

Achim Meyer auf der Heyde

## Stiftung Berufliche Schulen Hamburg – nicht genutzte Chancen zur Optimierung des regionalen Berufsbildungsangebots in Hamburg

In ihrem Koalitionsvertrag Ende 2001 zur 17. Legislaturperiode hatten die Hamburger Regierungsparteien eine Reform sowohl der Berufsschulstandorte als auch der beruflichen Bildung sowie die Autonomie der einzelnen Schulen vereinbart. Auf seiner Klausurtagung am 6. Mai 2002 machte der Senat dann deutlich, mit welcher Zielrichtung die Umstrukturierung der Beruflichen Schulen erfolgen sollte: »Die Berufsschulen sollen in Kooperation mit Handelskammer und Handwerkskammer in eine private Trägergesellschaft überführt werden«<sup>1</sup>. Auf der Basis dieser Handlungsvorgaben entwickelte die zuständige Behörde für Bildung und Sport gemeinsam mit den großen Organisationen der Hamburger Wirtschaft (Handelskammer Hamburg, Handwerkskammer Hamburg, Vereinigung der Unternehmensverbände Nord) das Modell »Stiftung Berufliche Schulen Hamburg«. Ein im Jahr 2003 vorbereiteter Gesetzesentwurf wurde durch die Auflösung der Hamburger Bürgerschaft im Dezember 2003 nicht mehr in die Gremien eingebracht. Nach der Neuwahl im Februar 2004 betont die neue Regierung Kontinuität und erklärte im Regierungsprogramm: »Wir wollen die beruflichen Schulen modernisieren mit dem Ziel, ihre Eigenständigkeit zu stärken und die Wirtschaft stärker in die Mitgestaltung und Mitverantwortung für die beruflichen Schulen einzubinden«<sup>2</sup>.

Das Vorhaben einer organisatorischen Veränderung der beruflichen Schulen stieß bei den zuständigen Lehrerverbänden (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Deutscher Lehrerverband) erwartungsgemäß nicht auf Gegenliebe. Kritisiert wurde vor allem die »feindliche Übernahme der Berufsschulen durch die Handelskammer«<sup>3</sup> die »Privatisierung der Berufsbildung durch die Hintertür«<sup>4</sup> und das Opfern des beruflichen Schulwesens an die Wirtschaft<sup>5</sup>. Begründet wurde die Kritik u.a. mit dem Fehlen einer das neue Organisationsmodell begründenden Schwachstellenanalyse.

Nun sind organisatorische Veränderungen der beruflichen Schulen nicht gerade ein überraschendes Phänomen. Einige benachbarte Bundesländer wie Schleswig-Holstein oder Niedersachsen haben in den letzten Jahren Modellversuche zur Entwicklung eigenständiger regionaler Berufsbildungszentren gestartet, aber auch europäische Nachbarn wie Dänemark oder die Niederlande führten durchgreifende Veränderungen in ihrem beruflichen Schulwesen durch. Nationale Empfehlungen zur Weiterentwicklung beruflicher Schulen wurden insbesondere durch die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung formuliert<sup>6</sup>.

1 Bürgerschaftsdrucksache 17/950 vom 2.7.02.

2 CDU-Bürgerschaftsfraktion, Hamburg im Aufwind – die Zukunft der Wachsenden Stadt gestalten, Regierungsprogramm 2004 – 2008, Hamburg im März 2004, S. 7.

3 Presseerklärung des Deutschen Lehrerverbandes Hamburg (DLH) vom 20.2.2003.

4 Presseerklärung des DLH vom 15.4.2003.

5 Presseerklärung der GEW Hamburg vom 18.7.2003.

6 Vgl. u.a. BLK Heft 105, Weiterentwicklung berufsbildender Schulen als Partner in regionalen Berufsbildungsnetzwerken – Bericht der BLK -, Bonn 2002, ISBN 3-934850-39-1.

Auch trifft der Verweis auf die fehlende Schwachstellenanalyse nur teilweise zu. Die Friktionen des Hamburger Ausbildungsmarktes und deren Auswirkungen auf das berufliche Schulwesen wurden bis 2001 durch die jährlichen Mitteilungen des Senats an die Hamburger Bürgerschaft (»Berichte zur Ausbildungssituation«) ausführlich dargelegt. Selbst die Gewerkschaften haben die Notwendigkeit einer Verbesserung der Kooperation von Berufsschulen und Betrieben nicht negiert. Dagegen vertreten die Lehrerverbände legitimerweise primär die Interessen ihrer Mitglieder und insoweit der Beschäftigten eines Systems, dass angesichts der Relationen von Schulaufsicht zu Lehrkräften weitgehend von Controlling abgeschottet bleibt. Daher dürfte der von diesen – sicherlich zutreffende – geäußerte Verdacht, insbesondere die Handelskammer wolle mehr Einfluss auf das berufliche Schulwesen nehmen, von ausschlaggebender Bedeutung für die ablehnende Haltung sein. Vor allem seit Mitte der 90er Jahre versucht die Handelskammer, generell eine größere Gestaltungskompetenz in der Hamburger beruflichen Bildung zu erlangen, die weit über den in §§ 44, 45 Berufsbildungsgesetz definierten Auftrag der zuständigen Stelle zur Überwachung der Durchführung der betrieblichen Berufsbildung hinausgeht. Vor allem unter ordnungspolitischen Aspekten, aber auch unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Kontrolle und im Hinblick auf das Demokratiegebot ist ein derartiger Versuch naturgemäß nicht unproblematisch, wie weiter unten dargestellt wird.

