

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

2 Risiko für „Trendwende Personal“: Bundesministerium der Verteidigung plant Karrierecenter am Bedarf vorbei

2.0

Das BMVg will die Karrierecenter umorganisieren, obwohl die notwendigen Daten zum Personalbedarf fehlen. Im Jahr 2012 hatte es die Karrierecenter bereits ohne vorherige Organisationsuntersuchung eingerichtet. Die Folge waren strukturelle Defizite, z. B. sehr unterschiedliche Wartezeiten der Bewerberinnen und Bewerber auf Gespräche in den Karrierecentern. Das Bundesamt für Personalmanagement der Bundeswehr entwickelte daraufhin eine neue Organisationsstruktur für die Karrierecenter. Die Analyse, auf der die neue Organisationsstruktur der Karrierecenter beruht, ist aber weder tragfähig noch in sich schlüssig. Trotzdem hat das BMVg begonnen, die Karrierecenter umzuorganisieren. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Umorganisation auszusetzen, bis eine Organisationsuntersuchung vorliegt.

2.1

Aufstellung der Karrierecenter

Nach der Aussetzung der Wehrpflicht gründete das BMVg im Jahr 2012 das Bundesamt für Personalmanagement der Bundeswehr (Bundesamt). Ihm unterstellte es 16 Karrierecenter mit 110 Karriereberatungsbüros. Die Karrierecenter beraten Reservistinnen und Reservisten und verwalten deren Angelegenheiten (Wehrersatzwesen). Daneben beraten sie im Berufsförderungsdienst Soldatinnen und Soldaten auf Zeit über Weiterbildungsmöglichkeiten für ihren beruflichen Übergang in die freie Wirtschaft und organisieren und finanzieren diese. Die Hälfte der Kar-

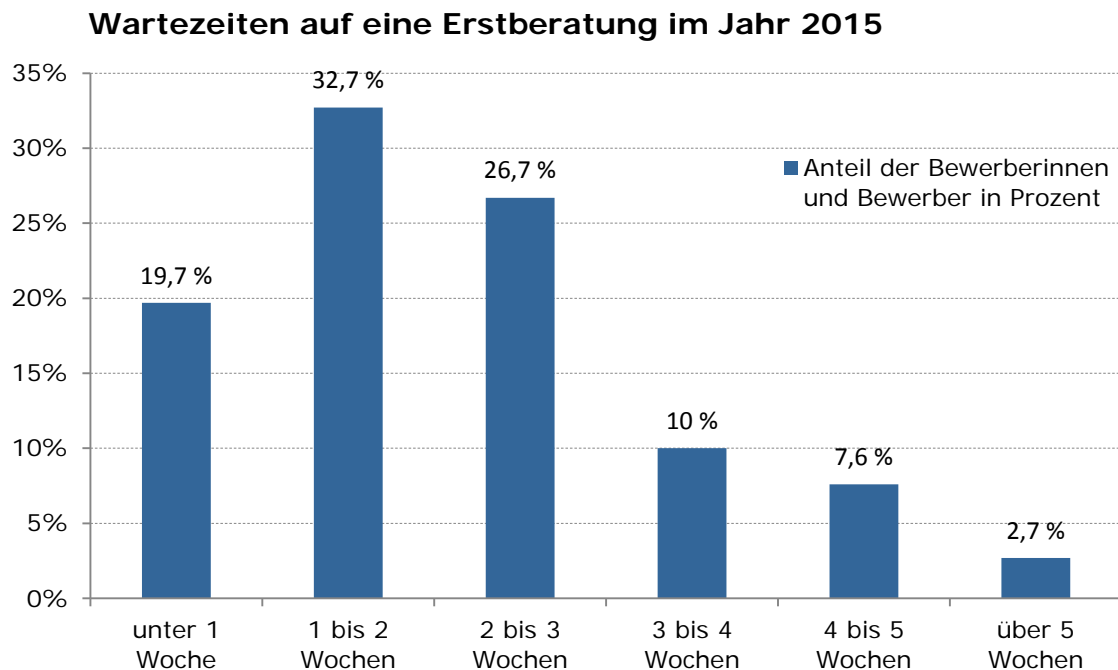
rierecenter steuert auch die Personalgewinnung der Bundeswehr in ihrer Region. Sie führen insbesondere Assessments durch, um die Eignung von Bewerberinnen und Bewerbern für die Bundeswehr festzustellen. Die nachgeordneten Karriereberatungsbüros beraten und informieren die Bewerberinnen und Bewerber über die beruflichen Möglichkeiten in der Bundeswehr.

