

Reform der Berufsberatung: Politische Steuerung nach „eigenem Recht“ oder demokratisch legitimiert?

(Langfassung des auf der Dokumentationsseite der Frankfurter Rundschau am 25.4.2006 erschienenen Artikels. Diese Langfassung war ursprünglich ebenfalls bei der FR online verfügbar.)

Priv. Doz. Dr. Helga Ostendorf

Die Berufsberatung der Bundesagentur für Arbeit unterliegt gegenwärtig organisatorischen Reformen, die von der Hartz-Kommission für die Arbeitsvermittlung entwickelt wurden, die für die Arbeit der Berufsberatung aber nicht unbedingt förderlich sind. Z.B. bedingt die Einführung von Call Center eine für die Berufsberatung dysfunktionale Entpersönlichung des Kontakts. Auch können zentrale Anlaufstellen, die im Eingangsbereich jeder Arbeitsagentur nunmehr eingerichtet werden oder schon eingerichtet sind, den häufig übermäßig großen Andrang von Erwerbslosen möglicherweise kanalisieren und so die Arbeit der Arbeitsvermittlung effektivieren. Allein die Vorstellung aber, dass Jugendliche, die Rat bei der Berufswahl einholen wollen, sich erst einmal in eine Schlange von Erwerbslosen einreihen müssen, ist schwer zu ertragen und noch weniger ist der Sinn einer solchen Umgestaltung nachvollziehbar.

Allzu deutlich tritt jetzt im Zuge der Hartz-Reformen zu Tage, was schon seit Jahrzehnten ein Handicap der Berufsberatung ist. Jugendliche und zunehmend auch Erwachsene bei der Berufswahl zu unterstützen, setzt im Hinblick auf die organisatorische und zeitliche Flexibilität Anforderungen, die sich unter dem Dach der hierarchisch strukturierten Bundesagentur für Arbeit mit ihrer ausgeprägten Unkultur an Dienstanweisungen nur schwer erfüllen lassen. Zudem handelt die Berufsberatung, weil die entsprechenden Gremien nur die Arbeitsvermittlung im Blick haben, fernab demokratischer Kontrolle. Dies allein macht schon eine grundlegende Umgestaltung nötig. Ich plädiere im Folgenden für die Loslösung der Berufsberatung von der Arbeitsverwaltung. Die Basis meiner Überlegungen ist eine Untersuchung, die ich in zwölf Berufsberatungen durchgeführt habe.¹ Zunächst werde ich auf die Beratungsarbeit und dabei insbesondere auf das Wissen der BeraterInnen eingehen. Ein weiterer Schwerpunkt ist die politische Steuerung seitens der Berufsberatung und deren fehlende Kontrolle. Zum Schluss erörtere ich die Ziele der gegenwärtigen Reformen und stelle meine Vorschläge vor.

Qualität und Mängel der Beratung

Der Einfluss der Berufsberatung ist immens. Gestützt durch Abkommen mit den Bundesländern übernimmt sie u.a. stundenweise den schulischen Berufswahlunterricht und erreicht so *alle* Jugendlichen. Entsprechend kennen die meisten Jugendlichen deren Informationsmaterialien. Die Aufhebung des Beratungsmonopols der Bundesagentur 1998 hat der Bedeutung der Berufsberatung m.E. keinen Abbruch getan. Nicht nur sind bei privaten Beratungsdiensten Entgelte zu zahlen, sondern anderweitig erstellte Berufswahlmaterialien greifen auch häufig auf die Materialien der Berufsberatung zurück. In den 181 Arbeitsagenturen betreuten im Beratungsjahr 2002/03 2.800 BerufsberaterInnen mehr als zwei Millionen Ratsuchende (BA, Berufsberatung 2004: 5).

1 Steuerung des Geschlechterverhältnisses durch eine politische Institution. Die Mädchenpolitik der Berufsberatung. Budrich Verlag, Opladen 2005.

Mit den Abteilungsleitungen der Berufsberatung und den Beauftragten für Chancengleichheit wurden jeweils Interviews durchgeführt. Hinzu kam eine Fragebogenerhebung bei den Beratungsfachkräften der allgemeinen Berufsberatung dieser Agenturen. 90 BeraterInnen haben den Fragebogen ausgefüllt.

Im Hinblick auf die Vermittlung in Ausbildung ist die Bedeutung der Berufsberatung dagegen eher gering. Auf der Basis des sozio-ökonomischen Panels berichten Hugh Mosley und Stefan Speckesser (1997: 53), dass weniger als jeder vierte Auszubildende den Ausbildungsplatz durch die Berufsberatung erhielt. Grundsätzlich aber sind Vermittlungszahlen ein unzureichender Indikator für die Beurteilung der Leistungen der Berufsberatung: Die anderen drei Viertel der Jugendlichen wurden mindestens im schulischen Unterricht auch beraten und ein Großteil dürfte auf die Broschüren und Computerprogramme der Berufsberatung zurückgegriffen haben, zumal diese im schulischen Unterricht auch von vielen Lehrkräften eingesetzt werden. Der eigentliche Wert der Berufsberatung ist ihre Beratungstätigkeit.

