtlich möglich und kein Ermessens- und Beurteilungsspielraum vorliege (§ 35a VwVfG i. V. m. § 3a BRKG), könnten Abrechnungen weitestgehend automatisiert verarbeitet werden.

Das BMI hat bestätigt, dass es für eine automatisierte Abrechnung von Trennungsgeld und Umzugskosten zum Zeitpunkt seiner Stellungnahme keine rechtlichen Regelungen gebe. Aufgrund der oftmals sehr unterschiedlich gelagerten Sachverhalte mit entsprechend notwendigen Einzelprüfungen sei aktuell die Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage im BUKG und in der TGV nicht beabsichtigt.

Die Voraussetzungen für eine automatisierte Auszahlung seien noch nicht gegeben.

Ausbau einer hochautomatisierten Reiseabwicklung

Smartphone-Anwendung

Die Möglichkeit zur Nutzung einer Smartphone-Anwendung inklusive der Einreichung von Abrechnungsbelegen per Smartphone sei in einer künftigen Ausbaustufe für die neue TMS-Lösung vorgesehen.

OCR

Unter Verarbeitung von Belegen werde die Erkennung und Übernahme von Texten und Werten unter Nutzung von OCR-Technologie bzw. Texterkennung in die TMS-Lösung verstanden. Die so erkannten Texte und Werte würden in den entsprechenden Feldern für die Berechnung und/oder Entscheidung durch die zuständigen Rollen verwendet.

Zwei der eingeplanten Funktionen hat das BMI hierzu benannt:

- Das System könne Nutzenden die Möglichkeit geben, mit Hilfe einer Volltextsuche Vorgänge, Dokumente und in Dokumenten zu suchen, welche sämtliche Anträge, Belege und weitere Dokumente, wie z. B. Bahncards und sonstige Informationen und Kommentare, umfasse.
- Das System könne Nutzenden die Möglichkeit bieten, die Volltextsuche mit unterschiedlichen Kriterien (z. B. Zeitraum, Dokumentenart) auszuführen und diese Kriterien miteinander zu kombinieren.

3.5 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF hat zugesagt, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur medienbruchfreien Bearbeitung und Automatisierung im TMS zu unterstützen.

Automatisierte Verfahren seien in VV Nr. 6 ZBR BHO i. V. m. GoBIT-HKR sowie in den Bestimmungen über die Mindestanforderungen für den Einsatz automatisierter Verfahren im Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (BestMaVB-HKR) und der Verfahrensrichtlinie für die Nutzung der elektronischen Schnittstellen zum automatisierten Verfahren für das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen des Bundes (VerfRiBeS-HKR) umfassend geregelt. Dies umfasse auch vollautomatisierte Verfahren (siehe VV Nr. 6.4.4 ZBR BHO).

Für vollautomatisierte Verfahren sei ein Antrag auf Einwilligung nach VV Nr. 6.6.2 ZBR BHO zu stellen. Eine allgemeine Einwilligung nach VV Nr. 6.7 ZBR BHO sei aktuell nicht möglich, da in den Bestimmungen zu den Mindestanforderungen (BestMaVB-HKR) notwendige Anforderungen an vollautomatisierte Verfahren (noch) nicht beschrieben worden seien. Bisher hätten dem BMF erst wenige vollautomatisierte Verfahren zur Einwilligung vorgelegen. Aufgrund dieser geringen Erfahrungen habe das BMF bislang noch keine allgemeinen Anforderungen formuliert. Es überarbeite die Mindestanforderungen laufend in Abstimmung mit den Bedarfsträgern.

Die Hinweise des Bundesrechnungshofes auf Medienbrüche zwischen einreichenden und vorgelagerten Verfahren seien bereits im Haushaltsführungs Rundschreiben berücksichtigt. In den Haushaltsführungs Rundschreiben 2022 und 2023 sei folgender Hinweis aufgenommen worden:

„Die Regelungen der VV Nr. 6.1 bis 6.5 ZBR BHO und der GoBIT-HKR gelten für alle IT-Verfahren (auch teilautomatisierte Verfahren), in denen Bewirtschafter u. a. Zahlungen berechnen bzw. festsetzen oder begründende Unterlagen im Zusammenhang mit Kassenanordnungen erstellen oder aufbewahren.“

Das BMF hat zugesagt, in Workshops und Besprechungen zur BestMA VB-HKR auf mit Medienbrüchen verbundene höhere Risiken besonders hinzuweisen.

3.6 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die Stellungnahmen des BMI und des BMF zur Kenntnis.

Er begrüßt die Zusagen des BMF und des BMI, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur medienbruchfreien Bearbeitung und Automatisierung im TMS zu unterstützen und künftige Ausbaustufen der neuen TMS-Lösung technologisch weiterzuentwickeln.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, hierbei noch bestehende rechtliche oder tatsächliche (z. B. technische) Verfahrenshemmnisse, etwa für automatisierte Zahlungsvorgänge, zügig auszuräumen. Dabei sollten aktuell verfügbare und sich schnell weiterentwickelnde Methoden, auch der künstlichen Intelligenz, berücksichtigt werden. Der Bedarf an Belegen wird hierbei künftig möglicherweise neu zu bewerten sein.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass der Verzicht auf die Verarbeitung digitaler Belege, gemessen an CO₂-Einsparungen bei der Vermeidung von Dienstreisen, mit einer nennenswerten Klimaschutzwirkung verbunden ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich durch eine erhöhte Prüfungsdichte vermehrt klimaschädliche Dienstreisen vermeiden lassen.

4 Revisionssicherheit elektronischer Reisevorgänge

4.1 Prüfungen für Revisionszwecke: Auffindbarkeit elektronischer Belege unzureichend

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes führen die Reisestellen des Bundes ihre Reiseakten in Papierform, hybrid oder vollständig elektronisch. Bei hybrider Aktenführung sehen sie die Papierakte bislang durchgängig als die maßgebliche Akte an.

Bei der elektronischen Bearbeitung der Reisekosten im TMS Bund nutzen die Reisestellen zumeist die im System integrierte reisebezogene elektronische Akte. Diese enthält zu den einzelnen Reisevorgängen u. a. systemseitig erzeugte Belege, zumeist OCR- oder anderweitig maschinenlesbare PDF-Dateien, die den fortlaufenden Bearbeitungsstand der Reisevorgänge dokumentieren.

Elektronisch außerhalb des TMS-Workflows oder noch in Papierform eingereichte reisebezogene Anträge oder Belege werden in den Reisestellen erfasst und ggf. digitalisiert („eingescannt“), um alle relevanten Angaben im TMS Bund, zumindest in der elektronischen Reiseakte, ggf. als PDF oder Bild-Datei, vorzuhalten.

Die im Rahmen der Prüfungsreihe des Bundesrechnungshofes vorgefundenen elektronischen Reiseakten enthielten zum jeweiligen Reisevorgang unterschiedliche Dokumentenarten (z. B. E-Mails, Buchungsbestätigungen oder eingescannte Dokumente/Belege, teilweise Bild-Dateien), die dort jeweils einzeln abgelegt waren.

Systematisierte und im Hinblick auf ihren Inhalt aussagekräftige („sprechende“) Dokumentenbezeichnungen sowie Vorgaben der Reisestellen hierzu fehlten jedoch weit überwiegend. Eine Vorschau-Funktion für einzelne Dokumente bzw. Dateien stand ebenfalls nicht zur Verfügung.

