

Rechtliche Stellungnahme

zur gegenwärtigen
und zur künftig möglichen
Stellung der
öffentlichen Berufsberatung
in der Bundesrepublik Deutschland

erstattet

im Auftrag des Deutschen Verbands für Bildungs- und Berufsberatung e.V. (dvb)

durch

Dr. Dr. Wolfgang Durner,

ordentlicher Professor an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn,

und

Dr. Kurt Faßbender,

Privatdozent an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn

November 2007

Inhaltsübersicht

A.	HINTERGRUND UND FRAGESTELLUNG.....	5
I.	Hintergrund.....	5
1.	Das Jahr 1997 als Zäsur des Arbeitsförderungsrechts.....	5
2.	Jüngere Entwicklungen auf internationaler und europäischer Ebene	6
3.	Die tatsächlichen und politischen Entwicklungen auf nationaler Ebene.....	7
II.	Fragestellung	10
B.	RECHTLICHE STELLUNGNAHME.....	11
I.	Die derzeitige rechtliche Ausgestaltung der öffentlichen Berufsberatung in Deutschland	11
1.	Die materiellen Vorgaben für die Berufsberatung im SGB III	11
a)	Begriff bzw. Gegenstände der Berufsberatung.....	11
b)	Berufsorientierung als besondere Form der öffentlichen Berufsberatung.....	15
c)	Ziele der öffentlichen Berufsberatung.....	15
d)	Grundsätze der Berufsberatung	19
e)	Weitere Anforderungen an die Berufsberatung	22
aa)	Art und Umfang der Beratung	22
bb)	Nutzung internationaler Kenntnisse und Erfahrungen.....	23
cc)	Unentgeltlichkeit der öffentlichen Berufsberatung	24
f)	Öffentliche Berufsberatung als bloße Ermessensleistung?.....	24
aa)	Normenbefund und dessen Deutungen im Schrifttum.....	24
bb)	Stellungnahme und Konsequenzen.....	25
g)	Der Kreis der Berechtigten bei der öffentlichen Berufsberatung.....	27
h)	Die Regelungen betreffend die Berufsberatung durch so genannte Dritte	27
i)	Zusammenfassung und Bewertung	29
2.	(Sonstige) Zuständigkeiten, organisatorische Ausgestaltung und Finanzierung der BA	30
a)	Unklarheiten bei der Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Berufsberatung.....	30
b)	Weitere Zuständigkeiten der Bundesagentur für Arbeit	32
c)	Organisatorische Ausgestaltung der Bundesagentur für Arbeit	33
d)	Finanzierung der Tätigkeiten der Bundesagentur für Arbeit	36
aa)	Einfachgesetzlicher Befund.....	36
bb)	Verfassungsrechtliche Bedenken.....	39
e)	Zusammenfassung und Bewertung	43

3.	Rechtliche Vorgaben für die sonstigen Akteure der öffentlichen Beratung zu Bildung, Beruf und Beschäftigung.....	44
a)	Vorbemerkung	44
b)	Bundesrechtliche Vorgaben	45
c)	Schul- und hochschulrechtliche Vorgaben	46
d)	Vorgaben für sonstige dem Staat zuzurechnende Akteure der Berufsberatung	47
e)	(Nationale) Formen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren der Berufsberatung.....	49
aa)	Das Nationale Forum Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung	49
bb)	Zusammenarbeit im Rahmen des so genannten Ausbildungspakts	50
cc)	Die Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit von Schulen und Berufsberatung.....	51
dd)	Die Zusammenarbeit im Sekundarbereich II.....	55
ee)	Die (frühere) Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung	55
f)	Zusammenfassung und Bewertung.....	58
II.	Die internationalen und europäischen Rahmenbedingungen	59
1.	Internationale Initiativen im Bereich der Berufsberatung.....	59
a)	Die wegbereitende Studie der OECD zur Berufsberatung.....	60
b)	Die Standards der Internationalen Vereinigung für Schul- und Berufsberatung	61
2.	Der Einfluss der EG und der EU	63
a)	Grund und Grenzen des Einflusses der EG und der EU	63
b)	Die Entschließung zur lebensbegleitenden Beratung aus dem Jahre 2004	65
c)	Konsequenzen für die rechtliche Beachtlichkeit der OECD-Studie zur Berufsberatung	69
III.	Bewertung der derzeitigen Ausgestaltung und Situation der Berufsberatung in Deutschland.....	69
1.	Die materiellen Vorgaben für die Berufsberatung im SGB III	70
a)	Vorgaben für die Berufsberatung durch die BA	70
b)	Die Regelungen betreffend die Berufsberatung durch so genannte Dritte	71
2.	Das Fehlen von Ausbildungsstandards	73
3.	Defizite in einzelnen Beratungsbereichen	75
a)	Der Schul- und Hochschulbereich.....	75
b)	Die Dienste für erwachsene Beschäftigte	77
4.	Zwischenergebnis zur Rolle der BA in der öffentlichen Berufsberatung	77
5.	Ursachen für die Fehlentwicklungen bei der BA	79
6.	Zusammenfassung und Konsequenzen	82