Die Vorgaben der Bundesagentur sehen vor, dass an die Wünsche und Neigungen der Jugendlichen angeknüpft werden soll. In meiner Befragung gaben 78% der BeraterInnen an, in ihren Beratungsgesprächen stünden „die Wünsche und Äußerungen der Jugendlichen im Mittelpunkt“ und 72% bescheinigten ein solches Vorgehen auch ihren KollegInnen.² Eine berufliche Umorientierung findet in den Einzelgesprächen nur selten statt. Meist werden die Jugendlichen in ihrer bisherigen Entscheidung bestärkt (Kleffner/Schober 1998b: 19). M.E. ist ein solches Vorgehen durchaus kritisch zu sehen, weil es nicht – zumindest nicht nur – auf beratungstechnischen Überlegungen beruht. Viele BeraterInnen können sich nicht stärker einbringen, weil sie zu wenig wissen. Vor allem fehlen ihnen Kenntnisse hinsichtlich der Zukunftsaussichten von Berufen und der Laufbahn- und Karriereberatung (Kleffner/Schober (1998a: 3437). Ebenso sind vielen BerufsberaterInnen, wie meine Untersuchung zeigt, arbeitswissenschaftliche Studien zur Eignung von Mädchen für Jungenberufe (vgl. u.a. Graß 1985) nicht bekannt. Sie sortierten die Eignung von Mädchen nach dem Anteil, den Mädchen bisher unter den Auszubildenden in den einzelnen Berufen haben.

Auch über die zu Beratenden (in meiner Untersuchung: die Mädchen) wissen die BeraterInnen zu wenig und gehen von falschen Annahmen aus. Ich spiegelte die Aussagen der BerufsberaterInnen an den Aussagen von 439 Hamburger Schülerinnen der Klassen 8-10 (Hoose/Vorholt 1996). Einig sind sich die BerufsberaterInnen und die Hamburger Mädchen darin, dass „nette KollegInnen“ am allerwichtigsten sind. Ansonsten aber unterscheiden sich die Auswahlkriterien der Mädchen deutlich von den Annahmen der BerufsberaterInnen. BerufsberaterInnen meinen vornehmlich, den Mädchen seien die Arbeitsumgebung und die Arbeitsinhalte besonders wichtig. Bei den Mädchen jedoch hatten Merkmale wie „Möglichkeiten zum Wiedereinstieg“, „Aufstiegschancen“ und „finanzielle Unabhängigkeit“ einen deutlich höheren Stellenwert. Nach der repräsentativen Shell-Jugendstudie sind 15 bis 17-jährige Mädchen sogar stärker berufsorientiert als gleichaltrige Jungen (Fritzsche 2000: 113). Zurückzuführen sind die mangelhaften Kenntnisse, die viele BeraterInnen hinsichtlich beruflicher Anforderungen und Zukunftsaussichten sowie der Bedürfnisse von Mädchen haben, auf eingeschränkte Informationsmöglichkeiten.

Das Wissen der Beratungsfachkräfte: Verordnete Desinformation und Erfahrungswissen

Die wichtigsten Informationsquellen der BerufsberaterInnen sind Kontakte zur Praxis wie Schulen, Betriebe, Kammern usw., die hauseigene Zeitschrift *ibv* sowie die Tagespresse, Magazine und der Bekanntenkreis. Das Erfahrungswissen spielt also eine große Rolle. Daneben sind auch das hauseigene elektronische Informationssystem *CoBer*, Dienstbesprechungen und Erlasse wichtige Ressourcen. Wissenschaftliche Informationsquellen ziehen die BeraterInnen

2 Mit einer Ausnahme erklärten die anderen, sie und ihre KollegInnen würden teilweise auch „betraterInnen-zentriert“ arbeiten und ihre Vorstellungen stärker in das Gespräch einbringen.

abgesehen von der *ibv*, in der z.T. auch wissenschaftliche Analysen abgedruckt wurden,³ dagegen eher selten zu Rate, und wenn, dann vorrangig Veröffentlichungen des hauseigenen Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Da auch die Ausbildung der Fachkräfte der allgemeinen Berufsberatung eigenproduziert ist (alle studieren am selben Fachbereich derselben Fachhochschule), ist festzuhalten, dass das wissenschaftliche Wissen von der Nürnberger Zentrale und ihrem Forschungsinstitut monopolisiert wird.

Meine Befragung ergab sogar, dass die vermehrte Lektüre von Veröffentlichungen des IAB sich *negativ* auf die Häufigkeit der Vermittlung von Mädchen in gewerblich-technische Berufe auswirkt. Bemerkenswert sind bei etlichen Veröffentlichungen des IAB und der Zentrale die Diktion und in mancher statistischen Analyse sogar gravierende, methodische Fehler. In den Veröffentlichungen der Zentrale ist immer wieder zu lesen, dass Mädchen in gewerblich-technischen Berufen „besondere Schwierigkeiten“ und „schlechte Arbeitsmarktchancen“ hätten (u.a.: BA, HaSt 1a4 1996: 2341f.; BA, Arbeitsmarktreport 1995: 1512). Mit Literaturverweisen belegt werden diese Aussagen nie. Derartige Behauptungen haben sich in der Bundesagentur zu sozialen Institutionen verfestigt, die anscheinend keines Beweises mehr bedürfen. Zurückzuführen sind solche Einschätzungen auf Studien aus dem IAB (Kraft 1985, Stegmann/Kraft 1986). Der methodische Fehler dieser Untersuchungen liegt darin, dass die Kategorie „Männerberufe“ für derartige Fragestellungen unbrauchbar ist, weil die Männer in der Mehrzahl metall- und elektrotechnische Berufe gelernt haben, während bei den Frauen andere Berufe wie Köchin, Gärtnerin, Konditorin, Restaurantfachfrau, Bäckerin und Tischlerin vergleichsweise stärker vertreten sind.⁴ Pointiert formuliert: Es werden die beruflichen Chancen von Bäckerinnen mit denen von Elektronikern verglichen. Aus dem Ergebnis, dass Bäckerinnen schlechte Berufschancen haben, wird dann geschlussfolgert, dass Mädchen keinen elektronischen Beruf lernen sollten. Weiterhin haben auch diese Studien eine eindeutige Diktion. Die Vergleichsgruppe wird nach Belieben gewechselt: Frauen mit Männerberufen haben entweder schlechtere Perspektiven als alle Frauen im Durchschnitt oder als alle Männer mit Männerberufen – jedenfalls stehen sie immer auf der Verliererseite. Untersuchungen, die außerhalb der Arbeitsverwaltung durchgeführt wurden, nach Ausbildungsorten und Berufen differenzieren und entsprechend zu anderen Ergebnissen kommen, werden von der Arbeitsverwaltung nicht zur Kenntnis genommen und den BerufsberaterInnen auch nicht zur Kenntnis gegeben.