Einzelne Belege aus fallbezogenen Dateilisten der elektronischen Reiseakten waren mangels durchgängiger z. B. OCR -Lesbarkeit zudem nicht in Gänze maschinell bzw. automatisiert mittels Volltextrecherche auffindbar, erst recht nicht *dateiübergreifend* und *dateiartenübergreifend*.

Eine Schnittstelle für Prüfungen zu Revisionszwecken sieht das TMS Bund bislang nicht vor.

Der Evaluationsbericht des BfIT behandelt unter Kapitel 8.14 die Themen „*E-Akte Bund vs. Digitale Personalakte*“ im neuen TMS Bund. Unter Kapitel 5.2.7 stellt der Evaluationsbericht zu den Themen „*Rollen und Rechte*“ fest, dass für die Nutzung mit den entsprechenden Funktionalitäten mindestens die Rollen „*Prüfende Person*“ und „*Revision*“ auf (Tabelle 3: Übersicht Rollen und Rechte) mit den zugehörigen Rechten benötigt werden.

4.2 Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat begrüßt, dass der ihm vorliegende Evaluationsbericht des BfIT die Anbindung an die „*E-Akte Bund vs. Digitale Personalakte*“ sowie die Schaffung der Rollen „*Prüfende Person*“ und „*Revision*“ mit den zugehörigen Rechten im neuen TMS Bund als notwendige Systemelemente bezeichnet. Er hat hierzu Folgendes angemerkt:

Das gezielte Auffinden zahlungsbegründender Belege in der Reiseakte des abzulösenden TMS Bund erfordert sogar im Vergleich mit der Lesbarkeit einer Papierakte (etwa im Sinne von „Blätterbarkeit“) einen signifikant erhöhten Rechercheaufwand, denn jede einzelne Datei bzw. E-Mail (ggf. mit mehreren angehängten Dateien) muss gesondert geöffnet werden. Eine barrierearme Sichtprüfung von Reisevorgängen („Akteneinsicht“) ist so nicht gewährleistet.

Die aufgezeigten Unzulänglichkeiten erschweren in der Summe eine leichte, zügige und damit barrierearme Erschließung von Reisevorgängen mit ihren darin enthaltenen zahlungsbegründenden Unterlagen.

Elektronische Akten, also auch Reiseakten, sollten das tägliche operative Geschäft bestmöglich unterstützen und auch den Beauftragten für den Haushalt sowie weiteren internen und externen Stellen jederzeit eine zügige inhaltliche Erschließung und Auffindbarkeit

zahlungsbegründender Unterlagen ermöglichen. Sie können Papierakten nur dann vollständig ersetzen und einen digitalen Mehrwert schaffen, wenn es gelingt, ihre Handhabbarkeit bzw. Lesbarkeit (etwa als „Blätterbarkeit“ vergleichbar einer Papierakte) zu optimieren. Dazu zählt auch, sie hinsichtlich einer maschinellen Auswertbarkeit weiterzuentwickeln.

Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang auch auf seine Prüfungs- und Erhebungsrechte, deren Reichweite der Gesetzgeber durch eine Ergänzung der Bundeshaushaltsordnung in § 95 Absatz 3 BHO wie folgt klargestellt hat:

„Die Vorlage- und Auskunftspflicht nach den Absätzen 1 und 2 umfasst auch elektronisch gespeicherte Daten sowie deren automatisierten Abruf.“

Die Vorlage- und Auskunftspflicht ist durch einen automatischen Abruf ohne Maschinenlesbarkeit deutlich erschwert. Die maschinelle Auswertbarkeit möglichst vollständiger Belege in der elektronischen Reiseakte bzw. im Bearbeitungsprozess hinterlegter und auslesbarer zahlungsbegründender Informationen gewinnt an Bedeutung durch die gemäß § 3a BRKG eröffnete sukzessive Automation der Bescheiderstellung.

Bei automatisierten Bearbeitungsprozessen, die künftig auch automatisierte Auszahlungen einschließen können, muss die Möglichkeit von Prüfungen zu Revisionszwecken uneingeschränkt gewahrt bleiben, um bei Bedarf Korrekturen im System jederzeit gewährleisten zu können.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, bei der Weiterentwicklung des TMS Bund in der elektronischen Reiseakte – auch im Falle einer denkbaren Integration in die allgemeine eAkte oder digitale Personalakte des Bundes – die format- und dokumentenübergreifende Auffindbarkeit dort eingestellter Belege technisch besser als bisher zu unterstützen.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb begrüßt, dass das BMI mit dem neuentwickelten TMS Bund – bislang fehlende – Schnittstellen¹⁷ bzw. Rollen und Rechte¹⁸ schaffen und für „*Prüfende Personen*“ sowie Zwecke der „*Revision*“ mit lesendem Zugriff versehen will. Sie sind im Rollen- und Rechtekonzept vorgesehen und werden bei voranschreitender Automation weiter an Bedeutung gewinnen. Zumindest die Schnittstelle für Zwecke einer externen „*Revision*“¹⁹ sollte aus Gründen der Verfahrensökonomie und Nachhaltigkeit auch einen temporären Fernzugriff ermöglichen.

¹⁷ Siehe Kapitel 5.2.6 des Evaluationsberichts des BfIT.

¹⁸ Siehe Kapitel 5.2.7 des Evaluationsberichts des BfIT.

¹⁹ D. h. auch für Zwecke der externen Finanzkontrolle.

4.3 Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern und für Heimat

Das BMI hat hierzu wie folgt Stellung genommen:

Auffindbarkeit von Belegen

Die Anforderung zur Erstellung einer Vorgangsmappe, die alle Informationen wie eingereichte Belege umfasst, sei für die neue TMS-Lösung berücksichtigt worden. Die Anforderung an die neue TMS-Lösung dazu laute:

- Das System muss Nutzenden die Möglichkeit bieten, einen gesamten Vorgang inklusive Belegen, Kommunikation zur Genehmigung und ggf. weiteren Detailinformationen etc. in eine durchsuchbare PDF-Datei (PDF/A-Format) zu exportieren.

Revisionsschnittstelle

Das BMI hat die datenschutzrechtliche Zulässigkeit eines dauerhaften Zugriffs des Bundesrechnungshofes auf die im System hinterlegten Daten bezweifelt und seine diesbezüglichen Erwägungen dargelegt.

Für Prüfungen durch die Innenrevision sei im neuen TMS Bund die Rolle „Prüfende Person“ mit lesendem Zugriff vorgesehen. Für Prüfungen durch den Bundesrechnungshof plane das BMI temporäre lesende Prüfungsrechte für die zu prüfenden Akten und/oder Vorgänge ein. Ferner werde die beschriebene Funktion für die Übermittlung von digitalen Vorgangsmappen zur Verfügung gestellt.

4.4 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF hat darauf hingewiesen, dass Anforderungen an Belege in elektronischer Form in Nr. 4 und Nr. 6 GoBIT-HKR beschrieben sind.

Es hat herausgestellt, dass gemäß Nr. 6.3 GoBIT-HKR elektronische Unterlagen für die Rechnungsprüfung und für die Aufgaben nach § 9 BHO auch maschinell auswertbar sein müssen.

4.5 Abschießende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die Stellungnahmen des BMI und des BMF zur Kenntnis.

Soweit es einen Zugriff auf die Daten im System betrifft, verkennt die Stellungnahme des BMI die Reichweite des Prüfungsrechts des Bundesrechnungshofes.