IV.	Die Vorgaben des deutschen Verfassungsrechts für eine Neuorganisation der öffentlichen Berufsberatung.....	85
1.	Die Grundrechte und das Sozialstaatsprinzip als Ausgangspunkt.....	85
a)	Sozialstaatsprinzip	86
b)	Grundrechte.....	87
2.	Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für eine Neuorganisation der öffentlichen Berufsberatung.....	90
a)	Allgemeines.....	90
b)	Möglichkeiten einer Berufung auf den Kompetenztitel „Sozialversicherung“	92
c)	Die Bundeskompetenz für die „Arbeitsvermittlung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG)	96
d)	Alternativ beziehungsweise kumulativ in Betracht kommende Kompetenztitel	102
aa)	„Arbeitsrecht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG).....	102
bb)	„Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG).....	104
cc)	„Öffentliche Fürsorge“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG).....	106
e)	Die „Kulturhoheit der Länder“ als Grenze einer bundesrechtlichen Regelung.....	108
f)	Die kompetenzbegrenzende Wirkung des Art. 72 Abs. 2 GG.....	111
g)	Zusammenfassung.....	113
3.	Vorgaben des Grundgesetzes für eine Neuregelung der verwaltungsorganisatorischen Durchführung der Berufsberatung.....	115
a)	Allgemeines.....	115
b)	Möglichkeiten einer Realisierung der so genannten „kleinen Lösung“.....	117
c)	Möglichkeiten einer Realisierung der so genannten „großen Lösung“.....	121
d)	Zusammenfassung.....	129
4.	Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben	129
C.	GESAMTERGEBNIS.....	132

A. Hintergrund und Fragestellung

I. Hintergrund

1. Das Jahr 1997 als Zäsur des Arbeitsförderungsrechts

Die Berufsberatung zählt in Deutschland spätestens seit dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG) aus dem Jahr 1969 ebenso wie die Arbeitsvermittlung zum so genannten Recht der Arbeitsförderung. Dabei markiert das Jahr 1997 für dieses Teilgebiet des Sozialrechts eine Zäsur weit reichenden Ausmaßes. Denn in diesem Jahr hat der Bundesgesetzgeber die früheren Regelungen des Arbeitsförderungsgesetzes als Drittes Buch in das Sozialgesetzbuch (im Folgenden: SGB III) überführt

Vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG) v. 24.3.1997 (BGBl. I 594).

und dabei ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)

Vgl. EuGH, Urt. v. 23.4.1991 (Höfner und Elsen), Slg. 1991, I-1979; näher zu diesem Urteil und zur sich daran anschließenden Entwicklung *Stindt*, Private Arbeitsvermittlung – Effizienzsteigerung für den Arbeitsmarktausgleich durch mehr Kooperation und Wettbewerb, 2005, S. 34 ff.

zum Anlass genommen, das bis dahin geltende Alleinrecht („Beratungsmonopol“) der seinerzeit noch so genannten Bundesanstalt für Arbeit auf berufliche Beratung vollständig aufzuheben. Das Alleinrecht auf Vermittlung war schon mit dem Beschäftigungsförderungsgesetz von 1994 aufgehoben worden.

Seither stellt sich sowohl im Bereich der Arbeitsvermittlung als auch im Bereich der Berufsberatung die Frage, welche Aufgabe und welcher Stellenwert den öffentlichen neben den privaten Anbietern zukommen sollen. Der Bundesgesetzgeber hat seine Energien in der Folgezeit vor allem darauf konzentriert, die Arbeitsvermittlung effektiver zu gestalten. Dabei versuchte er, die veränderten Rahmenbedingungen dergestalt zu nutzen, dass er unter anderem die Tätigkeit privater Arbeitsvermittler gezielt förderte. Darüber hinaus wurde die Bundesanstalt für Arbeit als Hauptakteurin der öffentlichen

Berufsberatung einem Umstrukturierungsprozess unterzogen und umbenannt; seit dem Jahre 2004 nennt sie sich Bundesagentur für Arbeit (im Folgenden auch: BA).

Diese Teilaspekte der so genannten Hartz-Reformen haben nach Einschätzung von Betroffenen und Beobachtern (insbesondere Eltern und Lehrerinnen bzw. Lehrern)

Anmerkung zur Geschlechterbezeichnung: Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird nachfolgend überwiegend die männliche Form verwendet. Die Angaben beziehen sich jedoch immer auf weibliche und männliche Personen.

dazu geführt, dass die öffentliche Berufsberatung zunehmend unter Wettbewerbs- und Effizienzgesichtspunkten gesteuert wird und dadurch deutliche Qualitäts- und Akzeptanzverluste erleidet.

2. Jüngere Entwicklungen auf internationaler und europäischer Ebene

Seit dem Jahr 2000 sind jedoch auf internationaler und europäischer Ebene Entwicklungen zu verzeichnen, die es geboten erscheinen lassen, den zuletzt genannten Trend in Richtung einer zunehmenden Ausrichtung der Berufsberatung an marktmäßigen Lösungen und am Wettbewerbsgedanken zu überdenken.

Dies gilt vor allem für die nachfolgend noch näher zu würdigende EntschlieÙung des Rates der Europäischen Union „Ausbau der Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der lebensbegleitenden Beratung“ vom Mai 2004. Denn in dieser EntschlieÙung wird unter anderem darauf hingewiesen, dass die Ergebnisse der Überprüfung der Beratungspolitik in europäischen Ländern, die von der Europäischen Kommission (über das Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop) und die Europäische Stiftung für Berufsbildung) gemeinsam mit der OECD und in Zusammenarbeit mit der Weltbank durchgeführt wurde, gezeigt hätten,

„dass die Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der Beratung in Europa in vielen Ländern den Anforderungen der wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft nicht genügen und daher eine Reform der Politiken und eine Neugestaltung der Praktiken in diesem Bereich erforderlich ist.“

EntschlieÙung Nr. 9286 des Rates der Europäischen Union und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 28.5.2004 „Ausbau der Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der lebensbegleitenden Beratung“

3. Die tatsächlichen und politischen Entwicklungen auf nationaler Ebene

Diese Entschließung vom Mai 2004 veranlasste die rot-grüne Bundesregierung in der 15. Legislaturperiode, „die Beratungslandschaft in Deutschland ... genauer unter die Lupe zu nehmen.“

Antwort der Bundesregierung vom 22.7.2005 auf eine Kleine Anfrage, BT-Drucksache 15/5933, S. 9.