## A Initiativen der Wirtschaft seit Mitte der 90er Jahre

Den Ausgangspunkt der Kammer-Initiativen bildeten die Verhandlungen und die dann getroffenen Vereinbarungen im Rahmen des »Hamburger Bündnisses für Ausbildung« vom 14.2.1997. Beschlossen wurden u.a. die

1. Umfassende zeitliche und organisatorische Flexibilisierung des Berufsschulunterrichts
2. Integration von Inhalten der überbetrieblichen Ausbildung in den Berufsschulunterricht
3. Differenzierung des Berufsschulunterrichts nach Beruf und Vorbildung der Auszubildenden
4. Einleitung einer Curriculumreform
- ...
7. Verkürzung der Unterrichtszeit durch Anrechnung schulischer Vorleistungen
8. der Modellversuch »Kooperative Berufsfachschulen ...«, wofür sich
10. die Kammern und Arbeitgeberverbände im Gegenzug zu einer Ausweitung des Ausbildungsplatzangebots in Hamburg erklärten<sup>7</sup>.

Schon damals wollte insbesondere die Handelskammer eine Steuerungskompetenz erhalten. Vereinbart war daher insbesondere unter Ziffer 1, dass »für jede zuständige Stelle ein Lenkungsausschuss eingesetzt (wird), der den Auftrag erhält, die künftige Organisation des Berufsschulunterrichts in den genannten Ausbildungsberufen zwischen den Lernorten Schule und Betrieb abzustimmen. Den drittelparitätisch zusammengesetzten Lenkungsausschüssen gehören jeweils zwei Vertreterinnen oder Vertreter der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer und der Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung an, bei der die Federführung liegt. ... Der Beratungszeitraum wird auf drei Monate nach Einsetzung der Mitglieder der Arbeitsgruppen begrenzt. Kann zwischen den Mitgliedern kein Einvernehmen hergestellt werden, trifft die Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung die Entscheidung«<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Pressemitteilung der Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung vom 14. Februar 1997.

<sup>8</sup> Ebenda.

Damit war das Letztentscheidungsrecht der zuständigen Behörde gewährleistet. Um den im »Bündnis für Ausbildung« 1997 getroffenen Vereinbarungen zur Lernortkooperation ein stärkeres Gewicht zu geben, wurde von der Einrichtung der Lenkungsausschüsse abgesehen und die Lernortkooperation von Berufsschule und betrieblicher bzw. überbetrieblicher Ausbildung verpflichtend im § 20 des im Frühjahr 1997 verabschiedeten Hamburger Schulgesetz normiert. Umgesetzt wurde in der Folge die weitreichendste zeitliche Neuorganisation des Berufsschulunterrichts an Hamburger Beruflichen Schulen der letzten 40 Jahre<sup>9</sup>: In mehr als 150 Beratungsgesprächen zwischen Vertretern der Unternehmen, Verbände, zuständigen Stellen nach BBiG sowie Schulleitungen wurden für die 217 Bildungsgänge in dualen Ausbildungsberufen an den Hamburger beruflichen Schulen optimale zeitliche Organisationsformen abgesprochen, die einen Zugewinn an betrieblicher Ausbildungszeit von durchschnittlich 26 Tagen pro Auszubildenden erbrachten<sup>10</sup>. Bei den inhaltlichen, methodischen und fachlich-organisatorischen Gesichtspunkten kam es zu einer Reihe von vorbildlichen Einzelregelungen<sup>11</sup>, eine grundlegende Weiterentwicklung der inhaltlichen Lernortkooperation kam jedoch aus unterschiedlichen Gründen nur teilweise zustande. Diese liegen nicht zuletzt in starken zeitlichen Beanspruchungen der betrieblichen Ausbilder und schulischen Lehrkräfte, bedingt durch die Ergebnisse der zeitlichen Neuorganisation, der durch die KMK vorgegebene Einführung und Installierung des Lernfeldkonzepts oder der Entwicklung von Schulprogrammen etc.

Der 1997 erzielte durchschlagende Erfolg hinsichtlich der zeitlichen Neuorganisation reichte der Handelskammer jedoch nicht aus. Vielmehr wurde weiterhin nach Wegen gesucht, eine eigene Gestaltungskompetenz für die berufliche Bildung zu gewinnen. Vorgelegt wurden daher im Jahr 2000 Vorschläge zu neuen Ausbildungsberufen mit der Forderung an das Land Hamburg, sich nicht nur auf Bundesebene für deren Neuordnung einzusetzen, sondern »gemeinsam mit unserer Handelskammer ... für die Einsteigerberufe schulische Curricula« zu entwickeln, wobei »die Berufsschule an einem Tag pro Woche stattfinden« soll<sup>12</sup>. In seiner Jahresabschlussrede 2001 forderte dann der Präses der Handelskammer: »Unakzeptabel ist, dass trotz freier Lehrstellen lernstarke Hamburger Jugendliche in vollschulische Bildungsgänge gedrängt werden, die mit dem dualen System konkurrieren. Ich fordere den neuen Senat auf, diese von seinem Vorgänger geschaffenen Bildungsgänge abzuschaffen. Die Übertragung der Verantwortung für die Berufsschulen auf die Wirtschaft, auf der Grundlage eines fixen Zuschusses, wäre geeignet, solche Fehlentwicklungen künftig zu vermeiden und eine optimale Lernortkooperation zwischen den Betrieben und den ergänzenden Berufsschulangeboten sicherzustellen<sup>13</sup>. Ähnlich äußerte sich auch die Handwerkskammer in der Jahresabschlussveranstaltung 2001: »Wenn die Gewerbeschulen sich nicht auf ihre ureigenen Aufgaben in der beruflichen Erstausbildung konzentrieren wollen oder gar sollen, dann ist darüber nachzudenken, sie in die Trägerschaft der wirtschaftlichen Selbstverwaltung zu überführen«<sup>14</sup>.

