



ARBEITSKREIS
DER DIREKTOREN DER BERUFLICHEN SCHULEN
IM LANDE BREMEN

Stellungnahme

zum Arbeitspapier
„Gesellschaft für Bildungsinfrastruktur“
des Senators für Bildung und Wissenschaft
vom 9. Oktober 2003

1. Vorbemerkungen

Die Leiter der beruflichen Schulen fordern seit langem eine Stärkung der Eigenverantwortung der Schulen verbunden mit einer Stärkung der Schulleitungen und mit einer selbstständigen Ressourcenhoheit in Form eines Budgets, damit sie noch besser als bisher ihre Dienstleistungen kundenorientiert, flexibel und leistungsbezogen erbringen können. Dafür benötigen die Schulen auch einen rechtlich verbindlichen Einfluss auf die Personalauswahl, damit sie die pädagogischen und fachlichen Qualifikationen einkaufen können, die zur Bewältigung ihrer schulspezifischen Aufgaben vorhanden sein müssen.

Die beruflichen Schulen beschäftigen sich nicht nur in Forderungskatalogen oder theoretisch mit diesen Fragen, sondern sie haben an vielen Stellen bereits den Beweis angetreten,

- dass sie kostenbewusst arbeiten (die Kosten der beruflichen Schulen im Lande Bremen liegen – im Gegensatz zu anderen Bereichen des Bremer Bildungsbereiches – nicht über dem Bundesdurchschnitt),
- Schulprozesse systematisch einer Qualitätsrevision unterziehen (u.a. im Projekt „regionale Berufsbildungszentren“, ReBiZ)
- und aktiv an der Personalbeschaffung, Personalauswahl und Personalschulung mitarbeiten.

Die beruflichen Schulen sind also nicht nur bereit, sondern bereits heute in der Lage, mit begrenzten Mitteln optimierte Ergebnisse zu erzielen.

Mit sehr großem Erstaunen haben wir zur Kenntnis nehmen müssen, dass offensichtlich ein Teil des Bremer Bildungswesens und hier in Gänze der berufliche Bereich in eine „Gesellschaft für Bildungsinfrastruktur“ überführt werden soll.

Mit zwei Argumentationssträngen wird die für nötig gehaltene Einrichtung der „Gesellschaft für Bildungsinfrastruktur“ von den Autoren eingefordert:

- Erstens erzwingen die „Pisa – Ergebnisse“ im Lande Bremen einen Umbau der Schulstruktur und eine Stärkung der Eigenverantwortung der Schulen, damit eine Verbesserung der Bildungsqualität auf allen Ebenen erzielt werden kann.
- Zweitens erzwingt die Haushaltsnotlage eine deutliche Verbesserung des Personal- und Ressourceneinsatzes im Bildungsbereich, damit das eigentliche Ziel der Verbesserung der Bildungsqualität überhaupt erreicht werden kann.

Die im Papier vom 9. Oktober 2003 unterstellten positiven Auswirkungen einer solchen „Gesellschaft für Bildungsinfrastruktur“ werden allerdings an keiner Stelle inhaltlich begründet. Sie stellen zunächst nicht mehr als Tatsachenbehauptungen dar, die im Papier weder belegt noch bewiesen werden. Der im Papier nicht angestellte, aber sonst häufig verwendete Hinweis auf erfolgreiche Vorbilder in Skandinavien oder Holland verschweigt, dass dort die für Bildungsinfrastrukturausgaben vorgesehenen Mittel deutlich höher liegen als in Deutschland.

Mit diesem Papier wollen wir deshalb eine dringend notwendige Diskussion anstoßen und eine sachliche Auseinandersetzung der Vor- und Nachteile einer Ausgliederung von Teilen des Bildungsbereiches einleiten. Wir sind überzeugt, dass erst nach Abschluss einer solchen fundierten Auseinandersetzung mit Sachargumenten die Entscheidung fallen kann, ob die Ausgründung einer „Gesellschaft für Bildungsinfrastruktur“ einen geeigneten Weg zur inhaltlichen und finanziellen Sanierung des Bildungsbereiches in Bremen darstellen kann.

