

- Meyers, Marcia/Gornick, Janet/Ross, Katherine**, 1999: Public Childcare, Parental Leave, and Employment. In: Sainsbury, Diane (ed.), 1999: Gender and Welfare State Regimes. Oxford, 117-146.
- Niederle, Muriel/Vesterlund, Lisa**, 2007: Do Women Shy away from Competition? Do Men Compete too Much? In: Quarterly Journal of Economics. 122 (3), 1067-1101.
- O'Conner, Julia/Orloff, Ann Shola/Shaver, Sheila**, 1999: States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States. Cambridge.
- OECD**, 1988: Employment Outlook. Paris.
- OECD**, 2008: Education At A Glance 2008. Paris. Internet: http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_39263238_41266761_1_1_1_1,00.html (12.09.2011).
- OECD**, 2009: Education At A Glance. Paris. Internet: http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en_2649_39263238_43586328_1_1_1_1,00.html (12.09.2011).
- Phelps, Emund**, 1972: The Statistical Theory of Racism and Sexism. In: American Economic Review. 62 (4), 659-661.
- Polachek, Solomon**, 1981: Occupational Self-Selection: A Human Capital Approach to Sex Differences. In: The Review of Economics and Statistics. 63 (1), 60-69.
- Rubery, Jill/Fagan, Colette**, 1993: Occupational Segregation and Women and Men in European Community. In: Social Europe Supplement, 3. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Community.
- Tåhlin, Michael**, 2007: Skills and Wages in European Labour Markets: Structure and Change. In: Gallie, Duncan D. (ed.): Employment Regimes and the Quality of Work. Oxford.
- UNESCO**, 1997: International Standard Classification of Education. Internet: http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm (12.09.2011).

Öffentliche Berufsberatung: Die organisierte Verantwortungslosigkeit des Gewährleistungsstaates

HELGA OSTENDORF

Einleitung

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit beruflicher Beratung von SchulabgängerInnen wird zumeist in den Erziehungswissenschaften und der Soziologie verortet, geht es doch auch um Beratungsmethodik und Bedürfnisse Jugendlicher. Übersehen wird dabei häufig der gesellschaftsgestaltende Einfluss der Bundesagentur für Arbeit (BA), einer politischen Institution mit quasi monopolistischer Position in der beruflichen Beratung. In den letzten Jahren hat die BA ihre Organisationsstruktur grundlegend verändert. Zu den Auswirkungen auf die Arbeitsvermittlung liegen mittlerweile eine Reihe von Evaluationen vor (u.a.: Jann/Schmid 2004; Hielscher 2007; Hielscher/Ochs 2009a; Ochs/ISO 2006; Schütz 2008 u. 2009). Die

Studien beschäftigen sich jedoch kaum mit dem Auftrag der BA der beruflichen Beratung Jugendlicher und Erwachsener, obwohl die gesellschaftlichen und ökonomischen Folgen in diesem Politikfeld besonders weitreichend sind. In diesem Beitrag möchte ich zum einen die Gründe für den zunehmenden Bedeutungsverlust der öffentlichen Berufsberatung aufzeigen, und zum zweiten geht es mir darum zu klären, warum Mädchen- und Frauenförderung bei der BA gänzlich ins Hintertreffen geraten ist. Meine These ist, dass die Basis der Reform der BA, der Übergang vom versorgenden Wohlfahrtsstaat zum Gewährleistungsstaat in Kombination mit dem Modell des New Public Management (NPM) und der Rechtsform der BA als bundesunmittelbarer Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung denkbar ungünstige Voraussetzungen für berufliche Beratung im Allgemeinen und insbesondere für eine auf Gleichstellung der Geschlechter gerichtete Politik bietet. Zudem verstärkte die Reform die vordem schon vorhandene Tendenz, dass die BA eigenmächtig und im Zweifel auch entgegen den Zielen der Bundesregierung handelt.

Die Berufsberatung hat sicherzustellen,

dass Einzelpersonen ihre Bildungs- und Laufbahnentscheidungen auf einer fundierten Grundlage treffen können und dass sie bei der Entwicklung der Fähigkeit, ihren Bildungs- und Berufsweg effizient selbst in die Hand zu nehmen, unterstützt werden (Europäischer Rat 2004).

Dieser Ratsbeschluss deckt sich mit den Bestimmungen, die der BA im dritten Band des Sozialgesetzbuches (SGB III) vorgegeben sind. Die Paragraphen zur Berufsberatung (§§ 29ff.) sind seit Jahrzehnten weitgehend unverändert. Mädchen- und frauenpolitisch relevant ist vor allem § 1, Abs. 2, Satz 4 des SGB III. Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere

die berufliche Situation von Frauen verbessern, indem sie auf die Beseitigung bestehender Nachteile sowie auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hinwirken und Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit gefördert werden.

Von der Erfüllung dieses gesetzlichen Auftrages ist die BA heute weiter entfernt denn je.

Berufe eröffnen Chancen – oder verschließen sie: (1) Lohn bzw. Gehalt sind höchst unterschiedlich, (2) auch die Chancen, überhaupt eine Stelle als Fachkraft zu finden, sind höchst verschieden (Stichwort: Überausbildung). Letzteres ist wiederum verbunden mit (3) dem Flexibilitätsgrad des Berufes (ob jemand mit einer spezifischen Ausbildung in anderen Tätigkeiten als Fachkraft unterkommen kann), und schließlich bieten einige Berufe (4) Weiterbildungs- und damit verbundene Aufstiegsmöglichkeiten und andere nicht. Frauenberufe schneiden nach diesen Kriterien häufig unterdurchschnittlich ab. Helga Krüger fasst die Ergebnisse der im Rahmen eines Bremer Sonderforschungsbereichs durchgeführten Untersuchungen zu den Lebensverläufen von Frauen wie folgt zusammen:

Bildungsressourcenhomogenität und die *Kleinkindphase* erzeugen keineswegs gleiche Erwerbsverlaufseffekte – auch nicht die *Zahl* der Kinder oder der Unterbrechungen, der regionale Kontext oder (...) die *Lohnhöhen* der *Partner*, sondern die Erwerbsverläufe der Frauen differieren in Korrespondenz zum jeweiligen *Erstberuf* (Krüger 1998, 146).

Die BA hat geradezu ideale Voraussetzungen, um auf die Überwindung des geschlechtsspezifischen Ausbildungsstellenmarktes hinzuwirken. Durch die Zusammenarbeit mit den Schulen, die durch eine Vereinbarung mit der Kultusministerkonferenz abgesichert ist (Rahmenvereinbarung 2004), erreicht sie *alle* Jugendlichen. Darüber hinaus werden ihre Medien wie schriftliche Informationsmaterialien und interaktive Computerprogramme vielfältig auch von schulischen Lehrkräften eingesetzt.

Im Folgenden werde ich zunächst darstellen, wie sich mir die Arbeit der Abteilung „Berufsberatung“ der BA während meiner Untersuchungen zur „Steuerung des Geschlechterverhältnisses durch eine politische Institution“ Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre, d.h. vor der Reform der BA darbot (Ostendorf 2005).¹ Von BerufsberaterInnen wird diese Zeit auch als Hoch-Zeit ihrer Arbeit bezeichnet. Anschließend werde ich auf die jüngsten Organisationsreformen eingehen und deren Implikationen für berufliche Beratung und Geschlechterpolitik vorstellen. Im Fazit greife ich noch einmal meine These auf, dass eine Verschränkung von Gewährleistungsstaat, NPM und Rechtsform der BA sowohl eine hinreichende berufliche Beratung als auch Gleichstellungspolitik blockiert.

Die politische Institution Bundesagentur für Arbeit

Gerhard Göhler charakterisiert politische Institutionen als „Regelsysteme der Herstellung und Durchführung verbindlicher, gesamtgesellschaftlich relevanter Entscheidungen und Instanzen der symbolischen Darstellung von Orientierungsleistungen einer Gesellschaft“ (Göhler 1997, 26). Die Berufsberatung der BA hat den Auftrag, einen hohen Beschäftigungsstand zu erreichen und die Beschäftigungsstruktur ständig zu verbessern (vgl. SGB III, Abs. 1). Sie tut dies, indem sie Anreize setzt, bestimmte Bildungswege zu beschreiten. Damit steuert sie jedoch nicht nur die Beschäftigungsstruktur, sondern – wie die Bremer Untersuchung zeigt – auch individuelle Erwerbschancen. James J. March und Johan P. Olsen stellten in ihrer frühen Arbeit zum „New Institutionalism“ die These auf, dass politische Institutionen als „actors in their own right“ zu betrachten seien (1984, 742). Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (1995, 49) wenden dagegen ein, dass Regelsysteme Akteure zwar konstituieren und in wichtigen Merkmalen prägen, nicht aber handeln könnten. Meine Untersuchung ergab, dass die Berufsberatung der BA schon vor der Reform deutliche Merkmale einer autonomen Organisation fernab demokratischer Kontrolle aufwies, in der die einzelnen AkteurInnen – die BerufsberaterInnen – zwar große Entscheidungsspielräume hatten, die Organisation aber letztlich als Akteurin in „her own right“ agierte.