9 Vgl. *Doose, C.-H.*, Verbesserte Zusammenarbeit der Lernorte Berufsschule und Betrieb, in *Schulverwaltung* 1/99, S. 14 f.

10 Vgl. *Meyer auf der Heyde, A.*, Gestaltungsbedingungen zur Weiterentwicklung der Lernortkooperation aus Sicht der beruflichen Schulen, in: D. Euler (Hrsg.), *Handbuch der Lernortkooperation*, Band 1, Bielefeld 2004.

11 *Ebenda*, S. 18 ff.

12 Handelskammer Hamburg, 100 Ausbildungsberufe die es bislang noch nicht gibt – aber geben könnte!, Hamburg 2000, S. 27.

13 Handelskammer Hamburg, Jahresbericht 2001.

14 Handwerkskammer Hamburg, Jahresbericht 2001.

Auch wenn das erkennbare Interesse der Wirtschaft an der Übernahme des ›Unternehmens Berufsschule‹ ordnungspolitisch nicht unproblematisch ist, so weist es zugleich auch deutlich auf das Problem einer aus Sicht der Wirtschaft unzureichenden Lernortkooperation hin. In diesem Kontext dürfte die in der zweiten Hälfte der 90er Jahre vom Bundesinstitut für Berufsbildung durchgeführte Befragung Auszubildender zur inhaltlichen Kooperation<sup>15</sup>, wonach rund 40% der Befragten diese negierten und nur 50% sie teilweise bestätigten, trotz eines durch BLK- und weitere Modellversuche gehobenen Bewusstseins in der Regel kaum an Aktualitätsgehalt verloren haben. Insofern findet sich hier in der Tat eine Schwachstelle, die durchaus über eine veränderte organisatorische Verflechtung gelöst werden könnte.

## B Strukturprobleme des Hamburger Ausbildungsmarktes

Im Zuge des Strukturwandels der letzten Jahrzehnte wurden in Hamburg Arbeits- und Ausbildungsplätze in traditionell ausbildungsstarken technischen Wirtschaftszweigen abgebaut und nur unzureichend durch solche in neuen Dienstleistungsberufen ausgeglichen. Dieses quantitative Problem erschwert vor allem den Übergang von leistungsschwächeren Schulabsolventen in duale Ausbildungsberufe. Die Absolventenzahl der Hamburger allgemein bildenden Schulen bewegt sich seit 13 Jahren in einer engen Bandbreite zwischen 15.000 und 16.000. Der Anteil der Absolventen, die einen Schulabschluss oberhalb des Hauptschulabschlusses – also einen Realschulabschluss, die Fachhochschulreife oder die allgemeine Hochschulreife – erreicht haben, ist von 69,5 Prozent im Jahre 1988 auf 63,8 Prozent im Jahre 2003 zurückgegangen. Diese Entwicklung hat für die Hamburger Ausbildungsbewerber negative Folgen, da die Hamburger Wirtschaft in den vergangenen Jahren zunehmend Auszubildende mit Schulabschlüssen oberhalb des Hauptschulabschlusses eingestellt hat.

Der Trend der letzten Jahre – einer fallenden Zahl von Neuabschlüssen im dualen System steht eine Steigerung der Neueintritte in berufliche Vollzeitschulen gegenüber – hat sich auch 2003 fortgesetzt. Erstmals übertrifft die Zahl der Schüler, die eine berufliche Vollzeitschule oder einen vergleichbaren berufsvorbereitenden Kurs der Agentur für Arbeit begonnen haben, die Zahl der Auszubildenden, die neu einen Ausbildungsvertrag im dualen System abgeschlossen haben. Trotz der Einbrüche der Auszubildendenzahlen in den IT- und den Medienberufen, die besonders hohe Ansprüche an die schulische Qualifikation ihrer Auszubildenden stellen, hat sich der Anteil der Auszubildenden mit einem Schulabschluss oberhalb des Hauptschulabschlusses im Jahre 2002 kaum verändert.