2. Kritische Analyse

Allgemeines

Das Europäische Forschungszentrum für Einkauf und Logistik in Wien kommt in der Studie „Outsourcing - Sourcing Agencies“ u.a. zu folgenden Schlüssen:

- Der entscheidende Grund für die Auslagerung von Betriebsteilen ist die Konzentration auf die betrieblichen Kernkompetenzen. Dieser Bereich darf (so das Ergebnis einer Vielzahl von Studien) niemals ausgelagert werden.
Wir fragen uns nun, ob die geplante Auslagerung des beruflichen Bereiches bildungspolitisch bedeutet, dass die Berufsschulen nicht mehr zum Kerngeschäft des Senators für Bildung und Wissenschaften gehören sollen?
- Outsourcing bedarf grundsätzlich sehr fundierter Überlegungen, da nachhaltige Auswirkungen auf den Betrieb und die Mitarbeiter entstehen.
- Outsourcing ist in keinem Fall als Instrument geeignet, unternehmenseigene Probleme (z.B. in der Leistungserstellung) zu lösen. Wird ein solcher Teilbereich ausgelagert ist sogar mit einer Zunahme der Probleme zu rechnen.
- Wenn man sich entscheidet Betriebsteile auszulagern, ist es die wichtigste Aufgabe, eine positive Motivation und Einbindung der Mitarbeiter zu erreichen. Die Betroffenen müssen zustimmen können. Sie müssen - soll das Projekt gelingen - innerlich zustimmen.
- **Jedes Auslagern enthält folgende Risikofaktoren (so die Studie):**
 - ✓ **Leistungsdefinitionsprobleme**
 - ✓ **Qualitätsfragen (Beständigkeit, Imageverlust)**
 - ✓ **Kompetenzverlust bei der Muttergesellschaft**
 - ✓ **Know-how-Verlust**
 - ✓ **Abhängigkeit von einem „sich entfremdenden“ Partner**

- ✓ **Kosten des Prozesses und des Controllings**
- ✓ **Geringerer Einfluss - keine Steuerung mehr**
- ✓ **Transaktionskosten, Folgekosten**
- ✓ **Personalprobleme - Motivation, Kosten**
- ✓ **Koordinationsfragen = Mehrkosten**
- ✓ **Ausprägung unterschiedlicher Unternehmenskulturen**

Im Handelsblatt vom 5./6. Dez. 2003, der Financial Times Deutschland (Do. 16. Okt. 2003), der FAZ (17. 11. 2003), und in der Welt (1. Okt. 2003) wird über zwei große Studien zum Thema Outsourcen von Betriebsteilen großer Unternehmen berichtet.

Die Untersuchungen beziehen sich auf die Auslagerung von Rechenzentren und IT – Abteilungen; die Ergebnisse sind aber ganz offensichtlich auch für unser Thema hochinteressant.

Die Kosteneinsparungseffekte, die mit dem Auslagern von Betriebsteilen erzielbar sein sollen, klingen vielversprechend: um 30 % können / sollen die Kosten für den Betrieb der ausgelagerten Betriebsteile sinken. Kostengeplagte Manager glauben dies nur all zu gern.

Eine große Umfrage des US Marktforschers Gartner und eine Untersuchung zweier deutscher Unternehmensberatungen bei insgesamt 130 großen deutschen Unternehmen beweisen allerdings etwas völlig anderes:

- **Selbst wenn (was selten vorkommt) das Outsourcen die Kosten drückt, enden die Projekte häufig als Reinfall. Die Ursachen sind versteckte Kosten.**
- **Versteckte Kosten lassen erhoffte Einsparungen verpuffen. Die erhofften Kostenersparnisse erweisen sich oft schon in den ersten Monaten des Projekts als Illusion.**
- **Das abgebende Unternehmen kann sich der Verantwortung nicht entledigen. Es muss die „Tochter“ kontrollieren und dessen Arbeit nachbessern. „Die Wahrscheinlichkeit, das sie genau das kriegen, was sie wollen, ist äußerst gering“.**
- **Die kulturellen Kosten des Outsourcens übersteigen alle anderen Effekte; die Qualität sinkt in den meisten Fällen.**

Die Studien des Kölner Unternehmensberaters Klaus Leciejewski und der SMP haben sechs Typen versteckter Kosten ausgemacht, die Outsourcing-Projekte verteuern und scheitern lassen.

Diese versteckten Kosten fallen ganz sicher auch bei Outsourcing – Projekten im öffentlichen Bereich an und sollten deshalb auch bei einer geplanten Gründung einer „Gesellschaft für Bildungsinfrastruktur“ vorab bedacht werden.

Es scheint uns nicht vorstellbar, dass die handelnden Personen innerhalb des Hauses des SfBW davon ausgehen, eine höhere Steuerungs- und Managementkompetenz für Auslagerungsprozesse zu besitzen als die Manager von 130 großen deutschen Unternehmen. Wir vermuten eher, dass die Auslagerungsprobleme im öffentlichen Bereich noch viel gravierender sind als in der Privatwirtschaft und das deshalb ein Scheitern voraussehbar ist.