Das BMVg stützte die Zahl, Struktur und Standorte der Karrierecenter auf Vorschläge und Arbeitsergebnisse der bis dahin verantwortlichen Dienststellen. Die Struktur und das Dienstpostengefüge beruhten auf Prognosen über die Aufgabenzuschnitte. Einige Aufgaben der Karrierecenter, wie die Reisekostenabrechnung für die Bewerberinnen und Bewerber, waren zum Zeitpunkt der Ausplanung noch nicht bekannt.

Defizitanalyse und Dienstpostenmehrbedarf

Im Jahr 2013 fragte das Bundesamt bei den Karrierecentern ab, ob personelle Anpassungen nötig seien. Die Karrierecenter gaben an, bei allen Aufgaben aus- oder überlastet zu sein. Sie meldeten u. a. Dienstpostenbedarf für die Karriereberatung, den Berufsförderungsdienst und das Wehersatzwesen. Sie begründeten den Bedarf beispielsweise mit langen Wartezeiten in der Karriereberatung und einer unzureichenden telefonischen Erreichbarkeit. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Wartezeiten für eine Erstberatung mit Bewerberinnen und Bewerbern in den einzelnen Karrierecentern im Jahr 2015 zwischen unter einer Woche und zehn Wochen lagen.

Abbildung 2 1



Quelle: Bundesamt, Auswertung Bundesrechnungshof, Stand Januar 2016.

Aus den Berichten der Karrierecenter leitete das Bundesamt ab, dass die Karriereberatung überlastet sei. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Karriereberaterinnen und Karriereberater im Jahr 2015 pro Tag durchschnittlich zwischen 0,7 und 2,5 Erstberatungen durchführten. Eine Erstberatung dauerte bis zu 60 Minuten. Zur Anzahl und Dauer weiterer Beratungen, Informationsgespräche und Veranstaltungen der Karriereberatung hatte das Bundesamt keine Daten.

Das Bundesamt ging in einer „Defizitanalyse“ aufgrund der Meldungen der Karrierecenter von einem zusätzlichen Bedarf von insgesamt 472 Dienstposten aus. Dabei unterstellte es bei jedem Karrierecenter denselben Bedarf. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, dass die Berater der Berufsförderung je nach Karrierecenter durchschnittlich zwischen 248 und 411 Soldatinnen und Soldaten betreuten. Im Wehrrersatzwesen lag diese Spanne zwischen 63 und 431 Reservistinnen und Reservisten pro Beratung.

Für allgemeine Verwaltungsaufgaben (Zentraler Unterstützungsbereich), wie Personalsachbearbeitung und Registratur, verfügten die Karrierecenter im Jahr 2015 über 177 Dienstposten. Davon waren 33 zeitlich befristet. Sie meldeten hier einen zusätzlichen Bedarf von 112 Dienstposten. Beispielsweise forderten die Leiter der Karrierecenter jeweils einen eigenen Kraftfahrer.

Neue Struktur

Ausgehend von 472 fehlenden Dienstposten entwickelte das Bundesamt im Jahr 2015 einen Vorschlag für eine Neuorganisation der Karrierecenter. Es wollte die personellen Probleme beheben und die Personalgewinnung verbessern. Dabei ging es davon aus, dass keine zusätzlichen Dienstposten für die Karrierecenter zur Verfügung stehen. Das Bundesamt nahm an, die Anzahl der Prüfgruppen für Assessments sei um 25 % zu hoch. Es hatte berechnet, wie viele Bewerbungsverfahren notwendig waren, um den Bedarf an Nachwuchskräften zu decken. Hieraus leitete es die Zahl der benötigten Prüfgruppen ab. Dabei war das Bundesamt von einem zu geringen Bedarf an Nachwuchskräften ausgegangen. Es hatte beispielsweise mit einem Bedarf von 8 500 Zeitsoldatinnen und -soldaten gerechnet. Die Arbeitsgruppe, die den Personalbedarf der Streitkräfte festlegt, hatte für das Jahr 2015 einen Bedarf von 11 378 Zeitsoldatinnen und -soldaten ermittelt. Auf die Dienstpostenmehrforderungen der Karrierecenter für die Prüfgruppen ging das Bundesamt nicht ein.

Für die Neuorganisation der Karrierecenter schlug das Bundesamt Folgendes vor:

- Elf Karrierecenter sollten die Dienststelleneigenschaft verlieren. Damit sei kein eigener zentraler Unterstützungsbereich mehr nötig.
- Die Eignung von Bewerberinnen und Bewerbern sollte nur noch an fünf statt an acht Standorten geprüft werden. Für die Marine sollten daneben zwei Prüfgruppen in Wilhelmshaven erhalten bleiben.