Dem Staat – explizit den Ländern – kommt bundesweit als Ausfallbürge die Funktion zu, fehlende betriebliche duale Ausbildungsplätze durch vollzeitschulische Angebote zu kompensieren<sup>16</sup>. Zugenommen haben in Hamburg dabei im Kern die teilqualifizierenden Berufsfachschulen, die den Hauptschulabschluss als Eingangsqualifikation voraussetzen. Die eingeschränkten Zugangsmöglichkeiten der Hamburger Schulabsolventen mit einem Hauptschulabschluss auf Ausbildungsbildungsplätze im dualen System werden auch anhand folgender Zahlen deutlich: im Jahr 2003 traten 4.185 Schülerinnen und Schüler mit einem Hauptschul-

15 Walden, G./Brandes, H., Lernortkooperation – Bedarf, Schwierigkeiten, Organisation, in: G. Pätzold/G. Walden (HRSG), Lernorte im dualen System der Berufsbildung, Berlin – Bonn 1995, S. 127–142; siehe auch Euler, D., Zusammenhang der Lernorte: Miteinander – nebeneinander – gegeneinander? In: Informationen für Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv) Nr. 3, 1999, S. 596.

16 Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/1000 vom 22.05.2003, Berufsbildungsbericht 2003, S. 123 f. und Meyer auf der Heyde, A., Vollzeitschulische Berufsausbildung, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens 2001, S. 455 ff.

abschluss in die teilqualifizierenden Berufsfachschulen ein, obwohl nur 3.747 Absolventen die Hamburger allgemeinbildenden Schulen mit einem Hauptschulabschluss verlassen haben. Diese Diskrepanz erklärt sich durch die hohe Zahl von Eintritten von Absolventen aus anderen Bundesländern, durch Absolventen der Berufsvorbereitungsschule bzw. der Berufsfachschulen selbst und den Wiederholern eines Schuljahrs der teilqualifizierenden Berufsfachschule.

Im Bereich der dualen Ausbildung wird die wachsende Qualifikationslücke zwischen Schulabschlüssen und Bedarfen der auszubildenden Hamburger Wirtschaft insbesondere durch mobile Auszubildende aus anderen Bundesländern (vor allem aus Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern) geschlossen. Dies entspricht generell der Hamburger Arbeitsmarktsituation: rund 37% der in Hamburg sozialversicherungspflichtig Beschäftigten kommen aus dem Umland. Dennoch ist zu konstatieren, dass ein erheblicher Verdrängungswettbewerb zu Lasten schwächerer Hamburger Schulabsolventen vor allem mit niedrigeren Schulabschlüssen stattfindet.

Die aufgezeigten zunehmenden Probleme der Schulabsolventen mit einem Hauptschulabschluss verdeutlichen, dass der (nachträgliche) Erwerb eines Hauptschulabschlusses das Problem des Übergangs von der Schule ins duale Ausbildungssystem (allein) nicht löst. Der nachträgliche Erwerb des Hauptschulabschlusses wird zwar von vielen Schulabsolventen ohne Abschluss als primäres Ziel genannt, eine zielgerichtete Gestaltung des Übergangs in das Berufsleben von schuldistanzierten Jugendlichen und Abbrechern der allgemeinbildenden Schulen lässt sich eher über eine frühzeitige Berufsorientierung und vor allem eine betriebsnahe Berufsvorbereitung erreichen. Ist die Zeugnisschwelle im Bewerbungsverfahren erst überwunden, z.B. durch ein Praktikum, Ausbildungsagenturen oder Bildungsbegleiter, steigen auch die Chancen niedrig qualifizierter Bewerberinnen und Bewerber, einen Ausbildungsplatz in Betrieben zu erhalten.

Zusammengefasst lässt sich der Hamburger Ausbildungsmarkt als gespalten bezeichnen, in dem der Staat als Ausfallbürge fehlende Ausbildungsplätze für Schulabsolventen ohne oder mit niedrigeren Schulabschlüssen durch ein steigendes Angebot vollzeitschulischer Bildungsgänge substituieren muss.

## C Modell Stiftung Berufliche Schulen Hamburg (SBSH)

Das Modell der branchenorientierten Beruflichen Schulen Hamburg wurde auf der Basis der politischen Vorgaben (Koalitionsvertrag von 2001 und Beschlüsse von Jesteburg 2002) unter Hinzuziehung einer externen Unternehmensberatungsfirma gemeinsam durch die Behörde für Bildung und Sport sowie durch Handelskammer, Handwerkskammer und Unternehmensverbände Nord entwickelt und im Spätsommer/Herbst 2003 vorgestellt. Leitlinien sind: Weniger Staat und mehr Eigenverantwortung, mehr Gemeinsamkeit von Wirtschaft und Schule vor Ort, eine stärkere Eigenständigkeit der Schulen und eine zukunftsfähige Qualität der beruflichen Bildung in Hamburg<sup>17</sup>. Weitere Aspekte der Reform der beruflichen Schulen zielen auf

- die Optimierung der Qualifizierung der Auszubildenden für den Arbeitsmarkt zur Sicherung einer dauerhaften Beschäftigung,
- eine verbesserte Kundenorientierung der schulischen Berufsbildung,

<sup>17</sup> Pressemeldung der Behörde für Bildung und Sport vom 18.7.2003.