Vor diesem Hintergrund haben das Bundesministerium für Bildung und Forschung und das seinerzeitige Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit bereits im Juni 2004 gemeinsam mit der Bundesagentur für Arbeit und der Nationalen Agentur Bildung für Europa eine Fachtagung zum Thema „Zukunft der Beratung für Bildung, Beruf und Beschäftigung“ durchgeführt. Erklärtes Ziel dieser Fachtagung war es,

„die zahlreichen Akteure in diesem Beratungsfeld (Länder und Kommunen, Schulen und Hochschulen, Bundesagentur für Arbeit, Bildungsträger, Kammern und andere Organisationen von Arbeitsgebern und Arbeitnehmern, private Anbieter sowie Wissenschaft und Politik) zusammen zu bringen, um auf möglichst breiter Basis die Befunde und Empfehlungen der EU zu erörtern und Schlussfolgerungen für möglichen Handlungsbedarf in Deutschland zu ziehen.“

Antwort der Bundesregierung vom 22.7.2005 auf eine Kleine Anfrage, BT-Drucksache 15/5933, S. 9.

Diese Tagung hat nach Ansicht der rot-grünen Bundesregierung

„in der gesamten Breite der erörterten Themen den wachsenden Bedarf nach mehr Transparenz und Kohärenz der stark zersplitterten und wenig vernetzten Beratungsstrukturen und Beratungsaktivitäten in Deutschland deutlich gemacht und aufgezeigt, wo insbesondere Handlungsbedarf besteht – nämlich mehr Transparenz über die ‚Beratungslandschaft‘ und Entwicklung gemeinsam getragener Leitlinien für Qualität und Professionalität von Beratungsangeboten in diesem Feld.“

Antwort der Bundesregierung vom 22.7.2005 auf eine Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Pieper, Ulrike Flach, Hellmut Königshaus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, BT-Drucksache 15/5933, S. 9.

Sodann ging von dieser Tagung die Initiative zur Gründung eines „Nationalen Forums Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung“ aus. Dieses Forum hat am 1.12.2005 ein „Leitdokument – Mission Statement“ verabschiedet, das die Zusammensetzung, Ziele und Handlungsfelder des Forums beschreibt.

„Leitdokument – Mission Statement“ des „Nationalen Forums Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung“ vom 1.12.2005. Das Leitdokument ist im Internet unter http://www.forum-beratung.de/cms/front_content.php?idcat=3 abrufbar.

Im September 2006 wurde das Forum in die Rechtsform eines eingetragenen Vereins überführt. Nach der zugrunde liegenden Vereinssatzung ist der Zweck des Vereins

„die Bildung einer Plattform aller Akteure in den Bereichen der Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung mit dem gemeinsamen Ziel, die fachgerechte Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung in Deutschland zu fördern, den Stellenwert der Bildungs- und Berufsberatung für den Einzelnen sowie die Wirtschaft und die Gesellschaft als Ganzes zu verdeutlichen, Impulse für die (Weiter-) Entwicklung eines den unterschiedlichen Beratungsbedürfnissen der Nutzer entsprechenden Angebots zu geben, sowie Leitlinien für Qualität und Qualitätssicherung zu entwerfen und für deren Anerkennung und Einhaltung zu werben.“

§ 2 der Vereinssatzung vom 27.11.2006. Die Satzung ist im Internet unter http://www.forum-beratung.de/cms/front_content.php?idcat=6 abrufbar.

Diese und andere Aktivitäten vermochten indessen nach Angaben der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) nichts an dem Befund zu ändern, dass der derzeitige Zustand der Berufsberatung nach Einschätzung von Berufs- und Bildungsberatungsexperten insbesondere wegen der erwähnten Umorganisation der Bundesagentur für Arbeit den auf europäischer Ebene definierten Zielen der Beratung widerspreche und darüber hinaus massiv die Qualität und Akzeptanz der Beratungsangebote der Bundesagentur für Arbeit in Frage stelle.

So das Papier „Bildungs-, Berufs- und Weiterbildungsberatung – Bestandsaufnahme und Eckpunkte zur Weiterentwicklung“, das die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) im Dezember 2006 auf einem Workshop zum Thema vorgestellt hat und das in der ersten Jahreshälfte 2007 im Internet unter http://www.gew.de/Binaries/Binary26268/07_06_06_Bildungsberatung-2.pdf in einer überarbeiteten Fassung veröffentlicht wurde.

Diese Einschätzung deckt sich mit einem Votum, das die Gruppe der Beauftragten der Arbeitnehmer Anfang des Jahres zu dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung vorgelegten Entwurf des Berufsbildungsberichts 2007 abgegeben hat. Dort wird unter der Überschrift „Die Berufsberatung erodiert im Reformprozess der Bundesagentur für Arbeit“ Folgendes ausgeführt:

„Die gesamte Aufbau- und Ablauforganisation der Bundesagentur für Arbeit (BA) ist mittlerweile ausgerichtet an dem kurzfristigen Ziel einer möglichst raschen In-

tegration in den Arbeits- bzw. Ausbildungsmarkt. Dieser betriebswirtschaftlichem Denken verpflichtete Ansatz stößt im Arbeitsfeld der *Berufsberatung* auf seine Grenzen. Denn hier stehen auch mittel- und längerfristige persönliche Optionen und weiterreichende berufliche Perspektiven zur Klärung an. Eine zu frühe und zu enge Kopplung an die aktuellen Vermittlungsaussichten verhindert Neutralität und Ergebnisoffenheit von Berufsorientierung und beruflicher Beratung. So wird die Qualität der Beratung ausgehöhlt, die Professionalität des Beratungsangebots deutlich eingeschränkt, während administrative Arbeiten in Zusammenhang mit der Ausbildungsvermittlung und Fördermaßnahmen massiv das Tagesgeschäft der Berater/Beraterinnen prägen.“

Votum der Gruppe der Beauftragten der Arbeitnehmer zum Entwurf des Berufsbildungsberichts 2007, S. 25 f. Das Votum ist im Teil I des Berufsbildungsberichts 2007 des Bundesministeriums für Bildung und Forschung abgedruckt, der wiederum im Internet unter http://www.bmbf.de/pub/bbb_07.pdf abrufbar ist.