- Die drei Beratungen Wehrrersatz, Berufsförderung und Karriereberatung sollten zusammengefasst werden. Die 110 Karriereberatungsbüros und 88 Standortteams des Berufsförderungsdienstes sollten zu 109 Beratungsbüros zusammengelegt werden.
- Die telefonische Erreichbarkeit der Karrierecenter sollte künftig ein Kommunikationscenter in Stuttgart sicherstellen.
- 115 Dienstposten sollten von den Karrierecentern in das Bundesamt verlagert werden.

Keine der angestrebten Maßnahmen unterlegte das Bundesamt mit Berechnungen zum Personalbedarf oder zu den zu erwartenden Kosten.

Im Mai 2016 kündigte das BMVg eine „Trendwende Personal“ an. Es plant, die Personalstärke der Bundeswehr zu erhöhen. Die Karrierecenter will es mit 263 zusätzlichen Dienstposten ausstatten.

2.2

Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass die Bundeswehr verpflichtet ist, ihren Personalbedarf mit anerkannten Methoden nachvollziehbar zu ermitteln. Da das BMVg den Personalbedarf der Karrierecenter bei ihrer Aufstellung nur geschätzt hatte, muss es nach einer angemessenen Konsolidierungsphase den Personalbedarf analytisch berechnen. Dem müssen eine Aufgabenanalyse und eine Geschäftsprozessoptimierung vorausgehen, damit organisatorische Mängel und Schwachstellen nicht fortgeführt werden.

Die „Defizitanalyse“ des Bundesamtes war nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kein geeignetes Instrument, um den Personalbedarf zu bemessen. So beruhten die Angaben der Karrierecenter auf subjektiven Erfahrungen, nicht auf analytischen Berechnungen. Besonders deutlich ist dies bei dem Wunsch der

Dienststellenleiter nach eigenen Kraftfahrern geworden. Entgegen der Defizitanalyse, die von demselben Personalbedarf jedes Karrierecenters ausgeht, haben die Feststellungen des Bundesrechnungshofes sehr unterschiedliche Auslastungen der Beraterinnen und Berater und sehr unterschiedliche Wartezeiten auf Erstgespräche gezeigt. Der vom Bundesamt angegebene Mehrbedarf von 472 Dienstposten ist daher weder nachgewiesen noch schlüssig. Das Bundesamt hat auch nicht geprüft, ob einzelne Karrierecenter zu stark besetzt waren. Seine Dienstpostenforderung hat vielmehr die ungleiche Verteilung der Kapazitäten fortgeschrieben.

Das Bundesamt hat zudem nicht nachgewiesen, dass die Karrierecenter mit der Neuorganisation ihre Aufgaben wirksamer und wirtschaftlicher erfüllen könnten. Bedenklich ist die geplante Reduzierung der Prüfgruppen, weil das Bundesamt von zu niedrigen Bedarfszahlen ausging und mit der „Trendwende Personal“ der Bedarf weiter steigt. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass mit der Neuorganisation der Karrierecenter eine zukunftsfähige Struktur geschaffen würde.

Das Bundesamt hat auch nicht durch Hinterfragen der Aufgaben, Geschäftsprozessmodelle und Personalbedarfsermittlungen belegt, wie viele Dienstposten es durch den Wegfall der Dienststelleneigenschaft und das Zusammenlegen der Beratung einsparen und umverteilen kann. Es erschließt sich daher nicht, wie es die Personalprobleme der Karrierecenter lösen und zusätzlich 115 Dienstposten zum Bundesamt verlagern kann. Karrierecenter werden auch als nicht selbstständige Organisationseinheiten einige der zentralen Unterstützungsaufgaben vor Ort wahrnehmen müssen, z. B. die Registratur. Synergieeffekten durch eine Zentralisierung der anderen Unterstützungsaufgaben stünde ein erhöhter Koordinierungs- und Reiseaufwand gegenüber.

Die geplante Zusammenlegung der Beratung kann nur dann Sy-

nergien erzeugen, wenn dadurch freie Beratungs- und Verwaltungskapazitäten genutzt werden. Die „Defizitanalyse“ hat jedoch keine freien Personalkapazitäten gezeigt, sondern ist im Gegenteil in allen drei Beratungsbereichen von einem zusätzlichen Bedarf an Dienstposten ausgegangen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg im September 2016 empfohlen, die Aufgaben der Karrierecenter vor einer Umorganisation festzulegen. Die Geschäftsprozesse sollten optimiert und eine angemessene Personalbedarfsmessung durchgeführt werden.