Die Politik der Berufsberatung folgt der Leitidee, dass Frauen sich zuallererst um die Familie zu kümmern haben und erst danach – wenn überhaupt – um den Beruf. Mädchen verstärkt für die Aufnahme gewerblich-technischer Berufe zu gewinnen, werde vermutlich erst gelingen „wenn auch die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen es den Frauen ermöglichen werden, sich etwa wegen ihrer Familienpflichten beruflich nicht mehr zu stark einschränken zu müssen“, meinte der Leiter der Berufsberatung der Nürnberger Zentrale (Leve 1992: 3092). Maxime des Handelns ist die eigene Vorstellung vom angemessenen Platz von Frauen in der Gesellschaft und nicht die Vorgabe des Bundestages, der schon 1977 die besonderen Familienpflichten von Frauen aus dem Bürgerlichen Gesetzbuch tilgte. Diese Leitidee der Differenz der Geschlechter ist selbst den Aufgaben der Beauftragten für Chancengleichheit der Bundesagentur unterlegt. Der Aufgabenkatalog stellt ganz auf die Wiedereingliederung von Frauen ab, die nach der Kindererziehung arbeitslos gemeldet sind. Erwerbslosigkeit von Frauen durch die Wahl eines chancenreichen Erstberufs zu vermeiden, steht nicht im Zentrum der Bemühungen. Die Annahme, dass Frauen mindestens für längere Zeit nicht erwerbstätig sein wer-

3 Die Zeitschrift wurde im Zuge der neuen Organisationsreformen eingestellt.

4 1991 wurden mehr als die Hälfte der westdeutschen Mädchen, die einen Jungenberuf lernten, in diesen Berufen ausgebildet. Vgl. Chaberny/Schade 1993.

den (und nicht sein sollten), impliziert, dass Mädchen keine tragfähige Erstausbildung brauchen.

Dem verordneten Nicht-Wissen über die Wünsche von Mädchen und die beruflichen Möglichkeiten von Mädchen und Frauen steht allenfalls das Erfahrungswissen der Beratungsfachkräfte gegenüber: In Berufsberatungen, in denen die BeraterInnen mehr Kontakte zu Betrieben haben als anderswo, werden mehr Mädchen für die Aufnahme einer gewerblich-technischen Ausbildung gewonnen. Nötig wäre, dass der Wissenszugang der BeraterInnen nicht von der Nürnberger Zentrale gefiltert wird, sondern ihnen die Breite der wissenschaftlichen Literatur zur Verfügung steht. Auch die Teilnahme an außerhäuslichen Fortbildungen und Tagungen sollte selbstverständlicher werden. Leitideen liegen aber nicht nur der Auswahl des anzueignenden Wissens zugrunde, sondern sie sind generell ein Inkrement von Organisationskulturen, sozialen Strukturen und Routinen. Ihre Säulen sind neben dem Wissen Normen und Regeln (vgl. Scott 1995: 52).

Berufslenkung und politische Steuerung: Symbole und Leitideen

Die Bundesagentur wehrt sich meinem Eindruck nach öfter gegen den Vorwurf Berufslenkung zu betreiben, als dieser überhaupt erhoben wird. Indem sie aber Berufslenkung zu einem „non issue“ erklärt, versperrt sie sich selbst den kritischen Blick auf die Leitideen, die in ihrer Organisationskultur, den sozialen Strukturen und Routinen eingelassen sind. Tatsächlich ist politische Steuerung die originäre Aufgabe der Berufsberatung. Sie soll „dazu beitragen, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert wird“ (SGB III § 1); sie hat nicht nur die „Neigung, Eignung und Leistungsfähigkeit der Ratsuchenden“ zu berücksichtigen, sondern auch „die Beschäftigungsmöglichkeiten“ (SGB III § 31). Als Steuerungsmedien stehen Geld, Recht und Überzeugung zur Verfügung, wobei das Medium der Berufsberatung hauptsächlich die Überzeugung ist. Politische Institution wie die Berufsberatung sind „in ihrer instrumentellen Ordnungsleistung Organisationen, die zur Erfüllung eines Zwecks die angemessenen Mittel bereitstellen. Sie sind in der Symboldimension Institutionen, die durch ihre Leitidee eine Orientierung in doppelter Richtung erbringen: Orientierung zum einen für die Adressaten (...); Orientierung zum anderen für die Akteure in den Institutionen selbst“ (Göhler 1994: 42). Berufsorientierung gehört zur originären Aufgabe der Berufsberatung.