Dass bei der öffentlichen Berufsberatung nach wie vor Reformbedarf besteht, haben vor Kurzem auch die Regierungsfractionen von CDU/CSU und SPD implizit anerkannt, als sie die jetzige Bundesregierung in einem Entschließungsantrag vom 20.6.2007 aufgefordert haben, noch in diesem Jahr ein Konzept „Jugend – Ausbildung und Arbeit“ zu entwickeln und dabei unter anderem folgende Ansätze auf Umsetzbarkeit zu prüfen und in möglichem Maße und Umfang einbeziehen:

„Überprüfung der inhaltlichen und finanziellen Aufteilung der Zuständigkeiten für Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung bis einschließlich Ausbildung und bis zum Einstieg in die erste sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zwischen den Agenturen für Arbeit und den Trägern der Grundsicherung, um mögliche Schnittstellenprobleme zu beseitigen.“

Antrag verschiedener Abgeordneter und der Fraktionen CDU/CSU und SPD vom 20.6.2007, BT-Drucksache 16/5730, S. 8.

Weiterhin wird die Bundesregierung aufgefordert,

„die personellen Ressourcen der Berufsberatung wieder deutlich zu verstärken, um eine angemessene individuelle Beratung und Betreuung der Jugendlichen und eine ausreichende berufsberaterische Präsenz an den Schulen sicherzustellen. Umfassende Berufsberatung besitzt einen hohen Stellenwert für Schüler/innen, Eltern und Lehrer/innen. Der Orientierungsbedarf ist angesichts der Vielzahl der Bildungs- und Berufsmöglichkeiten sowie der raschen Veränderungen sehr groß. Daher muss eine kontinuierliche professionelle Unterstützung der Schulen bei der Hinführung der Jugendlichen zur Berufswahl und -entscheidung durch feste Ansprechpartner flächendeckend gewährleistet werden.“

Antrag verschiedener Abgeordneter und der Fraktionen CDU/CSU und SPD vom 20.6.2007, BT-Drucksache 16/5730, S. 8.

II. Fragestellung

Vor diesem Hintergrund hat der Deutsche Verband für Bildungs- und Berufsberatung e.V. (dvv) die Unterzeichner beauftragt, ein Rechtsgutachten zur gegenwärtigen und zur künftig möglichen Stellung der öffentlichen Berufsberatung in der Bundesrepublik Deutschland zu erstatten. Dabei soll zunächst der „Klärungsbedarf zum Ist-Zustand“ behandelt werden, der sich aus dem „Auftrag“ des Grundgesetzes, der sozialrechtlichen und finanziellen Eingliederung in die Bundesagentur für Arbeit sowie der „Kulturhoheit der Länder“ ergibt. Sodann sollen die „Rahmenbedingungen“ geklärt werden, die sich aus der europäischen „Bildungspolitik“, aus der Zusammenarbeit mit Schulen, Hochschulen, (sonstigen) Aus- und Weiterbildungseinrichtungen und der Wirtschaft sowie aus den internationalen Standards zur Sicherung der Professionalität der Berufsberatung ergeben. Dabei soll als „Ziel“ ein Vorschlag entwickelt werden, wie die öffentliche Berufsberatung organisatorisch neu gestaltet werden könnte, um rechtlich, institutionell und finanziell eine bundesweite Bereitstellung von ausreichenden, steuerfinanzierten Ressourcen für alle Personen zu gewährleisten, die Unterstützung bei ihren Entscheidungen zu Bildung und Beruf benötigen. Dieser Vorschlag soll zugleich die fachliche Qualität von Bildungs- und Berufsberatung und hier vor allem die fachliche Qualifikation des eingesetzten Personals gewährleisten.

B. Rechtliche Stellungnahme

I. Die derzeitige rechtliche Ausgestaltung der öffentlichen Berufsberatung in Deutschland

1. Die materiellen Vorgaben für die Berufsberatung im SGB III

Die öffentliche Berufsberatung erfolgt in Deutschland in erster Linie durch die Bundesagentur für Arbeit beziehungsweise die einzelnen Agenturen für Arbeit. Die einschlägigen bundesrechtlichen Vorgaben finden sich vor allem im SGB III, das eine Gesamtregelung des geltenden Arbeitsförderungsrechts enthält. Daneben enthält das SGB III aber auch Regelungen für die Berufsberatung durch Dritte; dies sind Private, aber auch öffentlich-rechtliche Einrichtungen, die neben ihren Hauptaufgaben auch Berufsberatung durchführen. Diese Regelungen sollen im Folgenden vor allem deshalb einer eingehenderen Analyse unterzogen werden, um ermitteln zu können, ob die vorstehend geschilderten Fehlentwicklungen bei der Bundesagentur für Arbeit möglicherweise auf diese materiellen Vorgaben zurückzuführen sind.

a) Begriff bzw. Gegenstände der Berufsberatung

Hier stellt sich zunächst die Frage, was das deutsche Arbeitsförderungsrecht unter Berufsberatung versteht. Diese Frage stellt sich nicht nur mit Blick auf die Berufsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit, sondern auch mit Blick auf die nachfolgend auf S. 44 ff. behandelten sonstigen Akteure der öffentlichen Berufsberatung und die Regelungen des SGB III betreffend die Berufsberatung durch Private.