2.3

Das BMVg hat erwidert, dass aufgrund der Agenda „Bundeswehr in Führung – Aktiv. Attraktiv. Anders.“ die Personalgewinnungsorganisation der Bundeswehr im Jahr 2015 auf ihre Zukunftsfähigkeit hin untersucht worden sei. Weitere Gründe seien der wachsende Wettbewerbsdruck, das Feedback der Bewerberinnen und Bewerber und letztendlich auch die Erfahrungen der Bundeswehr gewesen. Im Ergebnis sei eine Organisation geplant, die sich durch eine nachhaltige und spürbare Qualitätssteigerung in der Personalgewinnung und eine bessere Potenzialausschöpfung auszeichnen werde. Daneben seien eine Verbesserung der Kundentreue und eine Prozessoptimierung inklusive Harmonisierung von Verfahren geplant. Das BMVg habe die Umstrukturierung der Karrierecenter aufgrund der Planung des Bundesamtes am 10. Oktober 2016 angewiesen. Der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgend sei eine umfassende Organisationsuntersuchung mit Personalbedarfsermittlung der Karrierecenter „in naher Zukunft“ vorgesehen. Ein Abschluss könne nicht präzise vorhergesagt werden.

Die ursprüngliche Berechnung der Prüfgruppen basiere auf einem Modell der militärischen Personalstruktur mit einem Bedarf von 8 500 Soldatinnen und Soldaten auf Zeit. Die Zahl der Abgänge

im Jahr 2015 habe aber deutlich höher gelegen als idealtypisch berechnet, sodass der Bedarf an Neueinstellungen deutlich höher gewesen sei. Im Jahr 2016 habe die Bundeswehr 14 500 Soldatinnen und Soldaten auf Zeit eingestellt. Der Bedarf werde 2017 durch die „Trendwende Personal“ nochmals steigen. Daher habe das BMVg die Pläne des Bundesamtes nachgebessert und die Anzahl an Prüfgruppen für militärisches Personal erhöht. Insgesamt seien die ausgeplanten Prüfgruppen jetzt hinreichend. Das BMVg habe für den geplanten Aufwuchs der Bundeswehr durch die „Trendwende Personal“ zusätzliche Dienstposten für Karriereberater bewilligt.

Das BMVg hat bestätigt, dass die zentralen Unterstützungsbereiche in elf Karrierecentern aufgelöst werden sollen. Es hat eingeräumt, dass in allen Karrierecentern weiterhin Unterstützungsaufgaben in geringem Umfang verbleiben müssen. Dafür will es zusätzliche Dienstposten mit der „Trendwende Personal“ schaffen. Trotzdem sei ein größerer Synergieeffekt erzielt worden.

2.4

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass das BMVg mit der Neuorganisation der Karrierecenter keine zukunftsfähigen Strukturen schafft. Die Analyse des Bundesamtes belegt nicht, dass es zu einer Qualitätssteigerung bei der Personalgewinnung, einer besseren Potenzialausschöpfung, größeren Kundentreue oder zu einer Prozessoptimierung kommen wird. Trotz der Hinweise des Bundesrechnungshofes ordnete das BMVg die Neuorganisation an. Damit ändert es die Strukturen ohne valide Daten und verlagert Dienstposten und damit Personal, ohne die Situation nachweislich zu verbessern. Das BMVg hat weiterhin keine Übersicht über die Anzahl der benötigten Dienstposten in den Karrierecentern. Ob die Nachbesserungen des BMVg dem Bedarf entsprechen, bleibt offen. Den ungleichen Belastungen der Karrierecenter tragen sie jedenfalls nicht Rechnung. Es fehlen Un-

tersuchungen, die den tatsächlichen Dienstpostenbedarf herleiten. Das BMVg läuft damit auch Gefahr, die Organisation immer wieder anpassen zu müssen. Seine ersten Nachbesserungen, z. B. bei der Zahl der Prüfgruppen, belegen diese Einschätzung.

Der Vorschlag des Bundesamtes zur Umorganisation ging von der Annahme aus, dass keine zusätzlichen Dienstposten für die Karrierecenter geschaffen werden. Da das BMVg die Karrierecenter mit zusätzlichen Dienstposten ausstatten will, ist eine erneute Bewertung der zukünftigen Struktur der Karrierecenter notwendig.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Neustrukturierung der Karrierecenter zu stoppen. Das BMVg sollte sofort eine Organisationsuntersuchung einleiten, um eine effektive und am Bedarf ausgerichtete Struktur zu finden und mehrfache Anpassungen in kurzer Zeit zu vermeiden.