- die Sicherung einer höheren Verantwortung der Wirtschaft durch Mitspracherechte bei der schulischen Berufsbildung,
- eine Konzentration des Staates auf ministerielle, staatliche und strategische Aufgaben,
- die Herstellung der größtmöglichen Eigenständigkeit branchenorientierter beruflicher Schulen,
- die Förderung der Bereitschaft junger Menschen, sich ein Leben lang fortzubilden,
- die Förderung und Verbesserung der überfachlichen Handlungskompetenzen junger Menschen,
- die Optimierung der Organisationsformen und Bildungsgänge der schulischen Berufsbildung,
- die Gewinnung der Wirtschaft durch zusätzliche Mitspracherechte bei der schulischen Berufsausbildung,
- die Steigerung der Attraktivität der dualen Berufsausbildung für junge Menschen,
- die Motivierung der Betriebe, mehr Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen,
- den wirtschaftlicheren Einsatz der Ressourcen der schulischen Berufsbildung.

Zur Realisierung dieser Ziele ist die Gründung einer gemeinnützigen Stiftung öffentlichen Rechts vorgesehen. Diese soll Trägerin der in der Rechtsform der unselbständigen Anstalten des öffentlichen Rechts zu führenden branchenorientierten beruflichen Schulen werden. Sie soll alle derzeitigen Schulformen und Bildungsgänge anbieten, Dienstherreneigenschaft und ein Globalbudget erhalten. Sie soll über eine Ziel- und Leistungsvereinbarung gesteuert werden. Vorgesehen sind als Organe

- ein Vorstand, der die Geschäfte führt (pädagogische und kaufmännische Leitung),
- ein Kuratorium als Aufsichtsgremium der Stiftung, bestehend aus 20 Personen: 10 Wirtschaftsvertreter, 8 Vertreter des Staates, 2 Vertreter der Gewerkschaften,
- ein Beirat, der sich aus je eine/m Vertreter/in der Lehrerkammer, der Schülerkammer, der Elternkammer, des Landesschulbeirat, des Landesausschuss für Berufsbildung, der Universität Hamburg/Institut für Wirtschaftspädagogik zusammen setzt und das Kuratorium berät<sup>18</sup>.

Die neuen Beruflichen Schulen sollen durch eine Geschäftsführung, die aus den Leitungen der bisherigen Schulen besteht, geführt werden (keine alleinige Geschäftsführerin bzw. kein alleiniger Geschäftsführer). Die Geschäftsführungsmitglieder sollen aus ihrem Kreis eine Sprecherin oder einen Sprecher wählen, der/die durch den Vorstand ernannt wird. Zur Beratung der Geschäftsführung sollen Lenkungsausschüsse an den neuen Beruflichen Schulen eingerichtet werden, die paritätisch aus Betriebsvertreter/innen und Lehrer/innen sowie weiteren Mitgliedern zusammengesetzt sind. An den einzelnen Standorten können bei Bedarf Unterausschüsse gebildet werden. Sowohl die Vertretung branchenspezifischer Kammern im Kuratorium der Stiftung als auch die Vertretung zahlenmäßig kleiner Berufe in den Lenkungsausschüssen soll angemessen sichergestellt werden. Die Vertretung der Wirtschaft im Kuratorium soll grund-

<sup>18</sup> So nach dem Entwurf eines Gesetzes über die Errichtung der ‚Stiftung Berufliche Schulen Hamburg‘/Stand 26.11.2003.

sätzlich durch Unternehmer/innen und nicht durch hauptamtliche Mitarbeiter/innen der branchenübergreifenden Kammern erfolgen.

Parallel zur Einrichtung einer Stiftung soll erstmals zur Qualitätssicherung ein Controlling der beruflichen Schulen in Form einer Schulinspektion installiert werden. Diese zielt ab

- auf die Verbesserung der Inputqualität im Hinblick auf die Schulorganisation, das Lehrpersonal, der Finanzausstattung etc.,
- die Erhöhung der Prozessqualität im Hinblick auf Schulführung, Organisation des Unterrichts, Stundenplanung, Organisation der Lernortkooperation etc.,
- die Steigerung der Ergebnisqualität im auf die Zufriedenheit der Betriebe, der Schüler/innen, der Übergänge in den Arbeitsmarkt, der Verbleibsergebnisse etc.,
- das Aufdecken von Entwicklungspotenzialen,
- die Entwicklung von Handlungsvorschlägen,
- die Überprüfung der umgesetzten Maßnahmen.

Die Schulinspektion soll unmittelbar beim Präses der Bildungsbehörde angebunden werden, da bei diesem die politische Verantwortung liegt. Auftraggeber und Adressaten können über die politische Leitung hinaus der Vorstand der Stiftung, das Kuratorium und einzelne berufliche Schulen sein.

Entgegen den anfänglich vorgelegten – stark wirtschaftsorientierten – Modellen stellt der derzeitige Entwurf mit seiner paritätischen Zusammensetzung der Lenkungsausschüsse und der grundsätzlichen Vertretung der Wirtschaft im Kuratorium durch Unternehmer/innen eine positive Weiterentwicklung des Modells dar. Auch unter Verfassungsaspekten dürfte sich das Modell im wesentlichen als unproblematisch herausstellen, da der Staat die zuletzt verantwortliche Steuerungshoheit behält<sup>19</sup> und das Grundgesetz alternative Repräsentationsstrukturen zulässt, wobei alle generellen, strukturellen und grundsätzlichen Angelegenheiten weiterhin in der zuständigen Behörde entschieden werden sollen wie

- die Struktur von Bildungsgängen, –plänen und Stundentafeln,
- die Grundlagen für Bedarfe und Bildungsstandards,
- die Standards zur Lenkung von Schülerströmen sowie
- die Grundsätze der Personalentwicklung und Qualitätssicherung.