Gemäß § 29 Abs. 1 SGB III hat die Agentur für Arbeit Jugendlichen und Erwachsenen, die am Arbeitsleben teilnehmen oder teilnehmen wollen, Berufsberatung und Arbeitgebern Arbeitsmarktberatung anzubieten. Damit wird die Beratung von Arbeitgebern vom Begriff der Berufsberatung nicht erfasst. Sie wird daher auch in dieser rechtlichen Stellungnahme nicht näher behandelt.

Was jedoch jenseits dieser Unterscheidung unter Berufsberatung zu verstehen ist, wird im SGB III – anders als zuvor im Arbeitsförderungsgesetz (vgl. dessen § 25) – nicht mehr geregelt.

Vgl. etwa *Müller-Kohlenberg*, in: GK-SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2005, § 29 Rn. 17 und § 30 Rn. 1; *Sienknecht*, in: Spellbrink/Eicher (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, 2003, § 25 Rn. 7.

Das SGB III beschränkt sich vielmehr darauf, in § 30 die wichtigsten Gegenstände der Berufsberatung zu umschreiben.

Damit beschreibt § 30 SGB III anknüpfend an § 29 Abs. 1 SGB III zunächst und vor allem die den Agenturen für Arbeit bei der Berufsberatung zukommenden Aufgaben. Die Beschreibung der Beratungsgegenstände hat aber darüber hinaus auch Bedeutung für die Berufsberatung durch Private.

Vgl. *Rademacher*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, K § 30 Rn. 3.

Das wichtigste und einigende Element der Berufsberatung ist gemäß § 30 SGB III die Erteilung von Auskunft und Rat. Dabei bedeutet Erteilung von Auskunft die Übermittlung der erforderlichen Informationen zu klärungsbedürftigen Sachverhalten und Zusammenhängen, während der Rat der Vorbereitung und Unterstützung von persönlichen Entscheidungen und der Lösung von Problemen dient.

Vgl. etwa *Müller-Kohlenberg*, in: GK-SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2005, § 30 Rn. 4 f.; *Rademacher*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, K § 30 Rn. 4; *Sienknecht*, in: Spellbrink/Eicher (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, 2003, § 25 Rn. 8.

Dabei sind Auskunft und Rat als so genanntes schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln an keine bestimmte Form gebunden. Sie können im persönlichen Gespräch, telefonisch oder auch schriftlich erfolgen. Wie sich aus einer Gesamtschau der §§ 29 Abs. 2, 30 und 31 Abs. 1 SGB III ergibt, muss es sich aber bei der Berufsberatung um eine individuelle Beratung handeln.

Vgl. *Schmidt-De Caluwe*, in: Wissing u.a., SGB III, 2. Auflage 2004, § 29 Rn. 40.

Diese Voraussetzung ist freilich auch dann erfüllt, wenn Auskunft und Rat an Personengruppen (berufliche Gruppenberatung) erteilt werden.

Vgl. etwa *Sienknecht*, in: Spellbrink/Eicher (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, 2003, § 25 Rn. 8.

Als mögliche Gegenstände der Berufsberatung benennt § 30 Satz 1 SGB III die Erteilung von Auskunft und Rat

- „1. zur Berufswahl, beruflichen Entwicklung und zum Berufswechsel,
2. zur Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Berufe,
3. zu den Möglichkeiten der beruflichen Bildung,
4. zur Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche,
5. zu Leistungen der Arbeitsförderung.“

Dabei benennt Ziffer 1 die praktisch wichtigsten Gegenstände der Berufsberatung.

Vgl. etwa *Rademacher*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, K § 30 Rn. 5; *Sienknecht*, in: Spellbrink/Eicher (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, 2003, § 25 Rn. 9.

Der damit angesprochene Bereich lässt sich zusammenfassend mit dem Begriff *Berufswegplanung* umschreiben.

Die Wahrnehmung der Aufgabe, den Ratsuchenden Auskunft und Rat zur Berufswahl, beruflichen Entwicklung und zum Berufswechsel zu erteilen, erfordert auf Seiten der Berufsberater einen breiten Überblick über alle berufswahlrelevanten Zusammenhänge und Entwicklungen des Bildungs- und Ausbildungssystems sowie des Arbeitsmarktes und der Berufe.

Müller-Kohlenberg, in: GK-SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2005, § 30 Rn. 11.

Daher ist die Wahrnehmung dieser Aufgabe häufig eng verknüpft mit der Erteilung von Auskunft und Rat zur in § 30 Satz 1 Ziffer 2 SGB III genannten „Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Berufe“.

Rademacher, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, K § 30 Rn. 6; *Sienknecht*, in: Spellbrink/Eicher (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, 2003, § 25 Rn. 10.

Die Beobachtung und Untersuchung von Lage und Entwicklung der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes im Allgemeinen und nach Berufen, Wirtschaftszweigen und Regio-

nen gehört gemäß § 280 Abs. 1 SGB III zu den (weiteren) Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit. Diese wird bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe wiederum von einem eigenen Institut, dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) unterstützt (vgl. § 282 Abs. 2 SGB III). Die auf diese Weise gewonnenen Analysen und Forschungsergebnisse können und sollten auch in die Berufsberatung einfließen.

Die in § 30 Satz 1 Ziffer 3 SGB III genannten „Möglichkeiten der beruflichen Bildung“ umfassen anerkanntermaßen alle Möglichkeiten berufsbezogener Aus- und Weiterbildung – unabhängig davon, an welchen Lernorten die Bildungsmaßnahmen erfolgen und ob die Bildungsangebote bundes- oder landesrechtlich geregelt sind oder ob Förderungsmöglichkeiten von Bund oder Land, von Kommunen, Stiftungen, Verbänden, Betrieben, Gewerkschaften, im Rahmen der EU oder von anderer Seite bereitgestellt werden.

