

Bundesministerium der Verteidigung (BMVg)

(Einzelplan 14)

9 Organisationschaos erschwert Travelmanagement der Bundeswehr und belastet Beschäftigte

(Kapitel 1413)

Zusammenfassung

Das BMVg hat das Travelmanagement der Bundeswehr seit dem Jahr 2012 mehrfach ohne ausreichende Untersuchungen umorganisiert. Es hat damit die Aufgabenerfüllung erschwert und die Beschäftigten unnötig belastet. Aufgrund der organisatorischen Fehlentscheidungen bewältigten die Beschäftigten den Arbeitsanfall trotz Überstunden und Urlaubssperren zeitweise nicht. In der Folge konnten Dienstreisen nicht beginnen und Hotels verweigerten Buchungen wegen offener Rechnungen.

Das Vorgehen des BMVg beim Travelmanagement hatte der Bundesrechnungshof im Jahr 2016 beanstandet. Das BMVg hatte ihm daraufhin zugesagt, vor wesentlichen Umorganisationen eine Organisationsuntersuchung durchzuführen. Außerdem wollte es den Personalbedarf für das Travelmanagement ermitteln. Im Jahr 2018 strukturierte das BMVg das Travelmanagement ohne Organisationsuntersuchung erneut um. Dabei machte es wesentliche Teile früherer Umorganisationen rückgängig. Im Januar 2019 teilte das BMVg dem Bundesrechnungshof mit, es wolle die Organisation erst ab dem Jahr 2023 untersuchen. Im Dezember 2019 sagte es zu, bald mit Organisationsuntersuchungen zu beginnen. Das BMVg ließ aber offen, wann es sie abschließen will.

Das BMVg sollte nicht weiter nach dem Grundsatz von Versuch und Irrtum verfahren. Stattdessen sollte es unverzüglich die Organisation des Travelmanagements systematisch untersuchen. Die Organisationsuntersuchung sollte es mit einer Personalbedarfsermittlung abschließen.

9.1 Prüfungsfeststellungen

Die Beschäftigten im Travelmanagement bearbeiten die Dienstreisen der Bundeswehr. Sie beraten Dienstreisende, nehmen Anträge entgegen, buchen Fahrkarten und Übernachtungen und rechnen Reisekosten ab. Hinzu kommen die Abrechnung von Trennungsgeld und Umzugskosten und übergeordnete Aufgaben, beispielsweise der Abschluss von Rahmenverträgen.

Bis zum Jahr 2012: Dezentrales Travelmanagement

Seit dem Jahr 1999 will das BMVg den Service für Dienstreisende verbessern. Es will das Travelmanagement vom Antrag bis zur Abrechnung mit einer einheitlichen IT abwickeln und den Verwaltungsaufwand verringern. Bis zum Jahr 2012 nahmen mehr als 100 Dienststellen die Aufgaben des Travelmanagements dezentral wahr. Ein Schwerpunkt der Aufgaben lag bei den Bundeswehr-Dienstleistungszentren (Dienstleistungszentren), die insbesondere die Vorgänge der militärischen Dienststellen bearbeiteten. Für das Travelmanagement standen insgesamt 1 178 Dienstposten zur Verfügung.

Ab dem Jahr 2012: Versuch der Zentralisierung

Im Jahr 2012 entschied das BMVg, das Travelmanagement in einer Dienststelle zu zentralisieren. Es errichtete ein Kompetenzzentrum mit 700 Dienstposten. Dafür sollten insbesondere in den Dienstleistungszentren 848 Dienstposten bis Ende 2015 entfallen. Das Abrechnen von Dienstreisen, Trennungsgeld und Inlandsumzügen sollte in einem weiteren Schritt auf das Bundesverwaltungsamt übergehen. Dafür sollte es Dienstposten des Kompetenzzentrums erhalten. Diesen Entscheidungen lag keine Organisationsuntersuchung zugrunde.

Im Jahr 2014 entschied das BMVg, die Abrechnungsaufgaben nicht an das Bundesverwaltungsamt auszulagern. Anschließend beauftragte es eine Organisationsuntersuchung, um die Abläufe im Travelmanagement zu analysieren und zu optimieren. Ungeachtet der Organisationsuntersuchung hielt das BMVg an seiner Entscheidung fest, dem Kompetenzzentrum bis Ende 2015 alle Aufgaben des Travelmanagements zu übertragen. Dies gelang nicht, weil sich die Ausstattung der Bundeswehrdienststellen mit IT verzögert hatte. Dadurch bearbeiteten die Dienstleistungszentren weiterhin Reisekosten und Trennungsgeld. Zu diesem Zeitpunkt waren im Travelmanagement der Dienstleistungszentren nur noch 581 der 848 Dienstposten besetzt. Dies führte zu längeren Bearbeitungszeiten. Das BMVg verschob den Wegfall dieser Dienstposten auf Ende 2016.