Die Eigenmächtigkeit der Berufsberatung vor der Reform

Vergleicht man die Leitlinien der Frauenpolitik des Bundes mit denen der BA über die Zeit, ist geradezu eine Gegenläufigkeit festzustellen. Am breit angelegten „Bundes-Modellversuchsprogramm zur Erschließung gewerblich-technischer Berufe für Mädchen“ (1978-1985) beteiligte sich die BA kaum. Vielmehr sah sie noch bis 1984 vor, dass Betriebe Ausbildungsplätze geschlechtsspezifisch ausschreiben mussten, obwohl ein solches Verfahren seit 1980 sogar rechtswidrig war. 1988 – und damit im Vergleich zu Ländern und Kommunen relativ spät – führte die BA „Beauftragte für Frauenbelange“ (BfBs) ein. Die BfBs waren in der Abteilung „Arbeitsvermittlung/-beratung“ angesiedelt; Berufsberatung gehörte somit nicht zu ihrem Aufgabenfeld. 1991, als die Bundesregierung längst auf eine Politik der Geschlechterdifferenz (der Zugrundelegung unterschiedlicher Aufgaben von Frauen und Männern) umgeschwenkt war, richtete die BA BfBs auch in der Abteilung „Berufsberatung“ ein. Diese sollten sich u. a. um die Erschließung von Ausbildungsmöglichkeiten „auch im gewerblich-technischen Bereich“ kümmern (BA 1990, 6). Mit Inkrafttreten des SGB III zum 1.1.1998, als die Zeichen auf rot-grün standen, die (anfänglich) „die Gleichstellung von Mann und Frau wieder zu einem großen gesellschaftlichen Reformprojekt machen“ wollten (Koalitionsvereinbarung 1998, Ziff. VIII), wurden diese Abteilungsbeauftragten wieder abgeschafft. Nunmehr sollten sich – wenngleich hauptamtliche – Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCAs) um alle Bereiche kümmern, wobei sie in der Berufsberatung nur eine Beratungs- und Unterstützungsfunktion hatten und nur auf die Durchführung spezifischer Maßnahmen für Mädchen „hinwirken“ und solche nicht mehr – wie die früheren Abteilungsbeauftragten – „initiiieren“ sollten.

In meiner Studie habe ich Berufsberatungen (insgesamt zwölf) miteinander verglichen, die in ihren Bewerberinnenstatistiken viele und wenige Mädchen für eine geschlechtsuntypische Berufsausbildung auswiesen. Ein wesentlicher Faktor für die Bereitschaft, Mädchen in einen gewerblich-technischen Beruf zu vermitteln, war die Häufigkeit von Betriebsbesuchen seitens der BeraterInnen. Während in den hausintern erstellten Schriften immer wieder behauptet wurde, Mädchen mit einer gewerblich-technischen Berufsausbildung hätten kaum Chancen auf dem Arbeitsmarkt, erlebten die BeraterInnen bei den Betriebsbesuchen das Gegenteil: Sie erwarben Gegenwissen zum von der Nürnberger Zentrale verordneten Wissen.

Dennoch blieb auch in diesen Berufsberatungen die Zahl der Mädchen, die zu einer Bewerbung in einem traditionellen Jungenberuf motiviert werden konnten, vergleichsweise klein. Unter den Auszubildenden in solchen Berufen waren anteilig sogar mehr Mädchen als die Berufsberatung von ihren Bewerberinnen hierfür vorgesehen hatte; ein Beleg dafür, dass nicht die Betriebe Mädchen ablehnten, sondern die Berufsberatung entgegen ihrem gesetzlichen Auftrag die „Überwindung des geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungsmarktes“ bremste. Eine wesentliche Ursache hierfür ist die Routine der BA, ausführliche Beratungsgespräche erst kurz vor

dem Bewerbungstermin anzusetzen. Für ein Neu-Reflektieren ist es dann meist zu spät. In der Zeit zwischen dem ersten Schulbesuch einer Beratungsfachkraft im vorletzten Schuljahr und dem Einzelgespräch im Herbst des letzten Schuljahres „wirken“ die von der Zentrale erstellten Selbstinformationsmöglichkeiten, die Broschüren, Bücher, Filme und Computerprogramme, die vielfach vergeschlechtlicht sind. Gerhard Göhler (1997, 31) schreibt, Symbole könnten nicht steuern, sie bedürften eines Resonanzbodens. Bei Mädchen im Berufswahlalter „treffen“ Weiblichkeit assoziierende Berufsbeschreibungen auf den Resonanzboden der mit etwa 15 Jahren einsetzenden Adoleszenz, einer „Labilisierungsfalle zwischen Geschlechtsidentität und Interessen-/Kompetenzeinschätzungen, die in den Selbst- und Fremdzuschreibungen hoch bedeutsam sind“ (Krüger 1993, 334). Die Wahl eines Frauenberufs reduziert dabei Unsicherheiten, indem er „für die Konstruktion und Darstellung einer weiblichen Identität“ besonders geeignet zu sein scheint (Hagemann-White 1992, 73).

Ursache der Uniformität des Handelns der AkteurInnen waren (und sind) vor allem zwei Faktoren. Zum einen erfolgt die Wissensgenerierung nahezu ausschließlich organisationsintern, zum anderen werden die Arbeitsmittel, wie an Jugendliche adressierte Informationsbroschüren, interaktive Computerprogramme etc. zentral erstellt. Auch erhielten (erhalten) *alle* BerufsberaterInnen ihre Ausbildung an einem gesonderten Fachbereich der Fachhochschule des Bundes (heute: Hochschule der BA), auch die Fortbildung fand (und findet) ausschließlich hausintern statt, und die BeraterInnen lasen – meiner Erhebung zu Folge – nahezu ausschließlich von der Zentrale oder durch das hauseigene Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) erstellte Fachliteratur. Dies führte nicht nur zu einer Gleichförmigkeit des Wissens, sondern auch zu erheblichen Wissenslücken, da das IAB kaum noch Berufsforschung betrieb und wenig über die Motivationen von Mädchen veröffentlichte.² Arbeitswissenschaftliche Literatur zur Frage, in welchen „Männerberufen“ durchschnittlich über weniger Kraft verfügende Frauen einsetzbar sind, war den allermeisten der befragten BeraterInnen (n=90) unbekannt. Auch von den Kriterien, die Mädchen bei der Berufswahl wichtig sind, wussten die BeraterInnen wenig.

Die Berufsberatung unterlag bereits zum Zeitpunkt meiner Untersuchungen keinerlei demokratisch legitimer Kontrolle. In den ehrenamtlich arbeitenden, tripartistisch aus Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und öffentlichen Körperschaften zusammengesetzten, die einzelnen Ämter kontrollierenden Verwaltungsausschüssen waren vornehmlich ArbeitsmarktexpertInnen vertreten. Schließlich ging es darum, möglichst viele Mittel der aktiven Arbeitsförderung in die Region zu holen.³ Für eine Beurteilung der Arbeit der Berufsberatung waren (und sind) die Mitglieder der Verwaltungsausschüsse i.d.R. nicht qualifiziert und meist auch nicht sonderlich daran interessiert. Hinzu kommt, dass das zuständige Bundesarbeitsministerium seit Jahrzehnten keine externe Evaluation der Berufsberatung hatte durchführen lassen und bis heute nicht veranlasst hat. Die Möglichkeit, eigenmächtig und entgegen der Bundespolitik zu handeln, ist in der Konstitution der BA angelegt.