Vgl. etwa *Müller-Kohlenberg*, in: GK-SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2005, § 30 Rn. 18; *Rademacher*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, K § 30 Rn. 7; *Schmidt-De Caluwe*, in: Wissing u.a., SGB III, 2. Auflage 2004, § 30 Rn. 18; *Sienknecht*, in: Spellbrink/Eicher (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, 2003, § 25 Rn. 11.

Bereits hieraus folgt, dass der im SGB III verwendete Begriff der Berufsberatung sämtliche Themenschwerpunkte umfasst, die nach dem von der Firma Ramboll Management im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) durchgeführten Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“ Gegenstand der dort so genannten Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung sind.

Vgl. den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. III und 36 ff.

Dieses weite Begriffsverständnis von Berufsberatung soll der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme auch im Folgenden zugrunde gelegt werden.

Gleichwohl sind auch die in den §§ 48 ff., 59 ff., 77 ff., 97 ff. und 240 ff. SGB III geregelten Instrumente zur Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung bei der Berufsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit in die Betrachtung einzubeziehen. Damit sind berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen ebenso erfasst wie Berufsausbil-

dungsbeihilfe, ausbildungsbegleitende Hilfen, Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung und (Wieder-)Eingliederung, Trainingsmaßnahmen sowie die verschiedenen berufsfördernden allgemeinen und besonderen Rehabilitationsleistungen zur Arbeitserprobung, Berufsvorbereitung, Berufsausbildung bzw. beruflichen Weiterbildung von Menschen mit Behinderungen.

Mit den zuvor genannten, im SGB III geregelten Instrumenten zur Förderung der beruflichen Aus- und Weiterbildung sind zugleich die in § 30 Satz 1 Ziffer 5 SGB III aufgeführten „Leistungen der Arbeitsförderung“ angesprochen. Daneben erfasst die Vorschrift aber auch Leistungen der Arbeitsförderung, die keinen Bezug zur beruflichen Bildung haben. Beispiele sind etwa die in den §§ 45 ff. SGB III geregelten Leistungen an Arbeitnehmer, die zugleich der Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche im Sinne des § 30 Satz 1 Ziffer 4 SGB III dienen können.

Vgl. zu diesen und weiteren Überschneidungen *Müller-Kohlenberg*, in: GK-SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2005, § 30 Rn. 23 f.; *Rademacher*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, K § 30 Rn. 7 f. und 11; *Schmidt-De Caluwe*, in: Wissing u.a., SGB III, 2. Auflage 2004, § 30 Rn. 12 ff.

Schließlich benennt § 30 Satz 2 SGB III als weitere Gegenstände der Berufsberatung

„die Erteilung von Auskunft und Rat zu Fragen der Ausbildungsförderung und der schulischen Bildung, soweit sie für die Berufswahl und die berufliche Bildung von Bedeutung sind.“

Diese Vorschrift ist vor allem in verfassungsrechtlicher Hinsicht interessant, weil sich die bundesrechtlich geregelte Berufsberatung nach § 30 Satz 2 SGB III zumindest partiell auf Gegenstände erstrecken kann, die im deutschen Bundesstaat „an sich“ in die Regelungskompetenz der Länder fallen (das sind neben Aus- und Weiterbildungsförderung auch schulische Allgemeinbildung, schulische Berufsausbildung, Hochschulbildung sowie auch der quartäre Bildungsbereich). Sie wird daher bei der Klärung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen im Abschnitt BIV 2 e) auf S. 108 ff. noch näher zu würdigen sein.

b) Berufsorientierung als besondere Form der öffentlichen Berufsberatung

Berufsorientierung dient der Vorbereitung Jugendlicher und Erwachsener auf Berufs- und Laufbahnentscheidungen und ist den Agenturen für Arbeit nach dem Wortlaut des

§ 33 Satz 1 SGB III („hat Berufsorientierung zu betreiben“) als Pflichtaufgabe aufgegeben.

So mit Recht *Niewald*, in: Gagel, SGB III, Loseblatt, Stand: Mai 2007, § 31 Rn. 2; *Müller-Kohlenberg*, in: GK-SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2005, § 33 Rn. 1.

Das erscheint ungeachtet der Tatsache, dass Berufsorientierung daneben Aufgabe aller an der Berufswahlvorbereitung Beteiligter (insbesondere Familie, Schule und Wirtschaft) ist, vor allem deshalb sachgerecht, weil die Bundesagentur für Arbeit ihre Angebote zur Berufsorientierung neutral, breit und umfassend anlegt und Transparenz über sämtliche Ausbildungs-, Studien-, Weiterbildungs- und Berufswege herstellt. Berufsorientierung ist somit auch ein wichtiger motivierender und präventiv wirkender Beitrag zur Berufswahlvorbereitung. Zudem entfalten die Angebote der Berufsorientierung auch eine steuernde Wirkung auf Art und Umfang der Nachfrage nach beruflicher Beratung und Ausbildungs- bzw. Arbeitsvermittlung.

Vgl. den von der Bundesagentur für Arbeit erstellten „Leitfaden zur Neuausrichtung der Beratung und Ausbildungsvermittlung Jugendlicher (U 25)“, Stand: Mai 2007, S. 10.

Die Berufsorientierung stellt eine besondere Form der (öffentlichen) Berufsberatung von Jugendlichen und Erwachsenen dar, die am Arbeitsleben teilnehmen oder teilnehmen wollen. Sie weist dementsprechend in weiten Bereichen Überschneidungen mit ihr auf.

Vgl. *Rademacher*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, K § 33 Rn. 6.