Der Bundesrechnungshof merkt an, dass seine Empfehlungen im vorliegenden Bericht nicht auf einen dauerhaften Zugriff im neuen TMS Bund für Zwecke der externen Finanzkontrolle zielen. Die datenschutzrechtliche Argumentation des BMI geht insoweit fehl. Die empfohlene Schnittstelle soll lediglich im Fall einer Prüfung einen rechtskonformen und technisch unproblematischen Datenabruf ermöglichen, was § 95 Absatz 3 (2. Alternative) BHO ausdrücklich vorsieht.

Der Bundesrechnungshof begrüßt in diesem Zusammenhang jedoch die Zusage des BMI, seiner Empfehlung insoweit zu folgen, als es Prüfungen für Zwecke der externen Finanzkontrolle im neuen TMS Bund durch temporäre lesende Zugriffsrechte auf die zu prüfenden Akten und/oder Vorgänge unterstützen und hierfür eine Funktion zur Übermittlung digitaler Vorgangsmappen zur Verfügung stellen will. Er geht davon aus, dass dieser Zugang – nicht zuletzt aus Gründen der Verfahrensökonomie und Nachhaltigkeit – auch die technische Möglichkeit eines temporären Fernzugriffs einschließt.

5 Dienstreisen im Spannungsfeld von Digitalisierung und Nachhaltigkeit

5.1 Vorrang der digitalen Erledigung

Dienstreisen sollen gemäß § 2 Absatz 1 Satz 3 BRKG nur durchgeführt werden, wenn sie aus dienstlichen Gründen notwendig sind.

Seit der BRKG-Novelle im Jahre 2021 präzisiert § 2 Absatz 1 Satz 4 BRKG, dass Dienstreisen nur angeordnet oder genehmigt werden dürfen, wenn das Dienstgeschäft nicht auf andere Weise, insbesondere durch Einsatz digitaler Kommunikationsmittel, erledigt werden kann.

Bei der Entscheidung über die Genehmigung einer Dienstreise ist zu prüfen, ob die Dienstreise notwendig und der Vorrang von Telefon- und Videokonferenzen vor Dienstreisen beachtet ist. Die Zahl der Teilnehmenden und die Dauer der Dienstreise sind auf das notwendige Maß zu beschränken.²⁰

²⁰ Ziffer 2.1.9 BRKGVwV.

Bei der Anordnung oder Genehmigung einer Dienstreise sind neben den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Fürsorge auch die Grundsätze der Umweltverträglichkeit und Nachhaltigkeit zu berücksichtigen.²¹ Die Fürsorgepflicht kann u. a. auf die Festlegung des Beginns und des Endes einer Dienstreise Einfluss haben, wenn dadurch die Betreuung von Kindern oder pflegebedürftiger Familienangehöriger gewährleistet werden kann. Auch kann anstelle einer mehrtägigen Dienstreise die Anordnung mehrerer eintägiger Dienstreisen zur Berücksichtigung besonderer familiärer Situationen beitragen.²²

„Dauieranordnungen“

Eine Anordnung oder Genehmigung von Dienstreisen kann auch allgemein erteilt werden (z. B. für Dienstreisen mit wiederkehrenden Dienstgeschäften bestimmter Art). Eine solche Anordnung oder Genehmigung soll die Art der Dienstgeschäfte, ggf. zu nutzende Beförderungsmittel sowie die Dauer der Genehmigung nennen. Einer nochmaligen Einzelanordnung bedarf es nicht, wenn sich auswärtige Dienstgeschäfte aus z. B. Dienst- oder Einsatzplänen unzweifelhaft ergeben.²³

Der Bundesrechnungshof hat im Rahmen seiner Prüfungsreihe vielfach funktions- oder personenbezogene „Dauieranordnungen“ von Dienstreisen vorgefunden. Sie stehen nicht erst seit der BRKG-Novelle im Jahre 2021 in einem Spannungsfeld zu der Maßgabe, Dienstreisen nur anzuordnen oder zu genehmigen, wenn das Dienstgeschäft nicht auf andere Weise erledigt werden kann.

Seit der letzten Novelle benennt § 2 Absatz 1 Satz 4 BRKG bei der Prüfung und Entscheidung über die Notwendigkeit einer Dienstreise den vorrangigen Einsatz digitaler Kommunikationsmittel ausdrücklich im Gesetzeswortlaut. Ausnahmen von diesem prinzipiellen Vorrang der digitalen Erledigung sind zwar möglich, hierbei ist jedoch unter Berücksichtigung aller oben erwähnten Aspekte ein strenger Maßstab anzulegen. Im Falle einer Dauieranordnung bringt der Anordnende mit seiner Entscheidung zum Ausdruck, dass er für alle umfassten Dienstgeschäfte trotz der Anlegung dieser Maßstäbe eine digitale Erledigung für nicht möglich und eine Präsenz der Dienstreisenden vor Ort für zwingend erforderlich hält. Die Verpflichtung des Dienstreisenden bleibt unberührt, im konkreten Einzelfall in Kenntnis der aktuellen Gegebenheiten auch selbst die Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit der Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen, z. B. durch den Verzicht auf eine Dienstreise bei sich kurzfristig ergebender Möglichkeit der digitalen Erledigung.

Der Evaluationsbericht des BfIT verwendet in seiner *Fußnote 15* in diesem Kontext den Begriff der „*Dauerdienstreisegenehmigung*“. Unter Kapitel 8.6 „*Automatisierung und Selbstbuchung*“ erwähnt der Evaluationsbericht die „*Abrechnung von Reisen basierend auf*

²¹ Ziffer 2.1.10 Satz 1 BRKGVwV.

²² Ziffer 2.1.10 Sätze 2 und 3 BRKGVwV.

²³ Ziffer 2.1.11 BRKGVwV.

Dauerdienstreisegenehmigungen“ beispielhaft als möglichen Anwendungsfall der Automatisierung im Reisemanagement.

5.2 „Große“ Wegstreckenentschädigung: Feststellung des erheblichen dienstlichen Interesses

Sofern die Anordnung bzw. Genehmigung einer Dienstreise notwendig ist, etwa weil eine digitale Erledigung ausscheidet, sind neben den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Fürsorge auch die Grundsätze der Umweltverträglichkeit und Nachhaltigkeit zu berücksichtigen (vgl. Ziffer 2.1.10 BRKGVwV).

Diese Grundsätze sind auch bei der Auswahl des Reisemittels zu berücksichtigen. Danach ist es erforderlich, nicht nur bei Flugreisen, sondern auch bei der Nutzung von dienstlich bereitgestellten oder privaten Kraftwagen besonders auf die Nachhaltigkeitswirkung zu achten. Dies gilt gerade dann, wenn Anordnende gemäß § 5 Absatz 2 BRKG entscheiden, ob an der Benutzung eines privaten Kraftwagens ein *erhebliches dienstliches Interesse* besteht. Das erhebliche dienstliche Interesse muss vor Antritt der Dienstreise in der Anordnung oder Genehmigung schriftlich oder elektronisch festgestellt werden. Einer entsprechenden *vorherigen Anerkennung* bedarf es auch in den Fällen, in denen eine Genehmigung der Reise nach dem Amt der Dienstreisenden oder dem Wesen des Dienstgeschäfts nicht in Betracht kommt.²⁴

Die Anerkennung eines erheblichen dienstlichen Interesses an der Benutzung eines privaten Kraftfahrzeugs (Kfz) richtet sich nach den Vorgaben des § 5 Absatz 2 BRKG i. V. m. Ziffer 5.2.2 BRKGVwV. Sie hat zur Folge, dass die nachfolgenden, für die Dienstreisenden vorteilhaften Erstattungsregeln greifen:

- Es wird einheitlich und *ohne Kilometerbegrenzung* die „große“ Wegstreckenentschädigung in Höhe von *30 Cent je Kilometer* gezahlt. Dagegen ist die „kleine“ Wegstreckenentschädigung gemäß § 5 Absatz 1 BRKG auf *20 Cent je Kilometer* mit einer *Obergrenze* von *grundsätzlich* höchstens *130 Euro* begrenzt.
- Alle weiteren mit der Kraftwagenbenutzung verbundenen Kosten, z. B. Parkgebühren, sind in voller Höhe als Nebenkosten erstattungsfähig (Ziffer 10.1.2 BRKGVwV, 5. Spiegelstrich). Bei der „kleinen“ Wegstreckenentschädigung (§ 5 Absatz 1 BRKG) können grundsätzlich nur Parkgebühren bis zu einer Höhe von derzeit höchstens 15 Euro täglich erstattet werden (Ziffer 10.1.2 BRKGVwV, 6. Spiegelstrich).
- Im Schadensfall besteht gemäß Ziffer 5.2.3 BRKGVwV ein Anspruch der Dienstreisenden bis hin zu vollem Sachschadensersatz²⁵ nach den jeweils hierfür geltenden

²⁴ Vgl. angefügter Satz 2 zu Textziffer 5.2.1 gemäß der Fünften allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Änderung der BRKGVwV vom 1. Dezember 2022, die am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist.

²⁵ Siehe insbesondere Ziffer 3.3.3 der Richtlinie für die Erstattung von Sachschäden, die im Dienst entstanden sind (Sachschadenserstattungsrichtlinie – SachsCHERL) des BMI vom 28. März 2019 – D4-30302/31#3.

Bestimmungen. In diesen Fällen trägt der Bund als Selbstversicherer das Risiko der Sachschadenshaftung. Bei der „kleinen“ Wegstreckenentschädigung besteht ein solcher Anspruch nicht.

Gemäß Satz 1 der Ziffer 5.2.2 BRKGVwV liegt ein erhebliches dienstliches Interesse an der Benutzung eines Kraftwagens vor, wenn ein Dienstgeschäft sonst nicht durchgeführt werden kann oder die Benutzung eines Kraftwagens nach Sinn und Zweck eines Dienstgeschäfts notwendig ist und ein Dienstkraftfahrzeug nicht zur Verfügung steht. Zudem ist nach der Erlasslage des BMI vor dem Hintergrund der Übernahme der Sachschadenshaftung durch den Bund vor der Anerkennung eines erheblichen dienstlichen Interesses an der Nutzung des privaten Kfz zunächst zu prüfen, ob der Einsatz eines Mietwagens sachgerechter ist.²⁶

Das Bundesarbeitsgericht hat klargestellt²⁷, dass es für die Beurteilung dieser Voraussetzung auf die von den Dienstreisenden zu erledigenden Dienstgeschäfte ankommt. Wird folglich dem Beschäftigten durch Weisung ein bestimmtes Dienstgeschäft übertragen, ist zu prüfen, ob die mit diesem Dienstgeschäft verbundenen konkreten Obliegenheiten nur im Rahmen einer Dienstreise mittels eines privaten Kraftwagens erledigt werden können.

„Dauerhafte“ Anerkennungen eines erheblichen dienstlichen Interesses

Die vom Bundesrechnungshof im Rahmen seiner Prüfungsreihe vorgefundenen allgemeinen (d. h. „dauerhaften“ oder auf vorab festgelegte Zeiträume bezogenen) Anerkennungen der Benutzung eines privaten Kraftwagens gemäß § 5 Absatz 2 BRKG ließen den gebotenen strengen Maßstab zur Gewährung der „großen“ Wegstreckenentschädigung oftmals nicht erkennen. Sie stellten weder sicher, dass für alle umfassten Dienstreisen das zwingende Erfordernis einer Fahrzeugnutzung gegeben war, noch berücksichtigten sie nachvollziehbar die damit verbundene Nachhaltigkeitswirkung.

So waren bei Dienstreisen, die auf der Grundlage solcher Daueranordnungen mit „großer“ Wegstreckenentschädigung tatsächlich mit privaten Kraftwagen durchgeführt wurden, die Reiseziele vielfach in angemessener Zeit mit Bahn und ÖPNV erreichbar, ohne die zweckmäßige Erledigung der jeweiligen auswärtigen Dienstgeschäfte nennenswert zu beeinträchtigen. Zuweilen verfügten solche Dienstreisende sogar über eine dienstliche Bahncard und nutzten sie für die hier in Rede stehenden Strecken von Fall zu Fall anstelle ihres privaten Kraftwagens. Art, Dauer und zeitliche Lage der auswärtigen Dienstgeschäfte erforderten

²⁶ Siehe BMI-Erlass Zl2.30201/2#7 vom 23. Februar 2023, Ziffer 4 (zu § 5 Absatz 2 BRKG). Es wird darauf hingewiesen, dass dieser Erlass ausschließlich für das BMI und seinen Geschäftsbereich gilt. Er gilt nicht für die gesamte Bundesverwaltung.

²⁷ Siehe hierzu Urteil des Bundesarbeitsgerichts vom 15. September 2009, 9 AZR 645/08, Randnummer 24: *„Dienstgeschäfte eines Beamten sind die ihm in seinem konkreten Amt zur unmittelbaren Erledigung übertragenen Dienstaufgaben (vgl. z. B. BVerwG 12. Dezember 1979 – 6 C 23.78 – zu II der Gründe, ZBR 1980, 354; VG Göttingen 27. April 2009 – 3 A 485/07 – juris RN 27). Dienstgeschäfte eines Angestellten sind daher die ihm zur unmittelbaren Erledigung übertragenen Arbeitsaufgaben.“*

demnach offenkundig keine *dauerhafte* Anerkennung eines erheblichen dienstlichen Interesses an der Nutzung eines privaten Kraftwagens.

5.3 Würdigung und Empfehlung

Nach dem „Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050“²⁸ ist bei Dienstreisen zur Minderung von Emissionen beizutragen. Sofern die Anordnung bzw. Genehmigung einer Dienstreise notwendig ist, weil eine digitale Erledigung²⁹ im Einzelfall ausscheidet, sind neben den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie der Fürsorge deshalb gemäß Ziffer 2.1.10 BRKGVwV auch die Grundsätze der Umweltverträglichkeit und Nachhaltigkeit zu berücksichtigen. Ein strenger Maßstab ist dabei unerlässlich. Dies bedeutet, dass jeder Entscheidung über die Anordnung und Genehmigung von Dienstreisen eine sorgfältige Abwägung vorausgehen muss, ob die Präsenz der Beschäftigten am Reiseort tatsächlich zwingend erforderlich ist bzw. für die Wahrnehmung der dienstlichen Aufgaben so bedeutsam ist, dass sie die dadurch bedingten Nachteile für die Umwelt rechtfertigt.

Dauieranordnungen

Funktions- oder personenbezogene Daueranordnungen (oder ggf. -genehmigungen), d. h. dauerhafte oder auf festgelegte Zeiträume bezogene Bewilligungen, von Dienstreisen sieht der Bundesrechnungshof vor diesem Hintergrund generell kritisch.