Die Berufsberatung steuert die Berufswünsche der Jugendlichen vor allem durch Symbole. Allein das Erscheinen eines/r BerufsberaterIn in der Schule symbolisiert, dass die Gesellschaft von den Jugendlichen das Erlernen eines Berufs erwartet. Symbole bedürfen allerdings eines Resonanzbodens. Die Frage ist also, welche Resonanzböden die Berufsberatung anspricht und welche nicht. Generell stellen ihre Informationen nur auf Arbeitsorte, -umgebungen, -mittel und -gegenstände ab. Die Hinweise zu den beruflichen Chancen und Möglichkeiten des Weiterkommens sind dagegen dürftig und Auskünfte über die Verdienstmöglichkeiten, die den Mädchen durchaus wichtig sind und den Jungen vermutlich auch, werden nicht gegeben. Darüber hinaus finden sich in den Berufsbeschreibungen der Berufsberatung Konnotationen, die auf den Resonanzboden des Bedürfnisses nach Präsentation von Weiblichkeit bzw. Männlichkeit zielen, wobei dieses Bedürfnis insbesondere Mädchen gerade in dem Alter, in dem sie sich für einen Beruf entscheiden müssen, übermäßig wichtig ist (Hagemann-White 1992).

Beispielsweise wird der Beruf DamenschneiderIn in „Beruf Aktuell“ (Ausgabe 2001/02: 159) wie folgt beschrieben: „Immer dem jeweiligen Modetrend angepasst, werden Stoffe (...) und zahlreiches modisches Zubehör verarbeitet. Sowohl bei Neuanfertigungen als auch bei Ände-

rungen gehören eine individuelle Kundenberatung, exakt errechnetes Zuschneiden (...) zu den Aufgaben“. Zum Beruf WerkzeugmechanikerIn schreibt die Bundesagentur hingegen: „Mit hoher Maßgenauigkeit werden die Produkte in Handarbeit oder maschinell nach Muster oder Zeichnungen hergestellt. Alle Arbeiten werden in Einzelfertigung von den Werkzeugmechanikern selbständig ausgeführt“ (ebd.: 75). DamenschneiderIn wird mit den weiblichen Feldern „Mode“ und „Beratung“ in Verbindung gebracht; WerkzeugmechanikerIn mit männlich-technischer Arbeit „nach Mustern oder Zeichnungen“ und „Einzelfertigung“. Der Beruf DamenschneiderIn wird – was kaum verwundern dürfte – fast ausschließlich von Mädchen erlernt und der Beruf WerkzeugmechanikerIn nahezu ausschließlich von Jungen. Diese Beschreibungen ließen sich aber ebenso gut vertauschen! WerkzeugmechanikerInnen beraten gleichfalls KundInnen (die MeisterInnen und IngenieurInnen) und Damenschneiderinnen arbeiten wie WerkzeugmechanikerInnen nach Mustern und Zeichnungen und in Einzelfertigung.

Auch werden im interaktiven Computerprogramm „Mach’s Richtig“ in der Kategorie Arbeitsmittel/-gegenstände nahezu ausschließlich Berufe, in denen der Anteil der Mädchen hoch ist, mit dem Merkmal „Menschen“ versehen. Dies ist für die jeweiligen Berufe zwar durchaus zutreffend: ErzieherInnen haben Kinder zu erziehen, Rechtsanwalts- oder ArzthelferInnen haben dafür zu sorgen, dass die KlientInnen die Termine einhalten und die Rechnungen bezahlen, und für VerkäuferInnen sind Menschen Mittel zum Zweck des Warenabsatzes (Tancred-Sheriff 1989). Aus der Perspektive der Gleichstellung der Geschlechter ist dieses Menu jedoch geradezu perfide. Mädchen wünschen sich im Beruf vor allem „nette KollegInnen“. In den SchülerInnen-Materialien werden sie aber nicht darüber aufgeklärt, dass sie, wenn sie den Button „Menschen“ drücken, nicht etwa Berufe mit „netten KollegInnen“ genannt bekommen, sondern vornehmlich Helferinnenberufe mit geringen Verdienst- und Aufstiegsmöglichkeiten.

Da die Berufsberatung davon ausgeht, dass Mädchen anders *sind* als Jungen, wird die Problematik, die in derartigen Zuordnungen liegt, nicht gesehen. Aus der Annahme einer grundlegenden Differenz der Geschlechter ergibt sich als logische Schlussfolgerung, dass Mädchen andere Berufe als Jungen wünschen. Die Berufsberatung bremst sogar die Erschließung gewerblich-technischer Berufe für Mädchen, wie sich leicht mit einem Vergleich des Anteils von Mädchen unter den Auszubildenden in gewerblich-technischen Berufen mit dem Anteil, zu dem sie bei der Berufsberatung als Bewerberinnen für diese Berufe registriert sind, nachweisen lässt. Darüber hinaus ist im letzten Jahrzehnt sogar die Vermittlung von Mädchen in Berufe, die von beiden Geschlechtern zu gleichen Anteilen erlernt werden, zurückgegangen. Dabei hat die Berufsberatung „die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern“ zu fördern und „auf die Beseitigung bestehender Nachteile“ hinzuwirken (Art. 3 Abs. 2 GG) sowie „die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip zu verfolgen“ (SGB III § 1). Im bis 1997 geltenden AFG war sogar explizit festgeschrieben, dass die Berufsberatung „insbesondere dazu beizutragen“ habe, dass „der geschlechtsspezifische Ausbildungsstellen- und Arbeitsmarkt überwunden wird“ (AFG § 2 Abs. 5).