Die BA: selbstverwaltet, Bundesbehörde und Agentur zugleich

Die Konstitution der BA folgt widersprüchlichen Prinzipien. Einerseits ist sie eine bundesunmittelbare selbstverwaltete Körperschaft öffentlichen Rechts, ein Verwaltungskonzept mit „überschießendem“ politischen Gehalt, das Ideen der demokratischen Teilhabe, Autonomie und Selbstverantwortung impliziert“ (Nullmeier/Klenk 2006, 300). Sie finanziert sich aus Beiträgen von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen. Andererseits haben neben Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden öffentliche Körperschaften (Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände) ein Drittel der Stimmen in den Aufsichtsgremien, dem Nürnberger Verwaltungsrat und den Verwaltungsausschüssen der einzelnen Agenturen.

Ob der Staat mitwirken solle, war bei der Neugestaltung der BA nach dem zweiten Weltkrieg heftig umstritten (Klenk 2009, 212ff.; Trampusch 2002). Diese Auseinandersetzung hat mit der Reform und der Umbenennung von Bundesanstalt in Bundesagentur erneut an Schärfe gewonnen. Die BA sieht sich seither als selbstständiges Unternehmen. 2007 verklagte der Verwaltungsrat gar das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), weil er die gesetzliche Regelung des Aussteuerungsbeitrages⁴ nicht akzeptierte. Das Gericht jedoch befand, dass die BA weiterhin Teil der Bundesverwaltung ist, und ihr daher „keine Normverwerfungskompetenz hinsichtlich förmlicher Gesetze“ zukommt (Sozialgericht Nürnberg 2007). Die Selbstverwaltungskompetenz beschränke sich auf die Aufgaben der BA nach dem SGB III, d.h., auf das „Wie“ der Durchführung des im Gesetz vorgesehenen „Was“. Entsprechend hat das BMAS bei der BA lediglich die Rechts- und nicht die Fachaufsicht.

Rechts- und Fachaufsicht lassen sich jedoch kaum trennen. Wenn es bspw. im SGB III, § 1, Abs. 1 heißt: „Die Agentur für Arbeit hat Jugendlichen und Erwachsenen (...) Berufsberatung (...) anzubieten“, stellt sich die Frage, welche Quantität und Qualität gefordert ist. Hierfür aber scheint sich die Bundesregierung wenig zu interessieren. Bspw. antwortete sie auf eine Kleine Anfrage der Linksfraktion nach der Bewertung der neuen Organisation beruflicher Beratung lapidar, die Frage sei „ausschließlich“ von der BA „zu beurteilen, da sie (...) eigenständig über ihre Organisation zu befinden“ habe (Bundesregierung 2007, 5), als ob Organisationsstrukturen keine Handlungsmöglichkeiten prägten. Obwohl Zielvereinbarungen das zentrale Steuerungselement des NPM sind, wurde eine solche zwischen BMAS und BA erst 2011 und damit mehr als sieben Jahre nach der Ausrichtung der BA am NPM abgeschlossen (Rahmenzielvereinbarung 2011).⁵ Diese Vereinbarung liest sich, als habe die BA die Ziele ohne Mitwirkung des BMAS festgelegt: Es sind Leistungsindikatoren vorgesehen, die die BA nicht herausfordern und die z. T. sogar ungeeignet sind, die verabredeten Ziele zu messen.⁶ Anstatt Qualität einzufordern, scheint das BMAS nicht nur desinteressiert an beruflicher Beratung zu sein, sondern sich darüber hinaus eine Selbstbescheidung auferlegt zu haben.

Auch von „demokratischer Teilhabe“ qua Selbstverwaltung kann bei der BA kaum die Rede sein. Angesichts des Mitgliederrückgangs sowohl bei Gewerkschaften als

auch Arbeitgeberverbänden ist sogar in Frage zu stellen, ob diese die Mitglieder der Arbeitslosenversicherung noch repräsentieren. Berufswählende Jugendliche, oder diejenigen, die deren Interessen vertreten könnten, wie Jugend- und Elternverbände oder Verbände der Arbeitslehre-Lehrkräfte, sind in den Gremien gar nicht erst zugelassen. Mitwirken dürfen neben den öffentlichen Körperschaften ausschließlich ArbeitgeberInnen- und ArbeitnehmerInnenvertretungen, die Tarifverträge mit wesentlicher Bedeutung abgeschlossen haben (§ 379 SGB III). Letztlich ist sogar fraglich, ob der Gesetzgeber hier in finanzverfassungswidriger Weise allgemeine Staatsaufgaben aus Mitteln der Sozialversicherung finanziert (vgl. Durner/Fassbender 2007, 41). Das Desinteresse der Aufsicht führenden Selbstverwaltungsgremien, u. a. weil die Betroffenen eben *nicht* in diesen Gremien vertreten sind, gepaart mit einer Mischung aus Gleichgültigkeit und Konfliktvermeidungsstrategie seitens des BMAS eröffnen Möglichkeiten des „allmählichen Vergessens“ der öffentlichen Aufgabe „Berufsberatung“. Hinzu kommt – wie Nullmeier und Klenk (2006, 308) zutreffend bemerken – dass ehrenamtliche Selbstverwaltungsgremien „de facto durch die hauptamtliche Geschäftsführung gesteuert (werden, H.O.), die über Informations- und Qualifikationsvorsprünge verfügt“. Aufgrund der Vorentscheidungsposition sei „die Bedeutung der Selbstverwaltungsgremien (...) relativ gering. (...) Kontrollaufgaben werden faktisch von der Exekutive selbst wahrgenommen“ (ebd.). Die Organisationsreform verstärkte diese Tendenz.

Hintergründe und Kerngedanken der Organisationsreform der BA

Anlass der Reform war der Anfang 2002 aufgedeckte „Vermittlungsskandal“. Die BA hatte ihre Statistiken „kreativ“ geführt und es wurde deutlich, dass sie trotz ihrer 90.000 Beschäftigten kaum an der Besetzung von Arbeitsplätzen beteiligt war. In der Folge wurde die Hartz-Kommission eingesetzt, die den Auftrag hatte, Vorschläge für den Umbau der BA „zu einem modernen Dienstleister“ (Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt 2002, 12) zu entwickeln, und sich dabei „auf die Kernbereiche Arbeits- und Ausbildungsvermittlung, Auszahlung von Lohnersatzleistungen und aktive Arbeitsmarktpolitik konzentrieren“ sollte (ebd., 15). Warum sich der Auftrag auch auf die Ausbildungsvermittlung bezog, bleibt dubios, war diese doch gar nicht in Misskredit geraten und hatte auch deutlich höhere Vermittlungszahlen vorzuweisen. Wie mir ein Kommissionsmitglied berichtete, sei die Berufsberatung in der Kommissionsarbeit „praktisch kein Thema“ gewesen. Entsprechend hat die Kommission auch keine Reformvorschläge unterbreitet. Vielmehr solle die Berufsberatung auch weiterhin einen „hohen Stellenwert“ behalten (ebd., 107) und organisatorisch gemeinsam mit der Reha-Beratung, dem Psychologischen und Ärztlichen Dienst dem „internen Dienst“ zugeordnet werden (ebd., 193). Gekommen ist alles ganz anders, die Berufsberatung geriet unter die Räder.

Die Reformen der BA orientierten sich an zwei Leitideen, an den Ideen des Gewährleistungsstaates und des NPM. NPM bzw. die deutsche Variante eines Neuen Steue-

rungsmodells (NSM)⁷ hatte sich seit 1992 „wie ein Buschfeuer“ (Reichard, zit. nach Jann 2005, 81) unter den deutschen Kommunen ausgebreitet und galt vielfach als Königsweg um bürokratischer Verantwortungslosigkeit zu begegnen. Gleichzeitig war der Wohlfahrtsstaat als solcher seit geraumer Zeit in der Kritik, wobei die Konzeption des Gewährleistungsstaates sich aufs Beste mit der neuen Managementlehre verbinden ließ. Den „Gewährleistungsstaat“ definiert Günther Schmid wie folgt:

Der gewährleistende Staat verspricht das Gemeinwohl zu liefern, aber er produziert es nicht selbst; er befähigt (enables) private Dritte zur Gemeinwohlproduktion; er kontrolliert durch Regulierung deren Erfüllung und Qualität; er ergänzt schließlich diese Leistungen wo nötig. Der gewährleistende Staat versteht sich – in systemtheoretischer Begrifflichkeit – als Institutionalisierung regulierter Selbstregulierung, in politisch-ökonomischer Sprache übersetzt als regulierte Privatisierung oder Dezentralisierung (Schmid 2006, 490).