Dies wird besonders deutlich, wenn es in § 33 Satz 2 SGB III heißt, die Agenturen für Arbeit sollen

„über Fragen der Berufswahl, über die Berufe und ihre Anforderungen und Aussichten, über Wege und Förderung der beruflichen Bildung sowie über beruflich bedeutsame Entwicklungen in den Betrieben, Verwaltungen und auf dem Arbeitsmarkt umfassend unterrichten.“

Denn damit werden teils explizit, teils implizit Gegenstände erfasst, die gemäß § 30 SGB III, wie ausgeführt, zugleich zu den zentralen Gegenständen der Berufsberatung zählen.

Daher kann Berufsorientierung die Berufsberatungsgespräche von allgemeinen Informationen entlasten und ausnahmsweise auch ersetzen.

Vgl. den von der Bundesagentur für Arbeit erstellten „Leitfaden zur Neuausrichtung der Beratung und Ausbildungsvermittlung Jugendlicher (U 25)“, Stand: Mai 2007, S. 10 f.; ebenso etwa *Schmidt-De Caluwe*, in: Wissing u.a., SGB III, 2. Auflage 2004, § 33 Rn. 8.

Letzteres wird indessen insbesondere bei Jugendlichen die Ausnahme bleiben, da diese aktuellen Umfrageergebnissen zufolge zwar zumeist der Meinung sind, es gäbe ausreichend Informationen zur Berufswahl. Über alle Bildungsgruppen hinweg sagen sie jedoch übereinstimmend, es sei schwierig sich darin zurechtzufinden. Daraus hat die Bundesagentur für Arbeit in dem vor kurzem erstellten „Leitfaden zur Neuausrichtung der Beratung und Ausbildungsvermittlung Jugendlicher (U 25)“ zu Recht die Konsequenz gezogen:

„Hier ist es **Aufgabe der Berater**, die Informationen mit dem Ratsuchenden gemeinsam zu strukturieren, zu bewerten und in eine konkrete Berufswegplanung zu übersetzen. Dies kann nur im individuellen Gespräch geleistet werden.“

Vgl. den von der Bundesagentur für Arbeit erstellten „Leitfaden zur Neuausrichtung der Beratung und Ausbildungsvermittlung Jugendlicher (U 25)“, Stand: Mai 2007, S. 10 f. (Hervorhebung im Original).

Wegen dieser Zusammenhänge ist es sachwidrig und überdies mit der bestehenden Rechtslage unvereinbar, wenn sich die Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit im Geschäftsbericht 2006 der Bundesagentur für Arbeit auf den Standpunkt stellt,

„dass es sich bei der Berufsorientierung in erster Linie um eine Aufgabe der Länder handelt, die nicht dauerhaft von den Beitragszahlern zur Arbeitslosenversicherung übernommen werden kann.“

Vgl. den im Internet unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A20-Intern/A201-Organisation/Publikation/pdf/BA-33-GB-2006.pdf> abrufbaren Geschäftsbericht 2006 der Bundesagentur für Arbeit, S. 26.

Das zuletzt Gesagte gilt in gleicher Weise für die in § 33 Sätze 3-5 SGB III vorgesehenen Maßnahmen zur so genannten „vertieften“ Berufsorientierung, da diese nach der Gesetzesbegründung dazu dienen sollen,

„dass die Schüler sich frühzeitig und intensiver als bisher mit dem Berufswahlprozess auseinandersetzen, ihre Chancen bei der Berufswahl realistischer einschätzen können und Fehlentscheidungen, die z.B. zum Festhalten an einem unre-

alistischen Berufswunsch oder zu Ausbildungsabbrüchen führen können, möglichst vermieden werden. Gleichzeitig soll dies ihre Motivation für einen erfolgreichen Schulabschluss verbessern, den Einstieg in Ausbildung und Beschäftigung erleichtern, sowie damit später eventuell notwendige Bildungsmaßnahmen vermeiden. Dies soll auch dazu beitragen, das betriebliche Ausbildungsangebot besser ausschöpfen zu können.“

Entwurf eines Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz) vom 24.9.2001, BT-Drucksache 14/6944, S. 30.

Diese Ausführungen verdeutlichen, dass es sich hierbei um ein Förderangebot handelt, das auf den Regelangeboten der Schulen und Arbeitsagenturen aufbaut, diese ergänzt und vertieft. Ein solches Angebot kann aber schon wegen der Ergänzungs- und Scharnierfunktion sinnvoller Weise nicht allein den Bundesländern vorbehalten bleiben. Demgegenüber begegnet die Finanzierung solcher Angebote durch Beiträge zur Arbeitslosenversicherung, wie im Abschnitt BI 2 d) bb) auf S. 39 ff. noch dazulegen sein wird, zumindest finanzverfassungsrechtlichen Bedenken.

c) Ziele der öffentlichen Berufsberatung

Welchen Zielen speziell die Berufsberatung dienen soll, ist im SGB III nicht geregelt. Von daher bleibt es insoweit bei den in § 1 SGB III genannten allgemeinen Zielen der Arbeitsförderung.

Von daher begegnet es Zweifeln, wenn *Schmidt-De Caluwe*, in: *Wissing u.a., SGB III, 2. Auflage 2004, § 29 Rn. 8* als „primären Zweck“ der Berufs- und Arbeitsmarktberatung die nähere Ausgestaltung des in § 2 SGB III grundlegend formulierten Zusammenwirkens von Arbeitgebern und Arbeitnehmern ansieht.

Gemäß § 1 Abs. 1 SGB III sollen die Leistungen der Arbeitsförderung dazu beitragen, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert wird. Sie sind insbesondere darauf auszurichten, das Entstehen von Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Dabei ist die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Die Leistungen sind so einzusetzen, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entsprechen.