Politische Steuerung ohne demokratische Kontrolle

Insgesamt ist auffällig, dass es seit Jahrzehnten keine externe Evaluation der Berufsberatung gegeben hat. Die Bundesregierung hat die Aufgabe der beruflichen Beratung an die Bundesagentur für Arbeit delegiert, ohne hinzusehen was dort passiert. Anscheinend haben die jeweiligen Bundesregierungen darauf vertraut, dass die Kontrolle durch die verantwortlichen Verwaltungsausschüsse der Ämter funktioniert. Meine Befragungsergebnisse aber zeigen, dass

die Verwaltungsausschüsse sich für die Arbeit der Berufsberatung eigentlich nicht interessieren. Den entsendenden Organisationen ist die Verfügung über möglichst viele Mittel der Arbeitsförderung zum Ausbau der kommunalen Infrastruktur und vielleicht noch die Vergabe von Umschulungs- und Fortbildungsmitteln an die eigenen Organisationen wichtig. Entsprechend sitzen in den Ausschüssen diejenigen, die in den Kommunen, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden für solche Fragen zuständig sind. Auch die gesetzliche Vorgabe, wonach die Gremien sich aus VertreterInnen eben dieser Organisationen zusammensetzen und z.B. Jugendverbände nicht berücksichtigt werden, ist der Aufgabe der Kontrolle der Berufsberatung wenig dienlich. Die Berufsberatung hat sich zu einer Steuerungsinstitution entwickelt, die nach Gutdünken Politik betreibt und die niemand kontrolliert.

Gegenwärtige Organisationsreformen

Nicht überall ist Hartz drin wo Hartz draufsteht

Die Vorschläge der Hartz-Kommission zielen auf eine Effektivierung der Arbeitsvermittlung und darüber hinaus auf die Einbeziehung gesellschaftlicher Gruppen in Bemühungen zum Abbau der Arbeitslosigkeit. Allerdings wurden selbst die Vorschläge zur Organisationsreform der Bundesanstalt nur teilweise umgesetzt, so dass kein Mehr an Flexibilität für die berufsberaterische Arbeit zu erwarten ist. Insbesondere wurde die Hierarchie nicht durch Herausnahme der Landesarbeitsämter aus der Linienorganisation verschlankt, die Zahl der bei der Zentrale abzubauenen Arbeitsplätze fiel deutlich geringer aus als vorgesehen und anstelle eines Abbaus der „Erlasskultur“ nahm die Zahl der Dienstanweisungen noch zu (Vaut 2004). In Bezug auf die Berufsberatung ist vor allem festzuhalten, dass die Hartz-Kommission sich nicht mit der Berufsberatung befasst hat und alle gegenwärtigen Reformen daher hausgemacht sind.⁵

Chancen und Gefahren der „Neuen Staatlichkeit“

Den früheren Organisationsreformen (Arbeitsamt 2000) lag das Konzept eines „schlanken“ und „bürgerfreundlichen“ Staates zugrunde. Etwa seit Mitte der 1990er Jahre aber orientieren sich ReformierInnen vermehrt am Konzept eines „aktivierenden Staates“. Dabei soll die Lösung gesellschaftlicher Probleme „wo immer möglich, an die Zivil- und Bürgergesellschaft zurückgegeben werden“ (Jann/Wegrich 2004: 199). Nicht zuletzt setzte auch die Hartz-Kommission auf das Engagement der „Profis der Nation“ (Kommission 2002: 284ff.). Die BürgerInnen sind nicht mehr nur „KundInnen“, sondern LeistungserbringerInnen; die Zivilgesellschaft ist nicht länger ein Gegenentwurf zum Staat, sondern Staat und Gesellschaft stehen in einem Kooperationsverhältnis. Steuern und Koordinieren erfolgt nunmehr überwiegend „in horizontalen, netzwerkartigen Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (...), wengleich im Schatten der Hierarchie des Staates“ (Benz 2004: 18).

Bereits das SGB III folgte dieser Konzeption insofern, als das Beratungsmonopol der Berufsberatung aufgehoben und ihr Vermittlungsmonopol eingeschränkt wurde. BürgerInnen zu „aktivieren“ und als LeistungserbringerInnen einzubinden, bringt grundsätzlich den Vorteil,

5 Der Kommissionsbericht erwähnt die Berufsberatung lediglich an einzelnen Stellen: Sie sei Teil der Job-Center (Kommission 2002: 69), wobei *alle* Arbeitssuchenden dort betreut werden sollten. Die Berufsberatung behalte auch weiterhin einen hohen Stellenwert (107), sei nach angelsächsischem Vorbild an jeder Uni oder Fachhochschule in enger Zusammenarbeit mit dem Job-Center einzurichten (311) und sei in der Aufbauorganisation gemeinsam mit der Reha-Beratung, dem psychologischen und dem ärztlichen Dienst den „Fallmanagern - interne Dienste“ zuzuordnen (193f.).

dass deren Sachverstand genutzt werden kann. Angesichts des verordneten Nicht-Wissens in der Berufsberatung ist die Öffnung für andere Anbieter durchaus zu begrüßen. Gleichzeitig aber stellt sich beim „aktivierenden Staat“ die Frage, „ob nicht gerade manche Maßnahmen der ‚Modernisierung‘ zu Entwicklungen führen, die (...) Demokratie, Wohlfahrtsstaat und Rechtsstaatlichkeit zu beeinträchtigen drohen“ (Kropp 2004: 418).