Die jeweilige Ausfüllung, Ausgestaltung und Umsetzung soll in der Stiftung erfolgen. Allerdings scheint das Vertrauen der Wirtschaft in die für die staatliche Schulaufsicht zuständige Behörde nicht uneingeschränkt zu sein: bei mehrheitlicher Beschlussfassung des Kuratoriums gegenüber dem einstimmigen Votum der Gruppe der Stadtvertreter oder der Vertreter der Wirtschaft kann die jeweilige Gruppe im derzeitigen Gesetzentwurf eine Entscheidung des Präses der Behörde verlangen. Kann bei der Wirtschaft noch von einer homogenen Entscheidung ausgegangen werden, so wird diese bei den Vertretern der Stadt durch ihre Zusammensetzung aus verschiedenen Behörden, u.a. auch wirtschaftsnäheren wie der Wirtschaftsbehörde erschwert. Das letzte Entscheidungsrecht der Bildungsbehörde wird durch diese Regelung zumindest unterlaufen.

<sup>19</sup> Vgl. *Avenarius, H./Rux, J.*, Rechtsprobleme der Berufsbildung, Weinheim und München 2004, S. 63.

Insofern stellt sich zu Recht die Frage, ob eine eher zentralistisch ausgerichtete öffentlich-rechtliche Trägerschaft zwingend erforderlich ist, um die aufgezeigten Probleme zu lösen und die angestrebten Ziele einer Erhöhung des betrieblichen Ausbildungsangebots, der Verbesserung der Qualität der Berufsbildung sowie einer höheren Eigenständigkeit der beruflichen Schulen gerecht zu werden. Die von der Wirtschaft favorisierte höhere Mitgestaltungsmöglichkeit lässt sich auch über eine Änderung des bestehenden Schulgesetzes bei Beibehaltung des Status Quo der Beruflichen Schulen als unselbständige Anstalten öffentlichen Rechts erzielen. Allerdings erfordert die Stärkung der Eigenständigkeit der beruflichen Schulen aus übergeordneten Steuerungsaspekten (Ausgleich der schulübergreifenden Lehrerversorgung bei sich verändernden Schülerzahlen an einzelnen Schulen) quasi einen rechtlichen Mantel.

## D Ordnungspolitische Fragen

Insbesondere ordnungspolitische Fragestellungen bleiben mit dem vorgelegten Entwurf ungeklärt. Ausbildungsberufe werden auf Initiative der Sozialpartner neu geordnet und bundesweit geregelt, der zuständige Bundesminister wird nur nachrangig eigeninitiativ tätig. Zwar ist das ›Konsensprinzip ... rechtlich nicht verankert‹ und lässt sich auch nicht aus dem Sozialstaatsgebot herleiten<sup>20</sup>. Allerdings sprechen gute Gründe für die bisher ausgeübte Praxis. Die bundesweit einheitliche Regelung unter Einbeziehung der Sozialpartner ermöglicht die Allgemeinverbindlichkeit der Berufsbilder, deren Transparenz gleichermaßen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer und die Tariffähigkeit auf Basis des Berufskonzepts. All dies sind Komponenten, die die Mobilität der Auszubildenden über Ländergrenzen hinaus fördern. Nicht nur in diesem Kontext wirkt sich die vorgesehene Minderbeteiligung der Gewerkschaften kontraproduktiv aus, zumal diese Gruppe noch nicht einmal eine durch Einstimmigkeit aufschiebende Wirkung und Entscheidung durch den Präses erwirken kann. Die Übertragung von Rechten zur Gestaltung schulischer Bildungsgänge auf die Wirtschaft wird so zum Torso, da zur Sicherung der Tariffähigkeit und insoweit der Verwertbarkeit am Arbeitsmarkt die Arbeitnehmerseite einbezogen werden muss.

Der Wirtschaft werden zwar Gestaltungsrechte für die schulische Berufsbildung eingeräumt, ihre eigenen Einrichtungen sind jedoch in den Prozess nicht einbezogen. Damit würde die Freie und Hansestadt Hamburg insbesondere den Kammern eine monopolartige Stellung in der Ordnung und Gestaltung von beruflicher Aus- und Weiterbildung und im Markt der beruflichen Bildung generell einräumen. Bislang obliegt den Kammern im Bereich der Berufsbildung die Aufgabe zur Überwachung der Durchführung der betrieblichen Berufsausbildung. Darunter fallen die Beratung der Betriebe und die Überwachung der fachlichen und pädagogischen Eignung der Betriebe bzw. deren Ausbilder. Im Bereich der beruflichen Fortbildung dagegen können die Kammern schon heute eigenständige Fortbildungsregelungen entwickeln und erlassen. Der Aktionsradius der Länder beschränkt sich hier ausschließlich auf die Rechtsaufsicht im Hinblick auf die Prüfung der Rechtmäßigkeit der Regelungen.