Mit ihrer Selbstverwaltung habe die BA immer schon „wesentliche Elemente des Gewährleistungsstaats“ enthalten, und insofern biete sie „Anschauungsmaterial für die Grenzen“ (ebd., 504).

Günther Schmid, ein Mitglied der Hartz-Kommission, beschreibt die grundsätzlichen Intentionen des Umbaus der BA wie folgt:

Die klassisch bürokratische Steuerung soll durch ein so genanntes ‚Agenturmodell‘ ersetzt werden. An die Stelle von Konditionalprogrammierung soll – idealtypisch – Zweckprogrammierung treten, die den ‚Agenten‘ Umsetzungsfreiheiten gewährt. Zielvereinbarungen und Ergebniskontrolle sollen hierarchische Detailregulierungen und Prozesskontrolle ablösen, d.h. an die Stelle von Inputkontrolle tritt Outputkontrolle. Jede Geschäftsführerin einer Agentur und jeder Arbeitsvermittler – so die Philosophie – soll letztlich an den Ergebnissen und nicht an der (als selbstverständlich vorausgesetzten) korrekten Anwendung von Vorschriften gemessen werden. (...) Aus Beamten, Angestellten und Sachbearbeitern sollen Unternehmer/innen werden, die für die Ergebnisse auch ‚haftbar‘ (‘accountable’) gemacht werden können (ebd., 495).

Zum NPM/NSM liegen mittlerweile aus den Kommunen breite Erfahrungen vor. Sie implementierten meist nur einzelne Elemente, und in einem „harten Soll-Ist-Vergleich (kann, H.O.) von einem weitgehenden Scheitern“ des Konzepts gesprochen werden“ (Bogumil u. a. 2006, 178). Gerade in den Kommunen, die sich auf NSM hinbewegt hätten, sei eine Rückkehr zur hierarchischen Steuerung festzustellen (ebd. 179). Zu Beginn der Reform waren in der BA zwar Anleihen des NPM zu entdecken, sie scheiterten meist allerdings schon in den Anfängen. Im Ergebnis wurde die Idee ergebnisorientierter Handlungsautonomie nie umgesetzt. Das primäre Ziel des Vorstands – flankiert von den Unternehmensberatungen McKinsey und Roland Berger – war die Effizienzsteigerung des „Betriebes BA“ und nicht dessen Effektivität. Letztlich ist die Organisationsreform „auf eine *betriebswirtschaftliche Wirkungsreform* hinausgelaufen“ (Hielscher/Ochs 2009a, 19). Bezogen auf die Arbeitsvermittlung haben diese Reformen keine sonderlichen Verbesserungen erbracht. Nur 12% der Arbeitsplätze werden unter Mitwirkung der BA besetzt (IAB 2008). Bezogen auf die Berufsberatung geben die Reformmaßnahmen, wie Günther Schmid (2006, 488)

schon früh im Hinblick auf andere Bereiche der BA meinte, „den schlimmsten Befürchtungen organisierter Verantwortungslosigkeit Nahrung“.

Auswirkungen des veränderten Selbstverständnisses auf die berufliche Beratung

Die BA machte sich die Aufforderung der Konzentration auf Kernbereiche zu Eigen, reformierte zunächst die Arbeitsvermittlung und übertrug die dort eingeführten Veränderungen ab 2005 auf die Berufsberatung. Angelegt ist damit die Zentralität der Vermittlung, die vordem im Rahmen eines umfassenderen Verständnisses beruflicher Beratung nur einen Ausschnitt darstellte. Die erste, wichtigste Veränderung und Sinnbild des neuen Leitbildes war, dass die Abteilung als selbstständige Organisationseinheit aufgelöst und in unterschiedliche „Teams“ der Arbeitsvermittlung integriert wurde (U 25⁸, Reha, Akademische Berufe). Folgeschwer ist auch die Einrichtung zentraler „Arbeitgeberbeauftragter“. Die BerufsberaterInnen haben seitdem keinen persönlichen Kontakt mehr zu den Ausbildungsbetrieben. Damit verloren sie die Möglichkeit zu Einblicken in die Ausbildungs- und Arbeitswirklichkeit, die sich für die Verbreiterung des Berufsspektrums für Mädchen als besonders wichtig erwiesen haben. Hinzu kommt, dass die Arbeitgeberbeauftragten sich vornehmlich an größere Betriebe richten, da dort am ehesten Arbeitsplätze zu besetzen sind. Ausbildung aber findet mehrheitlich in Kleinbetrieben statt.

Darüber hinaus wurde die Tätigkeit des Beratungspersonals „rationalisiert“, indem in der Arbeitsvermittlung neu eingeführte „Handlungsprogramme“ auf die Berufsberatung übertragen wurden. Ratsuchende Jugendliche mussten (das Konzept wurde 2010 modifiziert) alternativ als Markt-, Beratungs- oder Betreuungs„kunden“ klassifiziert werden.⁹ Je nach „Kunden“segment waren vorgefertigte „Programme“ einzusetzen. Markt„kunden“ wurden auf Selbstinformationsmöglichkeiten verwiesen (und tendenziell von weiteren Beratungen ausgeschlossen). Beratungs„kunden“ sollten – je nach Ausprägung – dahin gebracht werden, berufliche Alternativen zu akzeptieren, oder es waren Vermittlungshemmnisse im Umfeld oder Kenntnisdefizite abzubauen. Bei den Betreuungs„kunden“ schließlich ging es um die Schaffung der Voraussetzung einer Berufsausbildung; ggf. waren Erziehungsberatungsstellen und Jugendamt einzuschalten.

Dieses ehemals als „Kundenzentrum der Zukunft (KuZ)“ bezeichnete System wurde Anfang 2010 abgelöst durch ein „4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit“ bestehend aus (1) Profiling, (2) Zielfestlegung, (3) Strategie/Strategiebündel festlegen und (4) Umsetzen und Nachhalten. Unterschieden wird zwischen sechs „Profilen“ (BA 2010a, 11f.). Wer welchem Profil zugeordnet wird, entscheidet sich nach Qualifikation, Leistungsfähigkeit, Motivation, Umfeld und der Integrationsprognose. Wenngleich die BeraterInnen jetzt tendenziell wieder mehr Spielraum haben, orientiert sich auch diese Vorgehensweise an der Leitidee des Systemgeschäfts, das „seine standardisierten Dienstleistungen an standardisierte Marktsegmente“ adres-

siert (Ochs/ISO 2006, 179). An die Stelle von Beratung tritt eine möglichst zügige und kostengünstige Fallabwicklung:

Erst wird der Kunde konstruiert, dann wird er nach diesem Konstrukt ‚erzogen‘. (...) Beratung reduziert sich in diesem Kontext auf eine direktive Interaktion zur Annahme der in den Handlungsprogrammen angelegten Handlungsschritte seitens des Kunden (ebd., 181).

Kategorisierungen rationalisieren die Beratungsarbeit, entwerfen sie aber zugleich für die Nachfragenden. Die Verdichtung von Problemlagen in computerverarbeitbare Items ist nicht zuletzt auch auf ein verkürztes Verständnis von Controlling zurückzuführen.

Controlling meint „mittels systematisch generierter Informationen und Instrumente, partielle oder umfassende (Organisations-, Politik-)Ziele zu planen, umzusetzen und den relativen Grad der sachgerechten Umsetzung zu prüfen und zu bewerten“ (Schütz 2009, 172). In der BA aber wird Controlling mit Kontrolle gleichgesetzt. Entsprechend der hierarchischen Ausrichtung sind die einzelnen Agenturen nunmehr lediglich „unternehmerische Filialen“, die den Regionaldirektionen als „erfolgsverantwortliche Regionalunternehmen“ unterstehen, und wo sich die BA-Zentrale als „strategische Steuerungsinstanz“ (Ochs/ISO 2006, 58) begreift. Controlling geriet zur „Ausrichtung der lokalen Leitungs- und Führungskräfte am ‚Zahlen bringen‘“ (Schütz 2009, 172). Entsprechend der Regel, dass Zielvorgaben generell „zu strategischem Verhalten der Akteure verleiten“ (Schmid 2006, 502), reduzierten die BerufsberaterInnen trickreich die Zahl der unversorgten BewerberInnen zu den Stichtagen (Wedemeyer 2009).¹⁰

Hierin zeigt sich nicht nur die Perversion von „Unterstützung der Entscheidungsfindung“ in „Generierung von Vermittlungszahlen“, sondern auch die Verschränkung der Zielsetzungen des Vorstands mit den Interessen der Selbstverwaltungsmitglieder. Für einen Mangel an Ausbildungsplätzen ist die Wirtschaft verantwortlich (BVerfGE 1980, Abs. 3bb), für eine unzureichende Vorbildung sind es die Länder (Stichwort: PISA). Hohe Zahlen von Unvermittelten sind also nicht unbedingt der Berufsberatung anzulasten. Mittlerweile wird einzelnen Agenturen und mancherorts sogar einzelnen BerufsberaterInnen vorgegeben, wie viele AusbildungsbewerberInnen sie gewinnen müssen. Angesichts des beginnenden demographisch bedingten Auszubildendenmangels läuft dies auf Berufslenkung hinaus und damit auf die Gewährung oder Verhinderung von Erwerbschancen.