Mit der Aufhebung des Beratungsmonopols traten Banken und Krankenversicherungen auf den Plan und boten den Schulen an, Berufsberatung durchzuführen. Die Interessen sind offensichtlich: Aus SchülerInnen werden Auszubildende, die ein Konto und eine Krankenversicherung benötigen. Ende der 1990er Jahre hatte die Verlagerung von Aufgaben der Berufsberatung noch kein sonderliches Gewicht (BA, Berufsberatung 1999). Dies könnte sich aber ändern, wenn auf der einen Seite das Personal der Berufsberatung reduziert wird und auf der anderen Seite die Schulen gehalten sind, sich stärker gegenüber dem gesellschaftlichen Umfeld zu öffnen. Allein zwischen 1998 und 2003 sank die Zahl der Berufsberaterinnen um 15% (ebd.: 9 und BA, Berufsberatung 2004: 5). PraktikerInnen können das Beratungsangebot zweifellos bereichern. Wenn aber die Verantwortung für die Qualität beruflicher Beratung künftig an gesellschaftliche Gruppen delegiert wird, ist keinerlei Kontrolle mehr möglich: weder ist das Recht auf Berufsberatung gewährleistet, noch die Qualität, noch der Grundsatz der Gleichbehandlung. Letzteres wurde jüngst ausgerechnet von der Bundesagentur selbst in Abrede gestellt: Die Regionaldirektion Berlin-Brandenburg befand, dass Kinder von ALG II-EmpfängerInnen sich in den Job Centern und nicht mehr bei der Berufsberatung beraten lassen sollten. Private Anbieter kostenloser Berufsberatung dürften ein solches Social-Screening längst viel perfekter beherrschen: Schulen in bestimmten Stadtvierteln sind interessant und in anderen nicht. Die soziale Selektion durch das Einkommen der Eltern, die Wohnorte und Schulen wird in die berufliche Beratung hinein verlängert. Das Recht auf berufliche Beratung wird je nach sozialer Schicht unterschiedlich definiert und die Grundsätze moderner Sozialstaatlichkeit gelten nicht mehr. Dabei wäre es nötig, gerade Jugendliche aus unteren sozialen Schichten besonders qualifiziert und intensiv zu beraten.

Veränderungsvorschläge

Aufgabenrevision: Rückbesinnung auf den Kern

Jugendliche kommen zur Berufsberatung, weil sie bei der Ausbildungs(platz)suche Hilfe erwarten (Kleffner/Schober 1998a: 3443). Berufsberaterinnen aber haben nicht nur defizitäre berufskundliche Kenntnisse, sondern sie meinen auch, der größte Beratungsbedarf bestehe im Hinblick auf Schulschwierigkeiten, finanzielle und persönliche Probleme und erst danach kämen Schwierigkeiten bei der Ausbildungssuche (ebd.). Für derlei Probleme gibt es jedoch andere Beratungsstellen mit entsprechend qualifiziertem Personal wie BeratungslehrerInnen, SchulpsychologInnen und Fachleute in den Jugend- und Sozialämtern. Wer aber soll die Jugendlichen in beruflichen Fragen beraten, wenn es die Berufsberatung nicht tut? Ich plädiere für eine Rückbesinnung auf die Kernaufgabe der *Berufsaufklärung*. Noch bis 1997 war Berufsaufklärung die zentrale, gesetzlich fixierte Aufgabe der Berufsberatung. Dennoch wurde der Begriff dort schon seit Anfang der 1980er Jahre nicht mehr verwendet. In der Zwischenzeit sei er „anderweitig besetzt“ und es sollten „Irritationen vermieden werden“ (Meyer-Haupt 1995: 63). 1998 wurde „Berufsaufklärung“ auch im Gesetzestext durch „Berufsorientierung“ ersetzt. Mit dem Begriff scheint mir jedoch die Aufgabe der Berufsberatung in Vergessenheit geraten zu sein. Das Interesse von Jugendlichen an beruflicher Ausbildung ist ungebrochen hoch. Sie brauchen keine *Berufsorientierung*, sondern *Aufklärung* über die verschiedenen Berufe und die unterschiedlichen Chancen, die Berufe bieten.

Anhebung und Anreicherung der Qualifikation

Die Qualifikation von BerufsberaterInnen differiert in Europa erheblich, wobei die Ausbildung der deutschen Fachkräfte der allgemeinen Berufsberatung am unteren Ende des Spektrums angesiedelt ist. Ihr Fachhochschulstudium beträgt nur sechs Semester und damit erheblich weniger als in anderen Fachhochschulstudiengängen. Zudem sind von diesen sechs Semestern noch die Hälfte Praktika. Die gegenwärtigen Bemühungen, die Ausbildung auf einen Bachelor-Studiengang umzustellen, zementieren dieses Defizit. Nötig wäre m.E. mindestens ein volles Fachhochschulstudium plus einer spezifischen Ausbildung in Berufskunde. Dabei sollte die Ausbildung ebenfalls diversifiziert werden: Anstelle einer einheitlichen Ausbildung aller Beratungsfachkräfte an derselben Fachhochschule sollte z.B. ein Fachhochschulabschluss in Sozialpädagogik oder Wirtschaftswissenschaften treten. Verschiedene Denkstile und unterschiedliches Wissen träfen in den Agenturen zusammen und könnten sich gegenseitig befruchten.