Solche Daueranordnungen von Dienstreisen stehen grundsätzlich in einem Spannungsfeld zum reisekostenrechtlich vor jeder Reiseanordnung zu beachtenden Vorrang der digitalen Erledigung von Dienstgeschäften (und damit zugleich zum Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung).³⁰ Es ist daher erforderlich, vorab zu prüfen, ob sämtliche von der Daueranordnung umfasste Dienstreisen dem obigen Grundsatz entsprechen. Dies ist dann der Fall, wenn die Erledigung dieser Dienstgeschäfte jeweils zwingend erfordern, dass die Dienstreisenden vor Ort präsent sind.

²⁸ BT-Drucksache 19/13900 vom 11. Oktober 2019.

²⁹ Siehe hierzu insbesondere auch BT-Drucksache 30/3790 vom 29. September 2022: Unterrichtung durch die Bundesregierung – Klimaschutzbericht 2022 –, Ziffer 5.10. (Klimaneutrale Bundesverwaltung bis 2030): „[...] Minderung der Emissionen aus Dienstreisen (KSPr 2030 Maßnahme 3.5.1.3) Reisevermeidung durch verstärkten Einsatz von Video- und Telefonkonferenzen und Aufnahme der Reisevermeidung als Ziel in die Leitbilder der Behörden; [...]“.

³⁰ Siehe unter Suchwort „Dienstreisen“: Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung – Weiterentwicklung 2021 (DNS 2021), z. B. auf <https://www.bmu.de/themen/nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltigkeit/strategie-und-umsetzung/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie> – vgl. außerdem: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik> – zuletzt aufgerufen am 13. September 2023.

Gleichwohl benennt der vorliegende Evaluationsbericht des BfIT auch für die Abrechnung von Reisen auf der Grundlage von „Dauerdienstreisegenehmigungen“ die Automatisierung als Lösungsoption. Der Bundesrechnungshof nimmt dies zur Kenntnis.

Dauerhafte Anerkennungen eines erheblichen dienstlichen Interesses

Das oben aufgezeigte Spannungsfeld besteht umso mehr, wenn zusätzlich ein erhebliches dienstliches Interesse an der Benutzung des privaten Kraftfahrzeuges (sogenannte „große Wegstreckenentschädigung“) allgemein anerkannt wird. Im Vergleich zur „kleinen“ Wegstreckenentschädigung ist die „große“ Wegstreckenentschädigung hinsichtlich ihrer Umweltverträglichkeit bzw. Klimawirkung nachteiliger, da sie das Risiko eines Fehlanreizes zur Fahrzeugnutzung erhöht. Die umfängliche Sachschadenshaftung des Bundes bei „großer“ Wegstreckenentschädigung verstärkt diesen Fehlanreiz zusätzlich.

Für die Anerkennung des dienstlichen Interesses an der privaten Fahrzeugnutzung gelten die eng begrenzten Vorgaben der Ziffer 5.2.2 BRKGVwV; sie stellen im Kern auf die Besonderheiten des einzelnen, ohne ein Kraftfahrzeug nicht durchführbaren Dienstgeschäfts ab. Ansatzpunkte für ein über den Einzelfall hinausgehendes dienstliches Interesse eröffnet die Regelung als Ausnahmefall nur für dauerhaft, nicht nur vorübergehend gegebene aufgaben-/funktions- oder personenbezogene Besonderheiten, die offenkundig zwingend eine Fahrzeugnutzung erfordern, wie etwa die Tätigkeit als Hundeführer oder eine Schwerbehinderung mit dem Merkzeichen aG. Hieraus folgt, dass grundsätzlich nur durch reisebezogene Einzelentscheidungen die für die Anordnung bzw. Genehmigung relevanten Gesichtspunkte sachgerecht einbezogen werden können.

Darüberhinausgehende Dauergenehmigungen können nur dann gerechtfertigt sein, wenn sichergestellt ist, dass das zwingende aufgaben-/funktionsbezogene oder personenbezogene Erfordernis einer Fahrzeugnutzung für jede einzelne Dienstreise gegeben ist.³¹ Nur so lässt sich auch der durch eine Dauergenehmigung entstehende Fehlanreiz vermeiden, durch die Fahrzeugnutzung im Einzelfall vermeidbare nachteilige Nachhaltigkeitswirkungen in Kauf zu nehmen.

Nach den Prüfungserfahrungen des Bundesrechnungshofes erfüllen die in der Bundesverwaltung ausgesprochenen Anerkennungen des erheblichen dienstlichen Interesses gemäß § 5 Absatz 2 BRKG diese Vorgaben vielfach nicht. Sie stehen damit im Widerspruch sowohl zum Reisekostenrecht des Bundes als auch zum Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, solche Daueranordnungen grundsätzlich, außer in den in der BRKGVwV ausdrücklich genannten Fällen aufgaben-/funktionsbezogener Notwendigkeiten oder nicht nur vorübergehender persönlicher Beeinträchtigungen,

³¹ Ggf. kann dem Rechnung getragen werden, indem mehrere gleichartige Dienstreisen, z. B. im Rahmen eines zeitlich und sachlich abgegrenzten Projekts, zusammengefasst betrachtet werden.

- *dauerhaft* oder für vorab festgelegte Zeiträume *nicht mehr anzuerkennen* und
- *vorliegende* Anordnungen dieser Art *nicht mehr zu erneuern*.

Der Bundesrechnungshof hat hierzu empfohlen, die Anordnenden in der Bundesverwaltung anhand dieser Vorgabe durch ein Rundschreiben des BMI ressortübergreifend zu sensibilisieren.

Hinsichtlich der Weiterentwicklung des TMS Bund hat der Bundesrechnungshof empfohlen, für die Antragstellenden und die Anordnenden von Dienstreisen die Möglichkeit vorzusehen, entsprechend begründete Notwendigkeiten und Erfordernisse für die Anordnung einzelner Dienstreisen so im Workflow abzubilden (etwa in Freitextfeldern), dass sie für eine rechtssichere und nachprüfbare Weiterverarbeitung reisebezogen dokumentiert sind.

5.4 Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern und für Heimat

Das BMI hat hierzu wie folgt Stellung genommen:

Dauieranordnungen und Rundschreiben

Mit der Novellierung des BRKG im Jahr 2021 sei die Überführung des Punktes Reisevermeidung von der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift in § 2 Absatz 1 BRKG erfolgt, um so die Bedeutung der Prüfung der Reisevermeidung vor jeder Dienstreise zu unterstreichen und gesetzlich zu verankern. Demnach sollen Dienstreisen nur durchgeführt werden, wenn sie aus dienstlichen Gründen notwendig sind. Dienstreisen dürfen nur angeordnet oder genehmigt werden, wenn das Dienstgeschäft nicht auf andere Weise, insbesondere durch Einsatz digitaler Kommunikationsmittel, erledigt werden kann.

Das BMI hat bestätigt, dass diese rechtlichen Maßgaben auch bei der Erteilung von sogenannten Dauerdienstreisegenehmigungen gelten. Das BRKG und die konkretisierenden Verwaltungsvorschriften beschrieben diese rechtlichen Maßgaben. Gleiches gelte auch für die Anerkennung eines erheblichen dienstlichen Interesses an der Benutzung des privaten Kraftfahrzeuges.

Die vom Bundesrechnungshof hierzu empfohlenen ergänzenden Hinweise in Form eines Rundschreibens hält das BMI nicht für erforderlich.