Ab dem Jahr 2016: Beginn einer erneuten Dezentralisierung

Im Jahr 2016 kam das BMVg zu der Auffassung, dass ein Service in der Fläche fehlte. Ziel war, Dienstreisende vor Ort zu informieren und beispielsweise Anträge entgegenzunehmen, zu prüfen und weiterzuleiten. Für diesen Service richtete es 355 Dienstposten bei den Dienstleistungszentren ein. Den Personalbedarf hatte das BMVg geschätzt.

Im selben Jahr beanstandete der Bundesrechnungshof, dass den Entscheidungen des BMVg keine Organisationsuntersuchungen zugrunde lagen. Er kritisierte, dass das BMVg dadurch Gefahr lief, die Organisation des Travelmanagements immer wieder anpassen zu müssen. Das BMVg sagte dem Bundesrechnungshof zu, vor wesentlichen Umorganisationen eine Organisationsuntersuchung durchzuführen. Außerdem wollte es die Organisationsuntersuchung aus dem Jahr 2014 mit einer Personalbedarfsermittlung abschließen. Bis dahin seien 978 Dienstposten die Obergrenze für das Travelmanagement.

Ende 2016 waren im Travelmanagement der Dienstleistungszentren noch 432 Dienstposten besetzt. Deren Wegfall verschob das BMVg um ein weiteres Jahr. Die Dienstleistungszentren bearbeiteten weiterhin nahezu alle Vorgänge der militärischen Dienststellen. Nach neueren Planungen des BMVg sollte das Kompetenzzentrum diese Aufgaben bis Ende 2017 übernehmen. Dort waren nahezu 90 % der Dienstposten besetzt.

Die Übernahme der Vorgänge von wenigen militärischen Dienststellen führte bereits im Februar 2017 zu Engpässen bei der Reiseplanung und Abrechnung. Das Kompetenzzentrum wies das BMVg auf die Überlastung seiner Beschäftigten hin. Im Juni setzte das Kompetenzzentrum die Übernahme der Vorgänge der Luftwaffe aus. Im Oktober konnten Dienstreisen nicht beginnen und Hotels verweigerten die Buchung wegen unbezahlter Rechnungen. Das Kompetenzzentrum ordnete Überstunden auch an Wochenenden an, verhängte Urlaubs- und Versetzungssperren. Zur Verstärkung setzte es Beschäftigte aus anderen Bereichen und Zeitarbeitskräfte ein. Außerdem sollten die Dienstleistungszentren das Kompetenzzentrum unterstützen. Im Dezember 2017 setzte das BMVg die Übernahme der Vorgänge aller weiteren militärischen Dienststellen für mehrere Monate aus. Die für den Wegfall vorgesehenen Dienstposten in den Dienstleistungszentren entfielen Ende 2017.

Ab dem Jahr 2018: Weitere Dezentralisierung

Im Jahr 2018 entschied das BMVg, dass die Dienstleistungszentren ihre dezentrale Zuständigkeit für das Planen, Buchen und Abrechnen von Dienstreisen behalten. Für diese Umstrukturierung bewilligte das BMVg zusätzliche Dienstposten. Lediglich die Bearbeitung von Trennungsgeld sollte auf das Kompetenzzentrum übergehen. Außerdem blieb es zuständig für übergeordnete Aufgaben, alle Umzüge, Dienstreisen des BMVg und aller zivilen Dienststellen mit Ausnahme der Dienstleistungszentren.

Ab dem Jahr 2020 soll das Travelmanagement über 1 313 Dienstposten verfügen, davon 693 im Kompetenzzentrum und 620 in den Dienstleistungszentren.

Organisationsuntersuchung frühestens im Jahr 2023

Die Organisationsuntersuchung aus dem Jahr 2014 schloss das BMVg nicht ab.

Dem Bundesrechnungshof teilte es im Januar 2019 mit, die Organisationsuntersuchung ruhe seit dem Jahr 2018. Es wolle mit einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung feststellen, ob die jüngste Umstrukturierung des Travelmanagements bedarfsgerecht war. Wenn diese Ende 2022 abgeschlossen und ein „eingeschwungener Zustand“ erreicht sei, wolle das BMVg eine Organisationsuntersuchung beauftragen.

9.2 Würdigung

Das BMVg hat seit Jahren versäumt, die Organisation des Travelmanagements zu untersuchen. Es hat die Reihenfolge der bei einer Umorganisation nötigen Schritte nicht beachtet. Es hätte zuerst untersuchen müssen, wie es das Travelmanagement optimieren kann und erst anschließend mit der Umorganisation beginnen dürfen. Mit einer Organisationsuntersuchung hätte das BMVg feststellen können, welche Aufgaben im Travelmanagement von welcher Stelle zu erfüllen sind. Diese wichtige Grundlagenarbeit fehlte. Dies führte dazu, dass das BMVg die Organisation des Travelmanagements immer wieder anpasste und die Zentralisierung schließlich in weiten Teilen wieder rückgängig machte. Anstelle der Ergebnisse einer geordneten Organisationsuntersuchung entschied letztlich der Handlungsdruck über die Struktur des Travelmanagements.