Sowohl bei Jugendlichen als auch Betrieben hat die Berufsberatung der BA inzwischen an Attraktivität eingebüßt: Die Strategie des Vorstands, die Kosten beruflicher Beratung einzusparen, scheint aufzugehen. Schon 2004 äußerte ein Mitarbeiter des Vorstands, Berufsberatung werde zum „Luxus“, den die BA sich „nicht mehr leisten könne(n)“ (Regionalinfo Nord dvb 2004, 2). Der Vorstandsvorsitzende Frank J. Weise brachte die neue Philosophie auf den Punkt, indem er sagte: „Die Agentur hat keinen sozialpolitischen Auftrag“.¹¹ 2004 suchten 68,5% der SchulabgängerInnen bei der Berufsberatung um Ausbildungsvermittlung nach, 2008 waren es nur noch 51,8% (BMBF 2010, 26) und 2009 sank die Quote erneut (BA 2009). Berufsbera-

terInnen berichten, dass sie wegen Personalmangels seltener als früher die Schulen aufsuchen können. Wenn SchulabgängerInnen „ihre/n“ BerufsberaterIn aber kaum kennen, werden sie sich seltener an die Berufsberatung wenden. Zurückzuführen ist der Nachfragerückgang zu einem kleineren Teil auch auf die Zurückweisung Jugendlicher aus dem Rechtskreis des SGB II. Seit 2005 sind für deren Vermittlung in Ausbildung die Grundsicherungsstellen zuständig. Diese können die Vermittlung gegen eine monatliche Pauschale von 77 Euro an die BA (rück-)übertragen,¹² aber nur 58% der aus BA und Kommunen zusammengesetzten Arbeitsgemeinschaften (Argen) machen davon Gebrauch (BA 2010b). Vornehmlich sind dies jene in Regionen mit guten Vermittlungschancen. Die Grundsicherungsstellen seien „mit den Ergebnissen der Vermittlung der Jugendlichen (...) extrem unzufrieden, weil die Qualität der Dienstleistungen der Arbeitsagenturen als unzureichend (...) und im Verhältnis hierzu die Kosten als zu hoch eingeschätzt werden“ (Förster 2008, 89). Derweil bleiben die Jugendlichen allein gelassen. Die BA verwehrt selbst den Grundsicherungsstellen, an denen sie selbst beteiligt ist (Argen bzw. Jobcenter) Einblick in ihre Datei der freien Ausbildungsplätze. Die Betriebe sehen die Berufsberatung einer 2008 durchgeführten repräsentativen Befragung zufolge „besonders kritisch“. „Kaum 10% (...) sind hiermit (sehr) zufrieden, knapp 30% hingegen (sehr) unzufrieden“ (Ebbinghaus/Rothe 2009, 50). Berufsberatung ist in einer BA nicht gut aufgehoben, die allein auf Effizienz ihres „Betriebes“ setzt und nicht auf gesellschaftliche Effektivität, und dessen Vorstandsvorsitzender sogar den sozialpolitischen Auftrag negiert.

Gender Mainstreaming und Frauenförderung: Fehlanzeige

Wie gezeigt, wirkte die BA in den 1990er Jahren nicht auf die „Überwindung des geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes“ (SGB III, § 1) hin, sondern verstärkte die Geschlechtertrennung sogar noch. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Meine Untersuchungsergebnisse haben in der Nürnberger Zentrale zwar (wie ein dortiger Mitarbeiter mir berichtete) „Staub aufgewirbelt“, die Rezeption der Arbeit wurde jedoch von der Organisationsreform überlagert.¹³ Seitdem die Effizienzsteigerung des „Betriebes BA“ im Vordergrund steht, fühlt sich die BA nicht mehr für die Förderung von Mädchen und Frauen zuständig. Selbst die gesetzlich fixierte Frauenförderquote (SGB III, §1, Abs. 2, Satz 4) wird seit Jahren nicht eingehalten.¹⁴ Raimund Becker, Mitglied des Vorstands, meinte in einer Podiumsdiskussion am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) am 22.9.2010, man benötige trotz des demographischen Wandels keine zusätzlichen Frauen auf dem Arbeitsmarkt, würden die arbeitslosen Männer qualifiziert. In einer Pressemitteilung zum internationalen Frauentag 2011 verkündet Heinrich Alt, ebenfalls Mitglied des Vorstands, vordergründig betrachtet das Gegenteil. Frauen hätten einen „starken Verbündeten, den demographischen Wandel“, und eine „Reservebank können wir (...) uns nicht leisten“ (BA 2011). Über 60% der arbeitslosen Frauen kämen aus dem

Einzelhandel, Gesundheits- und Pflegeberufen oder aus dem Hotel- und Gaststättengewerbe (vgl. auch Ostendorf 2008, 14). Die Ursache für deren Arbeitslosigkeit wird dann jedoch postwendend an die Kommunen verschoben, die zu wenige Kinderbetreuungsmöglichkeiten am Abend und an Wochenenden bereitstellten. Dabei begünstigen Arbeitszeiten am Abend und am Wochenende sogar einen beruflichen Wiedereinstieg (Stuth u.a. 2009, 34f.), vermutlich weil dann viele Väter die Kinderbetreuung übernehmen können.

Günther Schmid schreibt, die aktive Arbeitsmarktpolitik sei nicht „komplett verschwunden“, u. a. blieben Berichtspflichten (2006, 493). Abgesehen davon, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik inzwischen zu Ein-Euro-Jobs, Bürgerarbeit und kurzzeitigen Fortbildungen degeneriert ist, sind die Berichte der BA weitgehend inhaltsleer. In den Heften zur Berufsberatung werden Zahlen zu den „Bewerbern“ (die gibt es nur in männlicher Schreibweise) vorgestellt. Nur selten werden die Daten nach Geschlechtern differenziert. Verschwiegen wird auch, zu welchen Berufen Mädchen und Jungen (mit Ausnahme der zehn häufigsten) jeweils geraten wurde. Darüber hinaus fehlen Informationen gänzlich, die für die Beurteilung der Arbeit der Berufsberatung unabdingbar wären. In den „alten“ Berichten fanden sich dazu regelmäßig Angaben zur Zahl der Erst-, Zweit- usw.-beratungen, den ersten und weiteren Schulbesuchen, Teilnahmen an schulischen Elternabenden und an Veranstaltungen Dritter wie Messen und Ausbildungsbörsen der Kammern. Nicht zuletzt wurde auch über die Entwicklung der Zahl der BerufsberaterInnen berichtet. All diese Daten sind heute nicht mehr in Erfahrung zu bringen. Die meisten Analysen, die ich auf der Basis von BA-Statistiken in meiner 2005 veröffentlichten Studie vorgestellt habe, lassen sich heute wegen Datenmangels nicht mehr durchführen. Deutlich wird an der Gegenüberstellung der besonders häufig von Mädchen erlernten Berufe und der „Berufswunschstatistik“ der BA, dass die BA nach wie vor die Geschlechtersegmentation in der beruflichen Bildung verstärkt. In den zehn am häufigsten mit Mädchen besetzten Berufen¹⁵ werden 54,1% aller Mädchen ausgebildet, die eine Lehre im dualen System machen.¹⁶ Die BA sieht für diese Berufe 57% ihrer Bewerberinnen vor.¹⁷ Bemühte sich die BA, dem geschlechtsspezifisch segmentierten Ausbildungsmarkt entgegenzuwirken, müsste diese Zahl deutlich geringer sein.