Beraten statt verwalten: organisatorische Trennung von der Arbeitsverwaltung

Das Klima zwischen der Berufsberatung und der Arbeitsvermittlung/-beratung war bisher schon nicht immer von Kollegialität geprägt. In der Tat haben beide Arbeitsbereiche nicht allzu viel miteinander zu tun, zumal die Klientel sich größtenteils unterscheidet. Das Interesse Jugendlicher an einer fundierten Berufswahl ist ja gerade, dass sie möglichst nie in die Situation geraten wollen, „zum Arbeitsamt“ gehen zu müssen. Im Übrigen kann Beratung nur dann effektiv sein, wenn sie losgelöst von Drohungen wie etwa Sperren des Leistungsbezugs erfolgt. Somit ist auch für Erwachsene die Arbeitsagentur der falsche Ort einer beruflichen Beratung. Profitieren kann die Berufsberatung von ihrer Einbindung in die Arbeitsverwaltung nicht. Informationen über berufliche Entwicklungen kann die Arbeitsverwaltung der Berufsberatung auch zur Verfügung stellen, ohne dass die Berufsberatung in die Behörde eingebunden ist.

Der Befund, dass die Berufsberatung von niemandem kontrolliert wird und sich ihre Regeln jenseits von den Vorgaben der jeweiligen Bundesregierungen selbst setzt, sollte Anlass geben, über eine demokratisch legitimierte Steuerung der Berufsberatung nachzudenken. In Frage käme – wegen des Bezugs zur beruflichen Bildung – m.E. die Gründung einer bundesunmittelbaren Körperschaft unter Aufsicht des Bundesbildungsministeriums. Fehlsteuerungen seitens des Ministeriums könnten so zum Thema parlamentarischer Debatten werden. Die Einrichtung eines hauseigenen Forschungsinstituts sollte nicht erfolgen und die Aufgabe der Berufsforschung sollte auch nicht beim IAB verbleiben. Zwar steigt die Steuerungsfähigkeit des Staates durch eigene *think tanks* (Nullmeier 1993: 188, FN 13), führt aber auch zu einer Filterung und letztlich Monopolisierung des Wissens. Auch hat das IAB sich in der Vergangenheit kaum mit Berufsforschung befasst. Die reformierte Berufsberatung sollte stattdessen Forschungsaufträge an Externe vergeben können. In die Kontrolle der Forschungsergebnisse wäre so spätestens zum Zeitpunkt der Publikation die *scientific community* eingebunden.⁶ Sachverstand einkaufen könnte die Berufsberatung sich weiterhin dadurch, dass bei jeder Beratungsagentur ein Beirat angesiedelt wird. Dieser hätte – im Gegensatz zum bisherigen Verwaltungsausschuss – aber keine Kontroll-, sondern lediglich Beratungsfunktionen. Er sollte sich vor allem aus örtlichen ExpertInnen für Jugend- und (Berufs-)Bildungsfragen zusammensetzen.

6 Diese Forderung entspricht den Empfehlungen einer Evaluierungskommission zur Umstrukturierung des Bundesinstituts für Berufsbildung.

Eine Anbindung an das Schulwesen halte ich dagegen für wenig sinnvoll. Der Austausch unter den Beratungsfachkräften, u.a. über die Einstellungspolitik der Betriebe (ein Faktor, der sich in meiner Untersuchung als besonders wichtig erwiesen hat), wäre empfindlich erschwert, wenn nicht verunmöglicht. Hinzu kommt das in jüngster Zeit verstärkte Beharren der Länder auf ihre eigenständigen Kompetenzen im Schulwesen: Berufsberatung unterläge dann in jedem Bundesland anderen Regeln, Potsdamer Beratungsfachkräfte könnten u.U. nicht nach Berlin vermitteln, und Neu-Ulmer nicht nach Ulm.

Die Chancen, die Berufsberatung in eine eigenständige, bundesunmittelbare Körperschaft zu überführen, stehen angesichts der auch aus den Reihen der Berufsberatung aufkommenden Kritik an der Anbindung an der Arbeitsverwaltung nicht unbedingt schlecht. Ein Hindernis dürfte aber die Finanzierung sein: Bisher kommt die Arbeitslosenversicherung für die Kosten der Berufsberatung auf, obwohl zu ihrer Klientel auch Nicht-Beitragszahlende und deren Kinder gehören. Deutlicher würde durch eine solche Umwandlung, dass die Berufsberatung allen zugute kommt und somit aus Steuermitteln finanziert werden müsste.

Das Ziel aller Reformen sollte sein, eine qualifizierte Berufsberatung und einen kostenlosen Zugang dazu sicherzustellen und dabei die bisherige Arbeit noch zu verbessern. Der Hinterhof der Arbeitsagentur (wo manche Berufsberatungen heute auch räumlich anzutreffen sind) ist zweifelsohne der falsche Ort für eine Institution, die Jugendlichen den Weg zu einem erfolgreichen Berufsverlauf aufzeigen soll. Den größten Fehler hat die Berufsberatung wahrscheinlich gemacht, als sie sich 1920 unter die Fittiche der Arbeitsverwaltung begab. Falsche Entscheidungen sollte man revidieren.