Eine Organisationsuntersuchung wäre auch erforderlich gewesen, um den Personalbedarf zutreffend zu ermitteln. Planstellen und Stellen dürfen im Bundeshaushalt nur ausgebracht werden, wenn sie mit angemessenen Methoden der Personalbedarfsermittlung sachgerecht und nachvollziehbar begründet sind. Das BMVg hat die Anzahl der Dienstposten jedoch lediglich geschätzt. Ein Nachweis für den Personalbedarf fehlt daher.

Das unstrukturierte Vorgehen des BMVg belastete auch die Beschäftigten. Die Beschäftigten im Kompetenzzentrum konnten ab dem Jahr 2017 das Arbeitspensum nicht mehr bewältigen, obwohl nahezu alle Dienstposten besetzt waren. Überstunden, Dienst an Wochenenden sowie Urlaubs- und Versetzungssperren waren die Folge. In den Dienstleistungszentren verringerte sich das Arbeitspensum kaum. Dennoch fielen Jahr für Jahr Dienstposten weg. Für die verbliebenen Beschäftigten blieb jahrelang unklar, ob und wann sie sich beruflich neu orientieren müssen. Mehrere Hundert Beschäftigte mussten sich unnötigerweise in neue Aufgaben einarbeiten.

Die Managementfehler des BMVg erschwerten auch die Aufgabenerfüllung im Travelmanagement. Die mehrfachen Änderungen der Organisation banden unnötig Kapazitäten und vergeudeteten Ressourcen. So mussten die Beschäftigten im Kompetenzzentrum den Verstärkungskräften das notwendige Fachwissen vermitteln. In den Dienstleistungszentren ging hingegen mit jedem wegfallenden Dienstposten das Fachwissen der Beschäftigten für das Travelmanagement verloren. Als es wieder benötigt wurde, waren die meisten Beschäftigten nicht mehr verfügbar. Im Ergebnis haben sich die Bearbeitungszeiten sowohl in den Dienstleistungszentren als auch im Kompetenzzentrum verlängert. Dadurch verschlechterte sich der Service für Dienstreisende.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVg darauf hingewiesen, dass es nicht vertretbar ist, die notwendige Organisationsuntersuchung um weitere drei Jahre zu verschieben. Das BMVg wird mit der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung keine verlässliche Antwort auf die Frage erhalten, ob die letzte Umorganisation des Travelmanagements bedarfsgerecht war. Dafür sind eine Aufgabenkritik und eine

Geschäftsprozessanalyse nötig. Diese Elemente sind Kernelemente einer Organisationsuntersuchung, sie sind aber nicht Teil der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung.

Auch das Argument, ein „eingeschwungener Zustand“ sei Voraussetzung für eine Organisationsuntersuchung, überzeugt nicht. Einen „eingeschwungenen Zustand“ abzuwarten birgt die Gefahr, dass unwirtschaftliche Abläufe über Jahre fortbestehen. Eine Organisationsuntersuchung ist besonders angezeigt bei Engpässen in der Aufgabenerledigung, Problemen in der Aufgabenverteilung, Veränderungen im Aufgabenbestand oder der Einführung neuer IT. Genau diese Umstände sind seit Jahren charakteristisch für das Travelmanagement.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMVg empfohlen, nicht weiter nach dem Grundsatz von Versuch und Irrtum zu verfahren. Stattdessen sollte es unverzüglich die Organisation des Travelmanagements systematisch untersuchen. Die Organisationsuntersuchung sollte es mit einer Personalbedarfsermittlung abschließen.

9.3 Stellungnahme

Das BMVg hat mitgeteilt, es werde der Empfehlung des Bundesrechnungshofes folgen und eine Organisationsuntersuchung mit Personalbedarfsermittlung vornehmen.

Dazu soll eine bereits beauftragte Organisationsuntersuchung mehrerer Bereiche der Dienstleistungszentren um das Travelmanagement erweitert werden. Erste Erhebungen seien ab Februar 2020 in vier Dienstleistungszentren vorgesehen. Die Organisationsuntersuchung des Kompetenzzentrums wolle es fortschreiben. Die Ergebnisse wolle es zusammenführen. Damit schaffe es die Grundlage, um im Anschluss unverzüglich eine Personalbedarfsermittlung durchzuführen.

9.4 Abschließende Würdigung

Die Zusagen des BMVg bleiben vage. Das BMVg hatte bereits im Jahr 2016 zugesagt, die begonnene Organisationsuntersuchung mit einer Personalbedarfsermittlung abzuschließen. Diese Zusage hat es jedoch nicht eingehalten.

Die zeitlichen Abläufe der nun zugesagten Organisationsuntersuchungen mit Personalbedarfsermittlung sind bis auf den Beginn der Erhebungen offen. Unklar bleibt auch, wann die Erkenntnisse aus den verschiedenen Untersuchungen zu einem Gesamtergebnis für das Travelmanagement führen werden. Nur auf dieser Grundlage kann das BMVg eine optimale Aufgabenerfüllung gewährleisten und den Personalbedarf nachweisen. Gleichzeitig wird sich das Risiko weiterer Umorganisationen verringern. Daher sollte das BMVg die Organisationsuntersuchungen zum Travelmanagement zügig beginnen und abschließen.