Einige zusätzliche Fragen für den Bildungsbereich:

❖ **Transaktionskosten:**

Die Suche nach einer geeigneten Ausgliederungsstrategie ist schwierig und langwierig, es werden geeignete Dienstleister und Rechtsanwälte gebraucht (= hohe Kosten). In so genannten Service-Level-Agreements müssen beide Seiten die Art der Leistungen definieren und gleichzeitig einen Vertrag aushandeln. Die Zeitabläufe sind immer langwieriger als zunächst gedacht.
 Kostenpunkt: 5 % der früheren Ausgaben

- Ist eine Auslagerung von Teilen des Bildungsbereiches verfassungsrechtlich haltbar?
- Ist die Kreditfinanzierung von konsumtiven Ausgaben des Bildungsbereiches verfassungsrechtlich unbedenklich?

❖ **Überführungskosten:**

Wenn alle Verträge unter Dach und Fach sind, müssen die eigenen Mitarbeiter in die neue Gesellschaft überführt werden oder neue Mitarbeiter eingearbeitet werden. Darunter leiden die Produktivität und die Qualität. Während der Anlaufphase schlagen zudem Ausgaben für doppeltes Personal zu Buche, denn die neue Gesellschaft kann nicht sofort alle Aufgaben übernehmen.
 Zusatzkosten: 2,5 % der ursprünglichen Ausgaben.

- Werden die problematischen Folgen der Ausgliederungen von GBI und GTM für die Schulen zur Kenntnis genommen und bei diesem neuen Projekt als Beispiel mitgedacht?
- Sind die Schnittstellen zur Sek. I und zur GyO (bei Schulzentren des Sek II) berücksichtigt und mitgedacht?

❖ **Kosten für Entlassungen:**

Selten gehen alle Mitarbeiter freiwillig und vollständig in das neue Unternehmen, das neue Unternehmen will meist auch nicht alle „alten“ Mitarbeiter übernehmen. Es werden Abfindungen fällig, Managementzeit geht verloren. Das schwerwiegendste Folgeproblem: Das Unternehmen verliert insgesamt die Loyalität seiner Mitarbeiter. Sie sind frustriert wegen des Druckes auf die ausgelagerten Kollegen(innen), ziehen Rückschlüsse auf ihre Posten und die Produktivität und Qualität sinken. Einige Top-Leute kündigen, neue können schlecht gewonnen werden.
 Kosten: ca. 4 % der ursprünglichen Ausgaben.

- Wie sollen – in Konkurrenz zu anderen Bundesländern – die „blauäugig“ als Einsparungspotential angegebenen „marktorientierten Entlohnungsstrukturen“ tatsächlich greifen und durchgesetzt werden?
- Wie soll die Personalgewinnung (sehr) guter Referendare gelingen, wenn diese in Bremen schlechter bezahlt werden und weniger Sicherheit angeboten bekommen?
- Sind Angestellte kostengünstiger als Beamte?

❖ **Kulturelle Kosten:**

Nach Auslagerung entwickeln sich unterschiedliche Firmenkulturen. Unter den Reibungsverlusten leiden Produktivität und Qualität. Hinzu kommt oft eine Mentalität des reinen Abarbeitens von Aufgaben, kritisches Mitdenken (für den anderen Betriebsteil) bleiben auf der Strecke.
 Die kulturellen Kosten sind der größte Effizienzkiller: 15 % der ursprünglichen Ausgaben.

- Vergleiche die Probleme GBI / GTM / Liegenschaftswesen / Schulen / Stadtgrün!
- Gleichwertigkeit beruflicher und allgemeinbildender Bildung noch gewährleistet?
- Der berufliche Bildungsbereich soll zukünftig den allgemeinbildenden Bereich alimentieren!

❖ **Nachbesserungskosten:**

Trotz detaillierter Service-Level-Agreements offenbaren sich immer wieder Lücken im Vertrag. Hinzu kommen zusätzliche Ausgaben für das Qualitätsmanagement und für die Bearbeitung von Beschwerden.
 Zusätzliche Kosten: 5 %

- Hohe Kosten für die Geschäftsführung der GmbH?
- Erhöhung der Ansprechpartnerzahl für Schulen = Arbeitszunahme = ineffektiver!

❖ **Abwicklungskosten:**

Auch die permanente Koordination zwischen Stammfirma und Outsourcingpartner schlägt sich permanent nieder. Manager müssen für den Kontakt abgestellt werden.
 Zusatzkosten: 8 %

- Zusätzliche Gremien und Koordinationsebenen zwischen Schulleitungen / Gesellschaft für Bildungsinfrastruktur / SFBW.