Das BMI teilt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass im Zusammenhang mit Dauerdienstreisegenehmigungen die gleichzeitige dauerhafte Anerkennung eines erheblichen dienstlichen Interesses für die Nutzung des privaten Kraftfahrzeugs nur gerechtfertigt sei, wenn sichergestellt ist, dass das Erfordernis einer Fahrzeugnutzung für jede einzelne Dienstreise, für die die Dauerdienstreisegenehmigung erteilt wurde, gegeben ist.

Liege im Ausnahmefall die dauerhafte Anerkennung eines erheblichen dienstlichen Interesses für die Nutzung des privaten Kraftfahrzeugs vor, bedürfe es bei der einzelnen Dienstreise keiner Prüfung mehr. Die Dienstreisenden könnten dann darauf vertrauen, dass die Wegstreckenentschädigung nach § 5 Absatz 2 BRKG gezahlt werde. Das private Kraftfahrzeug ersetze hier einen Dienstwagen.

Liege lediglich eine Dauerdienstreisegenehmigung vor, müssten die Dienstreisenden die Einzelfallgenehmigung für die Anerkennung eines erheblichen dienstlichen Interesses für die Nutzung des privaten Kraftfahrzeugs beantragen.

Die neue TMS-Lösung werde es ermöglichen, die entsprechenden Begründungen abzufragen und die Eingaben in Freitextfeldern zu speichern. Die Prüfung erfolge durch die zuständigen Personen und die Entscheidung der Genehmigenden werde dokumentiert.

Abbildung der Anordnung einzelner Dienstreisen im Workflow

Für die Antragstellenden und die Anordnenden von Dienstreisen werde das neue TMS Bund Freitextfelder für zu hinterlegende Notwendigkeiten und Erfordernisse zur Anordnung einzelner Dienstreisen im Workflow vorsehen. Bei Vorliegen eines Ermessens- oder Beurteilungsspielraums habe die Prüfung der Begründung durch die zuständigen Personen zu erfolgen. Freitextfelder könne das BMI nicht automatisiert auswerten.

5.5 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF hat aus seiner haushalts- und kassenrechtlichen Sicht angemerkt, dass eine dauerhafte Anordnung von gleichen, sich wiederholenden Geschäftsvorfällen grundsätzlich möglich ist, sofern die VV Nr. 1.2.2 ZBR BHO eingehalten werde.

Es hat hierzu herausgestellt, dass Geschäftsvorfälle, die zu wiederkehrenden Zahlungen führen und im voraussichtlichen Anspruchszeitraum den Betrag von 7 500 Euro übersteigen, in der Gefährdungsanalyse als höheres Risiko zu bewerten seien.

5.6 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt die Stellungnahmen des BMI und des BMF zur Kenntnis.

Er begrüßt die Zusage des BMI, im neuen TMS Bund Begründungen für die (ggf. dauerhafte) Notwendigkeit von Dienstreisen bzw. die beantragte (ggf. dauerhafte) Anerkennung des erheblichen dienstlichen Interesses gemäß § 5 Absatz 2 BRKG abzufragen und die Eingaben in Freitextfeldern zu speichern.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass das neue TMS Bund die Prüfung durch die zuständigen Personen und deren Erwägungsgründe ebenso dokumentiert wie die Entscheidungsgründe der Genehmigenden.

Hinsichtlich der vom BMI im Kontext der Automation problematisierten Auswertbarkeit von Freitextfeldern geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass zügige Fortschritte und Weiterentwicklungen etwa auf dem Gebiet der künstlichen Intelligenz in Verwaltungsprozessen künftig dazu beitragen können, Prüfungen und Entscheidungen natürlicher Personen zu unterstützen, ohne dass diese dadurch ersetzt würden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bedarf es allein hierfür keiner Rechtsänderung, auch nicht des § 35a VwVfG.

Nach dem „Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050“ ist bei Dienstreisen zur Minderung von Emissionen beizutragen.³²

Aus der Sicht des Bundesrechnungshofes ist es daher unabdingbar, Fehlanreize zur Fahrzeugnutzung zu vermeiden.

An seiner Empfehlung, von dauerhaften Anerkennungen des erheblichen dienstlichen Interesses gemäß § 5 Absatz 2 BRKG grundsätzlich abzusehen, außer in den in der BRKGVwV ausdrücklich genannten Fällen (aufgaben-/funktionsbezogene Notwendigkeiten; nicht nur vorübergehende persönliche Beeinträchtigungen), hält der Bundesrechnungshof deshalb fest.

6 Transparenter und nachhaltiger Einsatz knapper Ressourcen bei Dienstreisen

6.1 Status Quo: Transparenz interner sowie internalisierter externer Kosten

Interne Kosten

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die im TMS erstellten Bescheide über die Reisekostenvergütung sich vielfach auf Teilkosten bzw. solche Kostenbestandteile der Dienstreise beschränkten, die noch an die Dienstreisenden ausbezahlen waren (z. B. Tagegeld). Kosten für andere von den Reisestellen gebuchte und unmittelbar mit den Leistungserbringern abgerechnete Reisemittel einschließlich Hotels waren nicht immer ausgewiesen.

³² Siehe hierzu auch die abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes zur Belegvorhaltung und Automation unter Tz. 3.6 dieses Berichts.

Tatsächliche oder zumindest streckenbezogene kalkulatorische Kosten für genutzte Dienst-Kfz enthielten die vorgefundenen Reisekostenbescheide durchgängig nicht. Solche Kosten blieben deshalb im Bescheid über die Reisekostenvergütung für die Dienstreisenden und in aggregierter Form für ihre anordnenden Vorgesetzten intransparent (interne Kosten).

Im derzeitigen TMS Bund stehen den anordnenden Vorgesetzten keine aggregierten und zeitraumbezogenen Kosteninformationen über die innerhalb ihrer Organisationseinheit durchgeführten Dienstreisen, ggf. mit dem zugehörigen Projektbezug, zur Verfügung.

Internalisierte externe Kosten (Dienstreisekompensation der Bundesregierung)

Ebenso enthält das abzulösende TMS Bund keinerlei Kosteninformationen zur – unten näher erläuterten – Klimakompensation der abgerechneten Dienstreisen (internalisierte externe Kosten).

Zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms der Bundesregierung hat das Umweltbundesamt (UBA) in einer Publikation hierfür Anforderungen, Empfehlungen und Hilfestellungen zusammengestellt.

Diese sollen die Verwaltung dabei unterstützen, *„ihre Vorbildfunktion im Klimaschutz wahrzunehmen und ihre Glaubwürdigkeit zu erhöhen.“* Die Veröffentlichung beschreibt „[...], wie Verwaltungen systematisch ihre Treibhausgasemissionen erfassen, vermeiden, verringern sowie darüber berichten können. Sie richtet sich in erster Linie an die Beschäftigten in der Verwaltung, die zur Treibhausgasneutralität ihrer Verwaltung beitragen wollen. Neben den Leiterinnen und Leitern der Behörden und ihren Organisationseinheiten sind das auch diejenigen, die den Klimaschutz auf der Arbeitsebene praktisch umsetzen, sei es als Klimaschutzbeauftragte, in der Liegenschaftsbewirtschaftung im Dienstreise-Management, im Fuhrpark, in der Beschaffungs- und Vergabestelle, im Rechenzentrum oder in der Veranstaltungsorganisation [...]“.“³³

Danach lassen sich die Treibhausgasemissionen der Dienstreisen aus den entsprechenden Daten des Dienstreisemanagements zu Zahl, Entfernung und Verkehrsmitteln schätzen. Eine entsprechende Methodik hierzu hat das UBA und die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) für die Dienstreisen der Bundesverwaltung entwickelt. Seit dem Jahre 2014 gleicht die Bundesregierung nach eigenen Angaben die Klimawirkung der Dienstreisen ihrer Beschäftigten mit Flugzeug und Pkw aus. Nach jedem Kalenderjahr wird die verursachte Klimawirkung im jeweiligen Folgejahr berechnet und kompensiert. Die Kompensation von

³³ Siehe hierzu UBA: „Der Weg zur treibhausgasneutralen Verwaltung – Etappen und Hilfestellungen“ (Stand: November 2020, ISSN 2363-832X), <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/der-weg-zur-treibhausgasneutralen-verwaltung> – zuletzt aufgerufen am 13. September 2023.