Heinrich Alts Feststellung, dass 60% aller arbeitslos gemeldeten Frauen aus einigen wenigen Branchen kommen, sollte allemal Anlass sein, deren berufliche Qualifikationen genauer zu erkunden. Sofern diese Frauen eine *einschlägige* Berufsausbildung haben, wäre es nicht nur Aufgabe der BA sie umzuschulen, sondern auch dafür zu sorgen, dass Mädchen bei der Berufswahl auf die schwierige Arbeitsmarktsituation in diesen Berufen aufmerksam gemacht werden. Die Ergebnisse der Bremer Lebensverlaufsstudie (s. o.) sowie ältere Untersuchungen (Bednarz-Braun 1983; Mayer u. a. 1983; Engelbrech 1991) legen nahe, dass unter den 60% sehr viele mit einer Ausbildung als Friseurin, Medizinischer Fachangestellter (vormalige Bezeichnung: Arzthelferin) oder mit einem anderen Frauenberuf sind, die in ihrem Beruf nicht

unterkamen oder feststellten, dass die Verdienstmöglichkeiten nicht ausreichten und sich deshalb als Angelernte anderweitig eine Erwerbsarbeit suchen mussten. Eine derartige Perspektive aber hat in der BA keine Tradition. Die Arbeitslosenstatistiken erfassen nicht die Art der Ausbildung, sondern lediglich die letzte Tätigkeit und diese auch nur auf aggregierter Ebene. Es bleibt unklar, ob die Frauen vordem als Hilfs-, Fach- oder Führungskräfte gearbeitet haben. Auch haben Fragestellungen der beruflichen Beratung bei den meisten Beauftragten für Chancengleichheit (BCAs) keinen sonderlichen Stellenwert. In der Dienstanweisung von 1990 kam „Berufsberatung“ nur am Rande vor, und in der neuen Dienstanweisung aus dem Jahr 2005 taucht das Wort „Berufsberatung“ gar nicht erst auf.

Die von mir ehemals festgestellten Fehlstellen sind nach wie vor aktuell. Die Einzelberatungen finden nach wie vor erst kurz vor dem Bewerbungsschluss größerer und damit zumeist attraktiver Betriebe statt. Grundlage des Wissens der Beratungsfachkräfte ist nach wie vor ein Studium an der hauseigenen Hochschule, wobei die bisherige Eingangsvoraussetzung – neben dem Fachabitur eine Berufsausbildung plus eine dreijährige Berufspraxis – entfallen ist. Neue BerufsberaterInnen haben nunmehr nicht nur während ihrer Tätigkeit keinen Einblick mehr in die betriebliche Praxis, sondern auch vorherige Erfahrungen sind auf ein Minimum geschrumpft. Die hauseigene Zeitschrift „ibv“, in der immerhin ab und an geschlechterpolitische Artikel veröffentlicht wurden, und die nach den Kontakten zu Betrieben/Schulen/Kammern/usw. die wichtigste Informationsquelle der BerufsberaterInnen war (Ostendorf 2005, 377), wurde schon gleich zu Beginn der Reform eingestellt. Positiv zu vermerken ist, dass – dem ersten Eindruck nach – die neuen Angebote im Internet, insbesondere die Berufsbeschreibungen, deutlich weniger auf den Resonanzboden der weiblichen Adoleszenz zielen. Aktive Mädchen- und Frauenförderung jedoch ist im neuen Konzept der BA nicht mehr vorgesehen.

Fazit

Zwar hat, wie Tanja Klenk (2009) berichtet, im Bereich der Arbeitsmarktpolitik historisch der Einfluss des Bundes zu und der des Verwaltungsrates abgenommen, dies gilt jedoch nicht umstandslos für den Bereich der Berufsberatung. Auch wurden mit der Reform „die Karten neu gemischt“. Der Übergang zum Vorstandsprinzip stärkt den Vorstand gegenüber der früheren dreistufigen Leitungsstruktur (Präsident, Vorstand, Verwaltungsrat). Zwar ist der Vorstand wegen der neu eingeführten Befristung der Positionen und der erleichterten Abberufung stärker von der Bundesregierung abhängig als vordem, die so genannten modernen Managementmethoden geben ihm aber eine nahezu grenzenlose Handlungsautonomie: Indem der Vorstand über das „Wie“ entscheidet, entscheidet er nicht nur über die Qualität, sondern auch über die Quantität der Ausführung des ihm von der Bundesregierung vorgegebenen „Was“. Der Rückbau der Berufsberatung bei unverändertem gesetzlichem Auftrag spricht Bände. Der Bundesregierung sind die Hände gebunden, weil sie die Fachaufsicht an die Selbstverwaltungsgremien delegiert hat. Diese sind aber wenig an dem Aufga-

benfeld interessiert und dafür auch falsch zusammengesetzt. Wesentliche Tarifverträge abgeschlossen zu haben ehrt, qualifiziert aber nicht für die Evaluation berufsberaterischen Handelns. Der Vorstand definierte das Ziel öffentlicher Berufsberatung von „Befähigung zur eigenständigen Entscheidung“ in „Ausbildungsvermittlung“ um und veröffentlicht nicht einmal mehr Daten zu den Beratungsaktivitäten. Die Berichte der BA sind ein beredtes Zeugnis für die Vorentscheidungen des Vorstandes, was den Selbstverwaltungsgremien zur Kontrolle vorgelegt wird und was nicht. Den Selbstverwaltungsgremien fallen die inhaltlichen Lücken wahrscheinlich nicht einmal auf, und das BMAS enthält sich jeglicher Forderung. Derweil stolpern Mädchen und Jungen noch häufiger als früher schon in „irgendeine“ Ausbildung. Mehr als jede/r Vierte bricht die Ausbildung ab (Herget 2010, 175),¹⁸ und viele müssen nach dem Lehrabschluss feststellen, dass das Erlernte auf dem Arbeitsmarkt nicht viel wert ist. Mit dem Abbau des Einflusses der BerufsberaterInnen sind Mädchen und Jungen mehr noch als vordem auf anderweitige Informationen angewiesen. Der Einfluss der Berufsberatung hat sich damit aber keineswegs verringert. Jugendliche und deren Lehrkräfte, Jugendprojekte etc. greifen meist auf Informationen zurück, die die Berufsberatung u. a. im Internet anbietet.¹⁹

Die Idee des Gewährleistungsstaates impliziert die Option, dass der Staat die Aufgaben wieder selbst übernehmen oder an Andere übertragen kann. Der Antagonismus der Aufgabe beruflicher Beratung einerseits und rigoroser Kosteneinsparung und Erfolgsmessung ausschließlich am „Umsatz“ (der Fallabwicklung) andererseits allein schon rechtfertigt, über eine Auslagerung der Berufsberatung aus der BA nachzudenken. Die finanzverfassungsrechtlichen Argumente untermauern diese Option. Nicht vergessen werden sollte, dass öffentliche Berufsberatung von der ersten Frauenbewegung ins Leben gerufen wurde (Ostendorf 2005, 232ff.). Die Berufsberatung ist der Arbeitsverwaltung nur beigetreten, weil die Frauenbewegung diese Aufgabe nicht mehr allein finanzieren konnte. Wahrscheinlich sähen die Gründerinnen öffentlicher Berufsberatung heute ihre schlimmsten Befürchtungen bestätigt.

Anmerkungen

- 1 Weitere Veröffentlichungen zu dieser Untersuchung sind zu finden unter: <http://helgaostendorf.homepage.t-online.de/veroeffentlichungen.html>. Basis der Studie waren Theorien und Forschungsheuristiken des politikwissenschaftlichen Neuen Institutionalismus.
- 2 Der Wissenschaftsrat stellte dem IAB Ende 2007 ein insgesamt hervorragendes Zeugnis aus. Defizite entdeckte er im Themenfeld „Jugend und Beruf“, in der Berufs- und Geschlechterforschung sowie hinsichtlich von Migration/Integration (Wissenschaftsrat 2007, 56 u. 61).
- 3 U. a. ging es auch darum, die eigenen Weiterbildungshäuser mit Aufträgen zu versorgen. Regionale Weiterbildungsträger und öffentliche Auftraggeber hatten im Laufe der Zeit eine „Liaison nach dem Prinzip der ‚corporatistic capture‘ (...) gebildet“; ein „typisches Netzwerkversagen“ (Schmid 2006, 504).
- 4 Das BMAS hatte dem Verwaltungsrat untersagt, ein Gutachten einzuholen, mit dem die Unrechtmäßigkeit des Aussteuerungsbeitrages belegt werden sollte. Diesen Aussteuerungsbeitrag (heute: Eingliederungsbeitrag) hat die BA an den Bund zu zahlen, wenn es ihr nicht gelingt, Arbeitslose während des Bezugs von Arbeitslosengeld I in Arbeit zu vermitteln und deren Lebensunterhalt dann durch Arbeitslosengeld II finanziert werden muss, für das neben den Kommunen der Bund aufkommt.