Die angeführten Studien kommen zusammengefasst zu folgenden Ergebnissen:

Ergänzende Fragen für den Bildungsbereich:

1.	<p>In zwei Dritteln aller Unternehmen, die Outsourcing – Projekte durchgeführt haben oder noch dabei sind, gelten diese Vorhaben als gescheitert. Die Gründe für das Scheitern sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ die genannten sechs Typen versteckter Kosten bei Auslagerungen, ○ Schlechtes Management in der Unternehmensspitze: <ul style="list-style-type: none"> ○ Outsourcing ist das Ergebnis und die Folge schlechten Managements, ○ Fehlt es dem Management an Kompetenz für die qualitätsvolle und kosteneffektive Steuerung der eigenen Betriebsteile, wird das Outsourcing als „bequemer Weg“ zur Auslagerung von Problemen gesehen, eigenes Versagen wird damit versteckt und verschleiert. ○ Mangelnde Verantwortungsbereitschaft und fehlende Innovationskraft der zuständigen Managementebenen sind die eigentlichen Triebfedern von Outsourcing – Projekten. ○ Weiterhin neigen Unternehmen mit extrem großen Finanzierungsproblemen zu dieser Lösung. Zugespißt ausgedrückt stellt Outsourcing einen Versuch dar, das Ende des Unternehmens zu verschleiern. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Soll tatsächlich das extrem hohe Risiko des Scheiterns eingegangen werden? ○ Wie wird die eigene Kompetenz zur Steuerung derartiger Prozesse innerhalb des Hauses eingeschätzt? (Im Vergleich zur Lösungskompetenz der Industrie höher / gleich oder niedriger?) ○ Wird Beratungskompetenz benötigt und sind die Kosten des Transfers richtig berechnet? ○ Ist in der Behörde geklärt, wer persönlich dafür verantwortlich ist, dass verbesserte Lösungen <u>innerhalb</u> der herkömmlichen Behördenstrukturen bisher gescheitert sind? ○ Kann man die Aussage: Der „Tanker“ traditionelle Bildungsverwaltung ermöglicht keinen effizienten Personal- und Ressourceneinsatz im Hause des SfbW einfach zur Kenntnis nehmen ohne die damit doch zwingend erforderlichen inneren Konsequenzen zu ziehen? ○ Warum wird der für die politische Ebene hochrisikoreiche „Ausweg“ Outsourcing durch die zuständigen Behördenebenen vorgeschlagen? ○ Gibt es im Hause des SfbW verbindliche Festlegungen für die verantwortlichen Managementebenen des Outsourcing – Projektes „Gesellschaft für Bildungsinfrastruktur“, wenn die quantifiziert beschriebenen und erwünschten Effekte nicht eintreten sollten?
2.	<p>Viele Manager mussten in diesen Unternehmen wegen dieser Fehlentwicklungen bereits den Hut nehmen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Werden diese Managementebenen im Falle des Scheiterns persönlich verantwortlich gemacht oder muss die politische Führung des Hauses die Konsequenzen tragen?
3.	<p>Das Umdenken beginnt (Beispiele):</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Die Commerzbank hat gerade ihre Outsourcing-Pläne gestoppt, ○ Die Deutsche Bank hat das Kleinkundengeschäft ebenfalls wieder eingegliedert. ○ Beck & Co gliedert den erst vor einem Jahr ausgegliederten Logistikbereich wieder in das Unternehmen ein. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Wurden hausintern verschiedene Szenarien durchgespielt? ○ Kann man sich auch vorstellen, dass man nicht die Strukturen, sondern die inneren Arbeitsbedingungen der Schulen durch eine Änderung des Schul- und Schulverwaltungsgesetzes verändert und so eine Qualitätsoffensive startet?
4.	<p>Die Kernaussage der Studien lautet: Dauerhafte Qualitätssteigerungen und Kosteneinsparungen lassen sich nur durch Verbesserungen innerhalb des Systems erzielen und <u>nur ganz selten durch Outsourcing.</u></p>	<p>Dieses Ergebnis der Studien legt sehr nahe, dass der eingeschlagene Weg der Ausgründung einer „Gesellschaft für Bildungsinfrastruktur“ dringend überdacht werden muss.</p>

3. Gesichtspunkte zur Versachlichung der Diskussion aus Sicht der beruflichen Schulen.

Vor dem Hintergrund der von uns prinzipiell als problematisch eingeschätzten Outsourcing - Strategie des öffentlichen Sektors, müssen für die weitere Diskussion dieses Vorschlags noch folgende Gesichtspunkte zusätzlich bedacht werden:

- Uns ist nicht bekannt, ob für die Entscheidung zur Gründung der „Gesellschaft für Bildungsinfrastruktur“ fundierte Kostenvergleiche der verschiedenen Schulstufen / -arten im Vergleich zu anderen Bundesländern (besser noch im Vergleich mit Städten mit ähnlicher Sozialstruktur wie Bremen) herangezogen worden sind. Wenn man aber möglichst große Kostenvorteile erzielen will (sofern man dies durch Outsourcing überhaupt für möglich hält), dann muss man feststellen, dass der
 - **berufliche Bereich bereits sehr erhebliche Einsparungen erbracht hat** (Schließung von Schulstandorten etc.) und
 - **er sich mit den heutigen Kostenwerten bereits im Bundesdurchschnitt bewegt** und deshalb kaum noch Effizienzgewinne erzielen kann!
 - Es sind darum alle Schulbereiche des öffentlichen Dienstes (also alle allgemeinbildenden Schulen und alle Schulen des öffentlichen Bereichs einschließlich der Verwaltungsschule des Senators für Finanzen etc. sowie auch die Verwaltung des Senators für Bildung (Abteilung 1 + 2) und die anderen Bereiche wie das LIS, Landesbildstelle etc.) in die Effizienzüberlegungen einzubeziehen.
- Schon heute zeigt sich für den **Personalbereich des beruflichen Sektors**, dass weder **aus qualitativer noch aus quantitativer Sicht ausreichend Lehrpersonal gewonnen werden** kann.
Dies liegt u.a. daran, dass es bundesweit generell zu einem Engpass im beruflichen Lehrerbereich gekommen ist und dass zum anderen die besseren Rahmenbedingungen in anderen Bundesländern (wie z.B. bessere Aufstiegsmöglichkeiten, kürzere Probezeitregelungen bei Funktionsstellen, geringere Präsenzzeitregelungen, gesicherter Beamtenstatus statt der in der GmbH grundsätzlich angelegten Tendenz, Neueinsteiger nur noch als Angestellte einzustellen) verstärkt dazu führen, dass einige Lehrkräfte, besonders, wenn sie über gesuchte Qualifikationen verfügen,
 - Bremen schon nicht mehr als Referendarausbildungsstätte wählen und
 - die Anstellung im Lande Bremen meiden. Kommt nun noch die Ausgliederung des beruflichen Bereiches in eine GmbH hinzu, ist nicht mehr mit der Gewinnung qualifizierter Spitzenleute zu rechnen, was relativ schnell zu einem nunmehr **systematisch herbeigeführten Qualitätsabfall im beruflichen Ausbildungssystem** führen wird.
- Angesichts des dramatischen Leistungsverfalls im Schulsektor (PISA-Untersuchungen) und der dramatischen Lücken bei der Versorgung von Jugendlichen mit Ausbildungsplätzen, muss der berufliche Bereich schon heute einerseits die schwierige Aufgabe schultern, die aufgelaufenen Bildungsdefizite soweit aufzufangen, dass die beruflichen Abschlussprüfungen bestanden werden und

andererseits über Zusatzangebote dazu beitragen, die Ausbildungsnot der Jugendlichen zu mindern. Weitere Einschnitte in den Sektor des beruflichen Bildungssystems konterkarieren diese Bemühungen und führen zu einer Ausdehnung des Qualitätsproblems in den beruflichen Bereich.

- Die beruflichen Schulen haben in den letzten Jahren erheblich zur Etablierung des Autonomiegedankens in den bremischen Schulen beigetragen - dadurch wurden auch Effizienzgewinne erkennbar, die z.T. in die Schulen zurückgeflossen sind (z.B. Energieeinsparprogramm). In Modellvorhaben befinden sich einige Schulen bereits auf dem Wege zu einer Weiterentwicklung zu einem regionalen Berufsbildungszentrum (ReBiZ) und wollen hierüber eine weitere Ausgestaltung der schulischen Autonomie erreichen. Alle bildungspolitischen Erkenntnisse sagen, dass nur durch eine Stärkung der Autonomie der Schulen eine nachhaltige Weiterentwicklung und Qualitätssteigerung der Ausbildung zu erreichen sind. Diese Entwicklung wird durch die Übertragung der Kompetenzen an eine „Fremdfirma“ eine erneute Rückführung der Autonomieentwicklung zur Folge haben und die **Schulen mit den Problemen von Strukturveränderungen belasten, die sie wiederum - wie in anderen Bereichen - von den notwendigen und energischen Schritten zur Qualitätsverbesserung der Ausbildung abhalten.**

Bremen
8. Dezember 2003