In der Praxis werden die durch die Kammern geregelten Fortbildungsberufe von ihren eigenen Tochtergesellschaften angeboten. Eine Zulassung von Absolventen vergleichbarer Bildungsangebote zu Kammerprüfungen kann durch die Kammern abgelehnt werden. Allerdings orientieren sich viele Arbeitgeber – im nicht durch staatliche Rahmengesetzgebung geregelten Bereich der beruflichen Fort- und Weiterbildung – an den Kammerzertifikaten. Die möglichen

20 Avenarius/Rux, a.a.O., S. 65.

Nachteile für Absolventen nicht im Einflussbereich der Kammern liegender Bildungseinrichtungen liegen daher auf der Hand.

Eine Alternative zu den Fortbildungsangeboten der Kammereinrichtungen stellen Weiterbildungsgänge mit einem staatlichen Abschluss dar. Diese werden von den Beruflichen Schulen vorgehalten und stehen in Konkurrenz zu den Kammerangeboten. Die Möglichkeit einer erweiterten Gestaltungskompetenz bei Bildungsgängen an den beruflichen Schulen unterwirft die Kammern daher einem eindeutigen Interessenkonflikt, da sie das wirtschaftliche Wohl ihrer eigenen Einrichtungen im Blick haben müssen.

Mit der Einbeziehung der Wirtschaft in die Gestaltung der berufschulischen Bildungsgänge wird ihr zugleich die Möglichkeit der Qualitätssicherung für diese eingeräumt. Die Qualitätssicherung der betrieblichen Ausbildung unterliegt jedoch weiterhin den zuständigen Stellen, nur nachrangig den aufsichtsführenden Landesbehörden. Berufliche Schulen verfügen jedoch auch über einen betriebsübergreifend geltenden Bildungsauftrag, v.a. im Hinblick auf den Ausgleich der Qualitätsunterschiede der betrieblichen beruflichen Ausbildung. Zum Teil wird dieser gezielt durch die Betriebe an die Beruflichen Schulen delegiert. Dieser Aspekt ist insbesondere dann zu sichern, wenn die zuständigen Stellen in die Gestaltung einbezogen werden.

Angesichts der Friktionen im System der dualen Ausbildung wirkt der Staat zunehmend als Ausfallbürge. Ordnungspolitische Fragen stellen sich in diesem Zusammenhang insbesondere dann, wenn auf Basis des vorliegenden Gesetzesentwurfs die aufschiebende Wirkung einer der beiden Gruppen nicht nur die Handlungsfähigkeit der zuständigen Behörde erheblich beschränkt, sondern ggf. durch eine einseitige Negation des Angebots spezifischer vollzeitschulischer Bildungsgänge das verfassungsrechtlich verankerte Sozialstaatsgebot und das Demokratiegebot ausgehebelt werden.

Als problematisch erweist sich letztlich, dass der Wirtschaft zwar erhebliche Gestaltungsspielräume eingeräumt werden, jedoch keine Konditionierung der Gegenseite bei der Aufwertung der vollzeitschulischen Angebote erfolgt. Erforderlich wäre daher eine Verpflichtungserklärung seitens der Kammern, Absolventen gemeinsam gestalteter vollzeitschulischer Bildungsgänge nach § 40 Abs.3 Berufsbildungsgesetz zu prüfen und insoweit ihre klassischen Bildungsbiographie allgemeinbildende Schule – berufliche Vollzeitschule – duale Ausbildung (mit erneutem Besuch einer beruflichen Schule) abzukürzen.

## E Im Modell bislang nicht genutzte Entwicklungspotenziale – Perspektiven

Die vorgehende Darlegung hat aufgezeigt, dass die von den Kritikern des Projekts Stiftung Berufliche Schulen Hamburg geforderte Schwachstellenanalyse längst vorliegt:

- Die inhaltliche Lernortkooperation zwischen Beruflichen Schulen und Betrieben ist nicht ausreichend, v.a. sind die bisherigen Gremien auf Basis des Hamburger Schulgesetzes nur unzureichend befugt – dies gilt insbesondere für die Kompetenzen der Schulbeiräte.
- Die Freie und Hansestadt Hamburg muss Friktionen im dualen System wie fehlende duale Ausbildungsplätze in erheblichen Umfang durch vollzeitschulische Bildungsgänge substituieren; diese stellen in ihrer derzeitigen Ausprägung und Akzeptanz nur einen unzureichenden Ersatz dar und sind bildungsökonomisch problematisch.

- Nicht nur die schulische, auch die betriebliche Ausbildungsqualität ist sehr unterschiedlich; schon jetzt gleichen berufliche Schulen betriebliche Ausbildungsdefizite aus.
- Die betriebliche Ausbildungsleistung bislang nicht ausbildender Betriebe wurde bislang nur unzureichend aktiviert und könnte durch neue Organisationsformen gesteigert werden.