- 5 Zum SGB II, d.h. zwischen den Argon (Jobcentern) und dem BMAS gab es derartige Zielvereinbarungen bereits wesentlich früher.
- 6 Eine „zukunftsorientierte Berufsberatung“ soll die Erwerbspersonen unterstützen, die „Beschäftigungsfähigkeit über das gesamte Berufsleben zu erhalten und an die sich wandelnden Herausforderungen anzupassen“. Die Maßzahlen hierfür sind die „Einmündungsquote in Ausbildung“ und die „Anzahl erfolgreich besetzter Ausbildungsstellen“. D.h., die Zukunftsfähigkeit der einzelnen Berufe wird gar nicht geprüft. Das Erreichen des Ziels, „mehr Frauen schneller in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu vermitteln sowie bei der Existenzgründung zu unterstützen“, soll an der Teilzeit- und der Beschäftigungsquote gemessen werden. Die Teilzeitquote misst beide Ziele nicht, und in der Beschäftigungsquote werden auch Erwerbstätigkeiten von nur einer Stunde die Woche mitgezählt, d.h., auch Ein-Euro-Jobs.
- 7 NSM unterscheidet sich von NPM dadurch, dass keine Privatisierung intendiert ist.
- 8 Gemeint sind damit Unter-25-Jährige, eine Bezeichnung, die dem Rechtsanspruch Erwachsener jedweden Alters auf berufliche Beratung entgegensteht. Einer kurz nach der Umbenennung durchgeführten Google-Recherche zu Folge – ein Schelm der sich was dabei denkt – war Namensgeberin ein U-Boot, das im zweiten Weltkrieg untergegangen ist, und zwar wegen Problemen mit der Tiefensteuerung.
- 9 Der Begriff „Kunde“ wirkt seltsam angesichts dessen, dass Arbeitslose existentiell von der Leistungsgewährung abhängig sind. BerufswählerInnen und Ausbildungsplatzsuchende können sich zwar von der BA abwenden, da die BA aber quasi ein Beratungsmonopol hat und viele auf deren Vermittlungsangebote angewiesen sind, ist auch die Exit-Option von Jugendlichen begrenzt. Beim Kundenbegriff der BA steht nicht das Dienstleistungsversprechen im Vordergrund, sondern „die nach innen gerichtete Steuerungs- und Normalisierungsfunktion von Kundenmanagement-Strategien“ (Hielscher/Ochs 2009b, 184). Insoweit entspricht der Kundenbegriff dem der Privatwirtschaft. Der Vergleich „hinkt“ dennoch, weil ein Mehr an KundInnen die Profite der BA nicht erhöht. Sie ist also *nicht* gehalten, ihren NutzerInnen entgegen zu kommen.
- 10 Z.B. wurden Jugendliche bewusst kurzfristig zu Informationsveranstaltungen eingeladen. Wer nicht erschien, wurde aus der Statistik gelöscht. Wer protestierte, wurde – nach dem Stichtag – wieder aufgenommen. Die BA reagierte auf diesen Artikel mit einer zurückweisenden Pressemitteilung, hatte aber selbst erst kurz vorher die Existenz derartiger Handlungsweisen festgestellt (vgl. HEGA 05/09-02).
- 11 Dokumentiert in der Fernsehreportage von Thomas Leif: „Baustelle Arbeitsagentur – Die Mammutbehörde von innen“, SWR, Erstsendung 8.11.2006. Sequenzen dieses Films sind bei Youtube abrufbar.
- 12 Umso länger die Jugendlichen nicht vermittelt werden, desto profitabler ist das Verfahren für die BA. Eine derartige Vertragsgestaltung erinnert an die unseriöser Partnervermittlungen, die von Gerichten regelmäßig als sittenwidrig eingestuft wurden.
- 13 In „Beruf Aktuell“ wurde die von mir harsch kritisierte, vergeschlechtlichte Beschreibung des Berufs „Damenschneiderin“ schon vor dem Erscheinen meiner Studie abgemildert. Ich hatte die BA darauf aufmerksam gemacht. Die Option „Menschen“ des Programmpakets „Mach's Richtig“ war von mir als irreführend identifiziert worden; in der Nachfolgeversion „planet-beruf.de“ ist sie nicht mehr enthalten. Darüber hinaus hat die BA – wie von mir mehrfach gefordert – die Berufsbeschreibungen gänzlich überarbeitet. Mein auf der Dokumentationsseite der Frankfurter Rundschau am 25.4.2006 erschiener Artikel hat dann heftige Gegenwehr des Vorstandes der BA hervorgerufen. Meine Thesen lagen konträr zu den Reformzielen des Vorstandes und unterstützten implizit die mittlerweile an Aufmerksamkeit gewinnenden Proteste der im dvb organisierten BerufsberaterInnen der BA.
- 14 Die Soll-/Ist-Zahlen betragen für 2006 55,4%/42,4%; 2007: 60,1%/44,0%; 2008: 53,2%/44,8%; 2009: ?/41,8%; 2010: ?/40,9%. Für 2009 und 2010 weist die BA die Soll-Zahlen nicht aus. Im Bericht für das Jahr 2009 schreibt sie, die Quote werde voraussichtlich übererfüllt, stellt dann im Bericht 2010 aber weder die 2009 erreichte Quote noch die für 2010 vor. (BA Geschäftsberichte. Die Angaben sind jeweils dem Abschnitt „Förderung der Chancengleichheit“ entnommen; die Daten für die Jahre 2009 und 2010 dem Geschäftsbericht für das Jahr 2010, 63.).
Auch von den Jobcentern wurde die Quote deutlich unterschritten. Befragte Fachkräfte und ControllerInnen kannten das Instrument häufig nicht einmal (IAQ/FIA/GendA 2009, 102f.).
- 15 Hierbei handelte es sich 2009 um folgende Berufe: Kauffrau im Einzelhandel, Verkäuferin, Bürokauffrau, Medizinische Fachangestellte, Friseurin, Industriekauffrau, Fachverkäuferin im Nahrungsmittelhandwerk, Kauffrau für Bürokommunikation, Hotelfachfrau. Diese Liste ist seit Jahrzehnten weitgehend unverändert.
- 16 Berechnet nach: Statistisches Bundesamt 2010.

- 17 Berechnet nach: BA 2009 sowie ergänzenden Angaben von Judith Wüllerich, BA.
- 18 Enthalten sind in dieser Quote auch diejenigen, die die Ausbildung in einem anderen Betrieb fortsetzen.
- 19 Z.B. schlägt das interaktive Computerprogramm „Planet Beruf“, nachdem persönliche Eigenschaften, Schulnoten und Interessen eingegeben wurden, eine Liste von in Frage kommenden Berufen vor: www.planet-beruf.de. Unter „Berufe Net“ wird jeder Beruf ausführlich beschrieben: berufenet.arbeitsagentur.de/berufe.

Literatur

Bednarz-Braun, Iris, 1983: Arbeiterinnen in der Elektroindustrie. Zu den Bedingungen von Anlernung und Arbeit an gewerblich-technischen Arbeitsplätzen für Frauen. München.

Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine, 2006: Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach 10 Jahren Praxiserfahrungen. In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung. PVS Sonderheft. 37, 151-184.

Bundesagentur für Arbeit (BA), 2011: 08 März – Internationaler Frauentag – Starke Frauen – Starke Wirtschaft. Presse Info 015 vom 07.03.2011.

Bundesagentur für Arbeit (BA), 2010a: Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III). 22.02.2010, Version 5.0. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA), 2010b: Übertragung der Ausbildungsvermittlung gem. § 1b SGB II an die Agentur für Arbeit (AA). SGB II – Monitoring der Bundesagentur für Arbeit. Stand 11.06.2010. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA), 2009: Arbeitsmarktberichterstattung: Der Ausbildungsmarkt in Deutschland – Berufsberatungsjahr 2008/09. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA): Geschäftsbericht. Fortlaufende Jahrgänge.

Bundesanstalt für Arbeit (BA), 1990: Dienstblatt-Runderlass 100/90.

Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), 2010: Berufsbildungsbericht 2010. Berlin/Bonn. Internet: <http://www.bmbf.de/de/berufsbildungsbericht.php> [22.03.2011].