Dienstfahrten wurde im Jahre 2018 ausgeweitet. Seitdem bezieht sie beispielsweise auch Vollzugsfahrten der Bundespolizei ein.³⁴

Im Rahmen der Dienstreisekompensation der Bundesregierung ermittelt das UBA für die unmittelbare Bundesverwaltung die verkehrsbezogenen Emissionen aus Dienstreisen und Dienstfahrten. Die Bilanzierung erfolgt anhand der aggregierten Daten des BVA zu den Flugreisen, sofern diese über das TMS Bund beim BVA gebucht werden. Für Dienst-Kfz werden nach dortigen Angaben die tatsächlichen Kraftstoffverbräuche erhoben und die Emissionen anhand sogenannter Emissionsfaktoren ermittelt. Mangels verfügbarer einheitlicher Datenquellen sind dabei die mit privaten Kfz, ÖPNV, Taxi und Mietwagen zurückgelegten Entfernungen und die hierdurch entstandenen Emissionen nach Angabe des UBA bislang nicht erfasst worden.³⁵

Außer durch den Verkehr verursachen Dienstreisen auch durch *Übernachtungen* Treibhausgasemissionen. Damit der Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zur Genauigkeit der Emissionsschätzung steht, können diese nach Angabe des UBA anhand der Zahl der insgesamt durchgeführten Übernachtungen mit einem pauschalen Faktor pro Übernachtung geschätzt werden.³⁶

Gemäß Verlautbarung des UBA und der DEHSt vom 9. Juli 2021 war vorgesehen, dass der Bund für das Jahr 2020 Emissionen seiner Dienstreisen im Umfang von knapp 175 000 Tonnen CO₂ durch Klimaschutzprojekte kompensiert.^{37, 38}

Der Evaluationsbericht des BfIT behandelt unter Kapitel 8.11 die Themen „CO₂Reporting und Rechner“. Unter Kapitel 5.2.6 thematisiert der Evaluationsbericht die Einbindung des TMS in eine umfassende IT-Systemlandschaft mit zahlreichen Schnittstellen zu internen und

³⁴ Siehe UBA/DEHSt: „Dienstreisen der Bundesregierung“ – https://www.dehst.de/DE/Klimaschutzprojekte-Seeverkehr/Dienstreisen-der-Bundesregierung/dienstreisen-der-bundesregierung_node.html – zuletzt aufgerufen am 13. September 2023.

³⁵ Aufgrund verschiedener Dienstleister und IT-Systeme in der Reisebuchung und -abrechnung waren (Stand: November 2020) nach Angabe des UBA die für die Berechnung notwendigen Daten nicht in einem einheitlichen auswertbaren Format verfügbar, eine Konsolidierung werde angestrebt.

³⁶ Möglicherweise gibt es bereits standardisierte Sätze für Emissionen je Übernachtung. Siehe hierzu UBA: „Der Weg zur treibhausgasneutralen Verwaltung – Etappen und Hilfestellungen“ (Stand: November 2020, ISSN 2363-832X), Seite 41 <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/der-weg-zur-treibhausgas-neutralen-verwaltung> – zuletzt aufgerufen am 13. September 2023.

³⁷ Die Bundesregierung kompensiert seit 2014 die Klimawirkung aller Dienstreisen und -fahrten ihrer Beschäftigten. Für 2020 zählten dazu die Pkw-Fahrten und Flugreisen von 118 Ministerien und Behörden. Für die Dienstreisen im Jahr 2019 wurden rund 347 500 Tonnen CO₂-Äquivalente kompensiert. Vgl. hierzu: UBA/DEHSt, Verlautbarung vom 9. Juli 2021: <https://www.dehst.de/SharedDocs/news/DE/kompensation-dienstreisen-2020.html> – zuletzt aufgerufen am 13. September 2023.

³⁸ Siehe hierzu: Bundestags-Drucksache 20/7519, Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 26. Juni 2023 mit den in der Woche vom 26. Juni 2023 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Antwort zu Frage 123, Seite 97, Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Christian Kühn vom 30. Juni 2023: „Für die dienstreisebedingten Emissionen des Jahres 2021 wurden bisher 166 412 Gutschriften erworben. Die Gesamtkosten beliefen sich dafür auf 5 285 568,26 Euro (inklusive Umsatzsteuer). Für die dienstreisebedingten Emissionen des Jahres 2022 erfolgt eine Ausschreibung noch in diesem Jahr.“

externen Systemen. In seiner Abbildung 7 zeigt er hierzu als Auszug eine aktuelle Übersicht der Schnittstellen (z. B. intern: Controlling, HKR; extern: Reisebüro).

6.2 Würdigung und Empfehlung

Dienstreisende erhalten derzeit häufig keine vollständigen Informationen zu den internen und internalisierten externen Kosten ihrer Dienstreisen. Damit wären sie jedoch in der Lage, für künftig anstehende Dienstgeschäfte, nicht zuletzt auch im Hinblick auf deren ökologische Wirkung, einen nachhaltigen Einsatz knapper Ressourcen selbst zu steuern.

Ebenso wird es Vorgesetzten, die Dienstreisen anordnen oder genehmigen, durch fehlende aggregierte und zeitraumbezogene Kosteninformationen über die innerhalb ihrer Organisationseinheit durchgeführten Dienstreisen erschwert, für ihren Verantwortungsbereich und ggf. mit jeweiligem Projektbezug einen nachhaltigen Einsatz knapper Ressourcen zu steuern.

Maßgebliche (Selbst-)Steuerungs- und (Selbst-)Optimierungspotenziale der operativen Verwaltung im Sinne einer sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung, die gemäß § 7 BHO auch Kosten und Leistungen monetär beziffert, bleiben deshalb ungenutzt.

Werden Teilkosten bzw. Kostenbestandteile von Dienstreisen in Reisekostenbescheiden oder als aggregierte Informationen unvollständig abgebildet, führt dies zu Intransparenz und kann zu einer fehlerbehafteten Kosten-Nutzen-Bewertung beitragen. Die Folge können Fehleinschätzungen sein, ob der zu erwartende Nutzen bzw. Ertrag einer Dienstreise ihren Aufwand (d. h. die Kosten) rechtfertigt.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, dass Reisekostenabrechnungen und hieraus aggregierte Kosteninformationen für Vorgesetzte alle tatsächlich angefallenen oder zumindest kalkulatorisch bezifferten internen und internalisierten externen Kosten einer Dienstreise ausweisen. Es kommt dabei nicht darauf an, ob diese Kosten im Verhältnis zu den Dienstreisenden auszahlungsrelevant sind; Kostentransparenz sollte z. B. auch dann hergestellt werden, wenn Dienstreisende ein Dienst-Kfz nutzen, Reisestellen im Wege der Kostenübernahme Hotels und weitere Reisemittel bereitstellen oder Klimakompensationen erbracht werden. Diese Transparenz kann und soll Dienstreisende und Vorgesetzte darin unterstützen, einen nachhaltigen Einsatz knapper Ressourcen bei der Erledigung ihrer auswärtigen Dienstgeschäfte besser als bisher einschätzen und selbst steuern zu können.

Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zusammenhang begrüßt, dass der ihm vorliegende Evaluationsbericht des BfIT die Themen „*CO₂Reporting und Rechner*“ als notwendige Merkmale identifiziert.

Der Bundesrechnungshof hat hierzu die Auffassung vertreten, dass die vorhandenen Schnittstellen u. a. zum Controlling genutzt werden sollten, um das künftige TMS des Bundes in der vom Bundesrechnungshof dargestellten Art und Weise transparenter zu gestalten, so dass es bei der Abwicklung von Reise-, aber auch von Trennungsgeld- und Umzugsprozessen zu

einer verbesserten Selbststeuerungsfähigkeit der Verwaltung im Hinblick auf alle anfallenden internen und internalisierten externen Kosten beiträgt.

6.3 Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern und für Heimat

Das BMI hat hierzu wie folgt Stellung genommen:

Zur Herstellung der Transparenz der CO₂-Emissionen sehe das neue TMS Bund eine Vielzahl von Funktionen vor. Eine Auswahl hierfür im neuen TMS Bund eingeplanter Funktionen hat das BMI benannt:

- Das System müsse Nutzenden die Möglichkeit bieten, systemseitig oder mithilfe angebundener Schnittstellen, eine Nachhaltigkeitsbewertung (z. B. CO₂-Berechnung) unterschiedlicher Optionen durchzuführen und diese sowie die Entscheidung zu dokumentieren.
- Das System könne es Nutzenden ermöglichen, eingegebene Daten von noch nicht gebuchten Reisen aus einem Buchungssystem zu übernehmen und die CO₂-Berechnung durchzuführen.
- Das System könne es Nutzenden ermöglichen, die Daten einer bevorstehenden, aber nicht selbst gebuchten Reise (z. B. gebucht durch Reisestelle oder Gruppenreise) für die CO₂-Berechnung zu übernehmen und zu berechnen.
- Das System könne Nutzenden die Möglichkeit bieten, systemseitig oder mithilfe angebundener Schnittstellen, einen Bericht über die Nachhaltigkeitsbewertungen zu erstellen.
- Das System könne Filter- und Sortierfunktionen für den Nachhaltigkeitsbericht bereitstellen.
- Das System müsse es Nutzenden ermöglichen, die tatsächlich verursachten CO₂-Emissionen einer Reise bei Abweichung vom geplanten Reiseverlauf durch das System zu übernehmen.
- Das System könne es Nutzenden ermöglichen, die tatsächlich verursachten CO₂-Emissionen mit den Emissionen der geplanten Reise in einer einfachen Übersicht darzustellen und zu vergleichen.
- Das System müsse tatsächlich verursachte CO₂-Emissionen einer stattgefundenen Reise und CO₂-Emissionen einer geplanten Reise im Bericht entsprechend markieren.
- Das System müsse Bearbeitenden die Möglichkeit bieten, eine CO₂-Auswertung für eine Reise auf Abruf zu erstellen.
- Das System müsse den CO₂-Verbrauch pro Position und insgesamt auf der Abrechnung/im Bescheid ausweisen.

Außerdem werde systemseitig vorgesehen, dass Vergleichsrechnungen erstellt werden können. Hierfür könne das BMI jedoch nur die vorliegenden Kosteninformationen verwenden. Zur Abbildung der gesamten Kosteninformationen inklusive der anfallenden internen und internalisierten externen Kosten seien die Daten bisher nicht verfügbar.

Aus Datenschutzgründen sei es nicht zulässig, den Vorgesetzten Reisekostenabrechnungen der Beschäftigten zur Verfügung zu stellen.

6.4 Stellungnahme des Bundesministeriums der Finanzen

Das BMF sieht diesbezüglich keine eigene Zuständigkeit und hat insoweit keine Stellungnahme abgegeben.

6.5 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält die vom Bundesministerium des Innern und für Heimat in Aussicht gestellten Maßnahmen für geeignet, die Transparenz der CO₂-Emissionen bei Dienstreisen zu erhöhen. Dazu gehören Kosteninformationen, die es durch eine Vielzahl von Funktionen im neuen TMS Bund umsetzen will.³⁹

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, dass Reisekostenabrechnungen zur Information der Dienstreisenden – und die für Vorgesetzte hieraus aggregierten Kosteninformationen – alle tatsächlich angefallenen oder zumindest kalkulatorisch bezifferten internen und internalisierten externen Kosten einer Dienstreise ausweisen sollten.

Er nimmt zur Kenntnis, dass Daten zur Berechnung aller Kosteninformationen bei Dienstreisen, die auch anfallende interne Kosten einschließen, für das neue TMS Bund bis auf Weiteres nicht vollständig zur Verfügung stehen werden.

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, das neue TMS Bund in einer nächsten Ausbaustufe so weiterzuentwickeln, dass sämtliche noch fehlenden Kosteninformationen abgebildet werden.

Er geht davon aus, dass ein künftiges TMS Bund mit vollständiger Kostentransparenz auch aggregierte Auswertungen bezogen auf einzelne Organisationseinheiten nutzender Stellen anonymisiert und datenschutzkonform bereitstellen kann. Dies gilt bei Bedarf auch für klimaschutzbezogene Auswertungen. Dadurch würde das TMS Bund eine effektive und effiziente Selbststeuerungsfähigkeit der Verwaltung gewährleisten.

³⁹ Siehe hierzu auch die abschließende Würdigung des Bundesrechnungshofes zur Belegvorhaltung und Automation unter Tz. 3.6 und zu Dienstreisen im Spannungsfeld von Digitalisierung und Nachhaltigkeit unter Tz. 5.6 dieses Berichts.

7 Fazit

Der Bundesrechnungshof hält die eingeleitete Erneuerung des TMS Bund für einen wesentlichen Schritt hin zu einem moderneren, effizienteren und transparenteren Umgang mit Dienstreisen in der Bundesverwaltung und den durch sie verursachten Kosten. Er sieht darin auch einen Beitrag zur besseren Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen. Er erwartet von den beteiligten Bundesministerien, dass sie die erarbeiteten Maßnahmen zur Ablösung des bisherigen veralteten Verfahrens nunmehr unverzüglich umsetzen und in künftigen Ausbaustufen zügig weiterentwickeln.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, bei der Weiterentwicklung sämtlicher Prozesse des neuen TMS Bund (Dienstreisen, Trennungsgeld, Umzugskosten) für künftige Ausbaustufen auch die sich kontinuierlich verbessernden informationstechnischen Möglichkeiten zu berücksichtigen. Er geht z. B. davon aus, dass mit dem Einsatz der künstlichen Intelligenz in geeigneten Fällen auch eine automatisierte Auswertung von Freitextfeldern und insbesondere die anzustrebende weitere Automation des Zahlungsverkehrs wirksam unterstützt werden kann.

Die Entscheidung über die Anordnung von Dienstreisen soll allerdings weiterhin Vorgesetzten vorbehalten bleiben. Eine Automation solcher Entscheidungen hält der Bundesrechnungshof nach geltender Rechtslage auch nicht für zulässig.

Romers

Stütz

Beglaubigt: Renate Engelmann, Al'n

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.