Jenseits der ordnungspolitisch nicht unproblematischen erweiterten – über die im Berufsbildungsgesetz definierten Aufgaben hinausgehenden – Gestaltungsmöglichkeiten der Wirtschaft zeigen sich bezogen auf das Modell Stiftung Berufliche Schulen Hamburg folgende Schwachstellen:

- Die Einräumung von Gestaltungsrechten im berufsschulischen Bereich ist nicht an eine Selbstverpflichtung der Wirtschaft gebunden, die im Hinblick auf die vollzeitschulischen Angebote die Rolle des Staates als Ausfallbürge reduziert.
- Die (teilweise) Ausgrenzung der Gewerkschaften vergibt erhebliche Chancen zur Sicherung der regionalen und überregionalen Akzeptanz in der Ordnung und Gestaltung von Bildungsgängen, dies gilt auch im Hinblick auf die Anerkennung an unterschiedlichen Lernorten erworbener Kompetenzen und (Teil)Qualifikationen.
- Die fehlende Einbindung der Aus- und Weiterbildungseinrichtungen der Wirtschaft fördert im Bereich der Wirtschaft nicht nur Interessenkonflikte, sondern behindert auch die Durchlässigkeit in einem gestuften, durchlässigen und pluralen System der beruflichen Bildung in Hamburg.
- Erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten wie zielgruppenadäquate Zertifizierungen beim Erwerb von Teilqualifikationen, die insbesondere die Eingliederung von Absolventen ohne oder mit schwachem Schulabschluss in den Arbeitsmarkt ermöglichen, sind bislang nicht vorgesehen.

Die Veränderungen der Arbeitswelt und des Berufsbildungssystems formulieren neue qualitative Anforderungen an die Beruflichen Schulen<sup>21</sup>. Kontinuierliche berufliche Weiterbildung auf der Basis einer abgeschlossenen Berufsausbildung wird ein Faktor in der Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit, zumal das derzeitige Erwerbspersonenpotential aufgrund der demographischen Entwicklung auch das zukünftige stellen wird. Notwendig wird auch die Flexibilität innerhalb der beruflichen Erstausbildung. Mit dieser neuen qualitativen Ausrichtung erweitert sich der Kreis der potenziellen Partner der Lernortkooperation wesentlich: zu Betrieb, Berufsschule, überbetriebliche Ausbildungsstätte kommen nunmehr noch freie Bildungsträger, Fachhochschulen, Universitäten und Berufsakademien u. v. m. hinzu.<sup>22</sup> Zu Recht kann daher vom Wandel von der Dualität zur Pluralität der Lernorte und der Entstehung eines Berufsbildungsnetzwerkes gesprochen werden.

Ein derartiges Netzwerk erfordert erhebliche Abstimmungsprozesse der einzelnen Akteure, die oft an Interessenskollisionen aufgrund institutioneller Zersplitterung scheitern können. Die Optimierung dieser Prozesse im Hinblick auf ein leistungsfähiges regionales Berufsbildungssystem und –angebot bildet ein wesentliches Argument für die Zusammenführung der Ressourcen der beruflichen Aus- und Weiterbildung in einer Institution. Geht es nur um die Ver-

21 Vgl. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK 2000), Erstausbildung und Weiterbildung, Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung, Heft 83.

22 Vgl. Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK 2001), Kompetenzzentren, Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung, Heft 92, S. 6 ff.

besserung der Lernortkooperation und die Steigerung des Einflusses der Wirtschaft, dann kann dies im Rahmen des derzeitigen Status der beruflichen Schulen durch eine institutionalisierte Kompetenzerweiterung in den Schulbeiräten nach dem Hamburger Schulgesetz geregelt werden.

Bildet allerdings die o.g. Optimierung über eine institutionelle Zusammenführung das Ziel, dann wären an das Modell der Stiftung Berufliche Schulen Hamburg folgende Anforderungen zu stellen:

- Angesichts der Verfahren bei der Ordnung und Gestaltung von Berufen sollten die Gremien zur Sicherung ihrer Allgemeinverbindlichkeit und Akzeptanz drittelparitätisch unter Einbezug der Gewerkschaften besetzt werden.
- Vor dem Hintergrund der Friktionen auf dem Hamburger sowie bundesweiten Ausbildungsmarkt sind nicht nur Gestaltungsrechte bei schulischen Bildungsgängen auf die Stiftung bzw. die Sozialpartner und Kammern zu übertragen. Vielmehr müssen sich diese umgekehrt verpflichten, zur Sicherung eines durchlässigen und integrativen Systems der beruflichen Aus- und Weiterbildung in ihrer Verantwortung mitgestaltete schulische Bildungsgänge zu zertifizieren, auf nachfolgende Bildungsangebote anzurechnen bzw. zur Abschlussprüfung nach § 40, Abs. 3 BBiG zuzulassen. Dies würde die Dopplung von Bildungsgängen wie Besuch einer beruflichen Vollzeitschule und anschließende duale Ausbildung durchbrechen und dadurch die finanziellen Belastungen der Freien und Hansestadt erheblich reduzieren.
- Angesichts einer – mit der Stiftung verbundenen – über den bisherigen gesetzlichen Auftrag hinausgehenden Stärkung der Ordnungs- und Gestaltungskompetenz der Kammern sollten diese sich für den Fall von Interessenkonflikten mit eigenen Einrichtungen der beruflichen Weiterbildung zur Neutralität verpflichten.
- Vor dem Hintergrund des Demokratiegebots sollte die Stellung der zuständigen Bildungsbehörde im Kuratorium mit einem Vetorecht gestärkt werden.

Unter Beachtung dieser Anforderungen könnte das Modell Stiftung Berufliche Schulen Hamburg durchaus ein geeignetes Instrument darstellen, Umfang und Qualität des Ausbildungsangebots in Hamburg zu verbessern und die Eigenständigkeit der beruflichen Schulen zu stärken.

*Verf.: Achim Meyer auf der Heyde, Generalsekretär des Deutschen Studentenwerks,  
Monbijouplatz 11, 10178 Berlin*