Literatur:

- Benz, Arthur (2004): Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 11-28.
- Bundesagentur für Arbeit: Berufsberatung. Aktivitäten, Ausbildungsstellenmarkt, Statistik. Fortlaufende Nummern. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit (1995): Arbeitsmarktreport für Frauen – Berufliche Bildung und Beschäftigung von Frauen – Teil II: Handlungsfelder der Bundesanstalt für Arbeit (BA) auf der Grundlage der rechtlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. In: ibv 17.
- Bundesanstalt für Arbeit (2001/2002): Beruf Aktuell. Ausgabe 2001/2002. Nürnberg.
- Bundesanstalt für Arbeit, HSt Ia4 (1996): Die Bekämpfung von Jugendarbeitslosigkeit beim Übergang vom Bildungs- in das Beschäftigungssystem. Grundsätzliche Überlegungen. In: ibv 38, S. 2339-2351.
- Chaberny, Annelore; Schade, Hans-Joachim (1993): Frauen dringen nur langsam in die Berufswelt der Männer vor. In den alten Bundesländern hat der Trend weiblicher Auszubildender in männerdominierte Berufe an Dynamik verloren. IAB Kurzbericht 4.
- Fritzsche, Yvonne (2000): Moderne Orientierungsmuster: Inflation am „Wertehimmel“. In: Deutsche Shell (Hrsg.): Jugend 2000. Bd. 1. Opladen, S. 93-156.
- Göhler, Gerhard (1994): Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen. In: Göhler, Gerhard (Hrsg.): Die Eigenart der Institutionen: Zum Profil politischer Institutionentheorie. Baden-Baden, S. 19-46.
- Graß, Gotthard (1985): Einsatzmöglichkeiten weiblicher Facharbeiter in unterschiedlichen Berufen und Branchen. In: Bundesinstitut für Berufsbildung; Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft e. V. (Hrsg.): Einsatzmöglichkeiten für Facharbeiterinnen. Ergebnisse der arbeitswissenschaftlichen Begleitforschung im Modellversuchsprogramm „Erschließung von gewerblich-technischen Ausbildungsberufen für Mädchen“. Berlin/Frankfurt a.M., S. 39-76.
- Hagemann-White, Carol (1992): Berufsfindung und Lebensperspektive in der weiblichen Adoleszenz. In: Flaake, Karin; King, Vera (Hrsg.): Weibliche Adoleszenz. Zur Sozialisation junger Frauen, Frankfurt a.M./New York, S. 64-83.
- Hoose, Daniela; Vorholt, Dagmar (1996): Sicher sind wir wichtig – irgendwie!? Der Einfluss von Eltern auf das Berufswahlverhalten von Mädchen. Hamburg (Senatsamt für die Gleichstellung).

- Jann, Werner; Wegrich, Kai (2004): Governance und Verwaltungspolitik. In: Benz, Arthur: Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 193-214.
- Kleffner, Annette; Schober, Karen (1998a): Berufliche Beratung aus Beratersicht. Eine empirische Untersuchung zum beruflichen Selbstverständnis von Berufsberaterinnen und Berufsberatern. In: *ibv* 37, S. 3433-3455.
- Kleffner, Annette; Schober, Karen (1998b): Wie war's bei der Berufsberatung? Berufliche Beratung im Urteil der Kunden. *MatAB* 2.
- Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (2002): Bericht der Kommission: www.bmas.bund.de/BMAS/Navigation/Service/suche,did=12168.html.
- Kraft, Hermine (1985): Mädchen in Männerberufen. *MatAB* 3.
- Kropp, Sabine (2004): Modernisierung des Staates in Deutschland: Konturen einer endlosen Debatte. In: *Politische Vierteljahresschrift* 3, S. 417-439.
- Leve, Manfred (1992): Mädchen in gewerblich-technischen Berufen – auch eine Aufgabe der Berufsberatung? In: *ibv* 51, S. 3091-3093.
- Meyer-Haupt, Klaus (1995): Berufsberatung. Stuttgart/Berlin/Köln (2. Auflage).
- Mosley, Hugh; Speckesser, Stefan (1997): Market Share and Market Segment of Public Employment Services. Discussion Paper FS I 97-208. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Nullmeier, Frank (1993): Wissen und Policy-Forschung. Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. In: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, *Politische Vierteljahresschrift* SH 24, S. 175-196.
- Ostendorf, Helga (2005a): Politische Steuerung durch Symbole und Verfahrensweisen – Die Mädchenpolitik der Berufsberatung. In: Henninger, Annette; Ostendorf, Helga (Hrsg.): *Die politische Steuerung des Geschlechterregimes. Beiträge zur Theorie politischer Institutionen*. Wiesbaden, S. 115-138.
- Ostendorf, Helga (2005b): Steuerung des Geschlechterverhältnisses durch eine politische Institution. *Die Mädchenpolitik der Berufsberatung*. Opladen..
- Scott, W. Richard (1995): *Institutions and Organizations*. Thousand Oaks u.a.
- Stegmann, Heinz; Kraft, Hermine (1986): Chancen und Risiken von Mädchen mit einer betrieblichen Berufsausbildung für einen „Männerberuf“. In: *MittAB* 3, S. 439-456.
- Tancred-Sheriff, Peta (1989): Gender, Sexuality and the Labor Process. In: Hearn, Jeff; Sheppard, Deborah L; Tancred-Sheriff, Peta; Burrell, Gibson (Hrsg.) *The Sexuality of Organisations*. London/Newbury Park/New Delhi, S. 45-55.
- Vaut, Simon (2004): Umbau der BA. In: Jann, Werner; Schmid, Günther (Hrsg.): *Eins zu eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt*. Berlin, S. 63-75.