Bundesregierung, 2007: Antwort der Bundesregierung. Zukunft der Bildungs- und Berufsberatung. Bundestagsdrucksache 16/4462, 1.3.2007.

BVerfGE 55/274 – Berufsausbildungsabgabe (10.12.1980).

Durner, Wolfgang/Fassbender, Kurt, 2007: Rechtliche Stellungnahme zur gegenwärtigen und zur künftig möglichen Stellung der öffentlichen Berufsberatung in der Bundesrepublik Deutschland. Bonn. Internet: http://www.dvb-fachverband.de/fileadmin/downloads/Gutachten_zur_Berufsberatung_Langfassung.pdf [04.03.2011].

Ebbinghaus, Margit/Rothe, Christin, 2009: Ideal und Realität betrieblicher Ausbildungsqualität. Sichtweisen ausbildender Betriebe. Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn: Wissenschaftliche Diskussionspapiere Heft 209.

Engelbrech, Gerhard, 1991: Frauenspezifische Restriktionen des Arbeitsmarkts – Situationsbericht und Erklärungsansätze zu Phasen des Berufsverlaufs anhand von IAB-Ergebnissen. In: Mayer, Karl Ulrich/Allmendinger, Jutta/Huinik, Johannes (Hg.): Vom Leben in die Traufe. Frauen zwischen Beruf und Familie. Frankfurt/M., New York, 91-118.

Europäischer Rat, 2004: Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über den Ausbau der Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der lebensbegleitenden Beratung in Europa. Internet: <http://www.bildungsserver.de/db/fachlist.html?fach=5013¤t=2&second=1> [27.09.2009].

Förster, Heike, 2008: Ausbildungschancen junger Menschen im SGB II. München (DJI). Internet: www.dji.de/bibs/564_9284_Foerster_AusbildungschancenSGBII.pdf [25.03.2011].

Göhler, Gerhard (1997): Der Zusammenhang von Institution, Macht und Repräsentation. In: Göhler, Gerhard u.a. (Hg.): Institution – Macht – Repräsentation. Baden-Baden, 11-62.

Hagemann-White, Carol, 1992: Berufsfindung und Lebensperspektive in der weiblichen Adoleszenz. In: Flaake, Karin/King, Vera (Hg.): Weibliche Adoleszenz. Zur Sozialisation junger Frauen. Frankfurt/M., New York, 64-83.

HEGA 05/09 – 02 – Qualitätsstandards in der Fallarbeit mit Bewerbern um eine Ausbildungsstelle. Internet: www.arbeitsagentur.de/nn_164884/Navigation/zentral/Veroeffentlichungen/Weisungen/Internes/Internes-Nav.html#d1 (20.04.2011).

Herget, Hermann, 2010: Vorzeitige Lösung von Ausbildungsverträgen. In: Bundesinstitut für Berufsbildung (Hg.): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2010. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn, 173-178. Internet: <http://datenreport.bibb.de> (20.04.2011).

Hielscher, Volker, 2007: Die Arbeitsverwaltung als Versicherungskonzern? Zum betriebswirtschaftlichen Umbau einer Sozialbehörde. In: Prokla. 148, 351-368.

Hielscher, Volker/Ochs, Peter, 2009a: Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog. Berlin.

Hielscher, Volker/Ochs, Peter, 2009b: Das prekäre Dienstleistungsversprechen der öffentlichen Arbeitsverwaltung. In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, 180-190.

IAB, 2008: Wege zur Stellenbesetzung 2007 in West- und Ostdeutschland. IAB-Kurzbericht 7/2008.

IAQ/FIA/GendA, 2009: Bewertung der SGB II Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht. Abschlussbericht. Duisburg/Berlin/Marburg. Internet: www.bmas.de/portal/40196/f396_forschungsbericht.html (20.06.2011).

Jann, Werner, 2005: Neues Steuerungsmodell. In: Blanke, Bernhard/von Bandemer, Stephan/Nullmeier, Frank (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform, dritte Auflage. Wiesbaden, 74-84.

Jann, Werner/Schmid, Günther (Hg.), 2004: Eins zu Eins? Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reformen am Arbeitsmarkt. Berlin.

Klenk, Tanja, 2009: Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III: Pfadwechsel in der korporatistischen Arbeitsverwaltung? In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, 205-219.

Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen. In: Frankfurter Rundschau. 22.10.1998, 21-26.

Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 2002: Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.

Krüger, Helga, 1993: Vorberufliche Sozialisation. In: Krell, Gertraude/Osterloh, Margit (Hg.): Personalpolitik aus der Sicht von Frauen – Frauen aus der Sicht der Personalpolitik. Was kann die Personalforschung von der Frauenforschung lernen? München und Mering (2. verbesserte Auflage), 318-341.

Krüger, Helga, 1998: Geschlechtersensible Chancenforschung. In: WSI Mitteilungen. (2), 143-152

March, James G./Olsen, Johan P., 1984: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. In: The American Political Science Review. 78 (3), 734-749.

Mayer, Christine/Krüger, Helga/Rabe-Kleberg, Ursula/Schütte, Ilse (Hg.), 1983: Mädchen und Frauen. Beruf und Biographie. München.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1995) Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, Renate (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt/M., New York, 39-72.

Nullmeier, Frank/Klenk, Tanja, 2006: Das Ende der Selbstverwaltung? In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hg.): Politik und Verwaltung. PVS Sonderheft. (37), 299-324.

Ochs, Peter; ISO, 2006: Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Saarbrücken. Internet: www.bmas.de/portal/10412/evaluation__der__massnahmen__hartz__arbeitspaket__2g.html [20.06.2011].

Ostendorf, Helga, 2005: Steuerung der Geschlechterpolitik durch eine politische Institution. Die Mädchenpolitik der Berufsberatung. Opladen.

Ostendorf, Helga, 2008: Perspektive Wiedereinstieg. Restriktionen und Lösungsmöglichkeiten. Berlin. Internet: http://edocs.fu-berlin.de/docs/receive/FUDOCs_document_000000009560 [20.04.2011].

Rahmenvereinbarung, 2004: Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit von Schule und Berufsberatung zwischen der Kultusministerkonferenz und der Bundesagentur für Arbeit. Bonn, Nürnberg.

Rahmenzielvereinbarung zwischen der Bundesregierung vertreten durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Durchführung der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (RZV SGB III). Endfassung, 17. Februar 2011. Internet: www.bmas.de/portal/51522/2011__04__19__rzv__sgb3.html [20.05.2011].

Regionalinfo Nord dvb, 2004: Der Gegenwind erreicht Orkanstärke. Nr. 3.

Schmid, Günther, 2006: Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt: Zur Wirksamkeit neuer Steuerungsformen in der Arbeitsmarktpolitik. In: Leviathan. 34 (4), 487-513.

Schütz, Holger, 2008: Reform der Arbeitsvermittlung. Uniformierungsdruck in der Bundesagentur für Arbeit. Opladen.

Schütz, Holger, 2009: Neue und alte Regelsteuerung in der deutschen Arbeitsverwaltung. In: Bothfeld, Silke/Sesselmeier, Werner/Bogedan, Claudia (Hg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden, 163-177.

SGB III (Arbeitsförderung) vom 24.3.1997 in der Fassung vom 22.12.2010.

Sozialgericht Nürnberg, 2007: Urteil vom 9.5.2007, Aktenzeichen: S 19AS 1101/06.

Statistisches Bundesamt, 2010: Bildung und Kultur. Berufliche Bildung. Fachserie 11, Reihe 3. Wiesbaden.

Stellungnahme des Hauptausschusses des BIBB zum Entwurf des Berufsbildungsberichtes 2009. In: BMBF: Berufsbildungsbericht 2009. Bonn, 50-52.

Stuth, Stefan/Henning, Marina/Allmendinger, Jutta, 2009: Die Bedeutung des Berufs für die Dauer von Erwerbsunterbrechungen. Berlin (BMFSFJ).

Trampusch, Christine, 2002: Die Bundesanstalt für Arbeit und das Zusammenwirken von Staat und Verbänden in der Arbeitsmarktpolitik. MPIfG Working Paper. 02 (5), Mai 2002.

Wedemeyer, Georg, 2009: „Alle Zahlen werden frisirt“. In: Stern. 2009 (3), 106-107.

Wissenschaftsrat, 2007: Stellungnahme zum Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg. Drucksache 8175-07. Köln.