Diese Ziele werden wiederum in § 1 Abs. 2 SGB III durch Leitprinzipien ergänzt, die freilich in ihrer Gesamtheit niemals vollständig erreicht werden können.

Vgl. *Schmidt-De Caluwe*, in: Wissing u.a., SGB III, 2. Auflage 2004, § 1 Rn. 31.

Danach sollen die Leistungen der Arbeitsförderung insbesondere:

- „1. den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen,
2. die zügige Besetzung offener Stellen ermöglichen,
3. die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Kenntnissen, Fertigkeiten sowie Fähigkeiten fördern,
4. unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken und
5. zu einer Weiterentwicklung der regionalen Beschäftigungs- und Infrastruktur beitragen.“

Diese Zielvorgaben und Leitprinzipien werden durch die §§ 8 und 8a SGB III konkretisiert und ergänzt, indem sie wiederum allgemeine Vorgaben für die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung statuieren, zu denen nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 4 SGB III auch die Berufsberatung zählt. So konkretisiert § 8 SGB III das erwähnte Prinzip der Gleichstellung von Frauen und Männern, indem er in Absatz 1 fordert, dass zur Verbesserung der beruflichen Situation von Frauen durch die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung auf die Beseitigung bestehender Nachteile sowie auf die Überwindung des geschlechtsspezifischen Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hinzuwirken sei. Hierzu sollen Frauen gemäß § 8 Abs. 2 SGB III mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit gefördert werden.

Darüber hinaus sollen die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung gemäß § 8a SGB III in ihrer zeitlichen, inhaltlichen und organisatorischen Ausgestaltung die Lebensverhältnisse von Frauen und Männer berücksichtigen, die aufsichtsbedürftige Kinder betreuen und erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen oder nach diesen Zeiten wieder in die Erwerbsfähigkeit zurückkehren wollen.

d) Grundsätze der Berufsberatung

Neben diesen Zielvorgaben statuiert § 31 SGB III konkret auf die Berufsberatung zugeschnittene und in der amtlichen Gesetzesüberschrift explizit so genannte Grundsätze.

Dabei bezieht sich Absatz 1 auf die inhaltliche Ausrichtung der Berufsberatung, während Absatz 2 die zeitliche Komponente der Berufsberatung betrifft.

Gemäß § 31 Abs. 1 SGB III sind bei der Berufsberatung Neigung, Eignung und Leistungsfähigkeit sowie die Beschäftigungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Diese Vorgabe gilt wegen § 29 Abs. 1 SGB III zunächst und vor allem für die öffentliche Berufsberatung in den Agenturen für Arbeit, beansprucht aber darüber hinaus im Grundsatz auch Geltung für andere öffentliche Berufsberatungs-Träger sowie für Berufsberatung durch Private.

Dabei zielt die Berücksichtigung der in § 31 Abs. 1 SGB III zuerst genannten persönlichen Merkmale (Neigung, Eignung und Leistungsfähigkeit) erkennbar darauf ab, einer möglichen Über- oder Unterforderung im Arbeitsleben (bei der Ausbildung, während des Studiums oder am Arbeitsplatz) vorzubeugen. Sie sollten daher möglichst im Rahmen einer individuellen Beratung ermittelt werden. Das wird dem einzelnen Berufsberater insbesondere dann, wenn es um gesundheitliche Einschränkungen geht oder der angestrebte Beruf besondere Anforderungen an die Leistungsfähigkeit stellt, nicht immer aus eigener Anschauung möglich sein.

Vgl. *Müller-Kohlenberg*, in: GK-SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2005, § 31 Rn. 10; *Rademacher*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, K § 32 Rn. 4.

Daher sieht § 32 SGB III ergänzend vor, dass die Agentur für Arbeit ratsuchende Jugendliche und Erwachsene mit ihrem Einverständnis ärztlich und psychologisch untersuchen und begutachten soll, soweit dies für die Feststellung der Berufseignung oder Vermittlungsfähigkeit erforderlich ist.

In allen anderen Fällen kann und muss der einzelne Berufsberater die genannten persönlichen Merkmale selbst nach objektiven berufskundlichen, -pädagogischen, -psychologischen und arbeitsmedizinischen Maßstäben ermitteln, beurteilen und entsprechend in die Berufsberatung einfließen lassen.

So mit Recht *Müller-Kohlenberg*, in: GK-SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2005, § 31 Rn. 4.

Hier zeigt sich einmal mehr, dass eine qualifizierte individuelle Berufsberatung auf Seiten des Berufsberaters besondere Kenntnisse voraussetzt, die in der Regel nur in einer

speziellen (universitären) Ausbildung oder in entsprechenden Fortbildungsmaßnahmen erworben werden können.

Dies gilt um so mehr, als die genannten persönlichen Merkmale nach allgemeiner Meinung in einem umfassenden Sinne zu verstehen sind, so dass auch persönliche Lebensumstände und soziale Bezüge wie die Situation im Familien- und Freundeskreis, die wirtschaftliche Lage, die Wohnsituation, der Wohnort und die Mobilitätsbereitschaft in die Beratung einzubeziehen sind.

Vgl. *Müller-Kohlenberg*, in: GK-SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2005, § 31 Rn. 12; *Niewald*, in: Gagel, SGB III, Loseblatt, Stand: Mai 2007, § 31 Rn. 1; *Rademacher*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, K § 31 Rn. 3.

Der Gesetzgeber ist in § 31 Abs. 1 SGB III mit Recht davon ausgegangen, dass eine Berufsberatung nur dann zielführend ist, wenn nicht nur die subjektiven, sondern auch die objektiven Rahmenbedingungen in Gestalt der realen Beschäftigungsmöglichkeiten angemessen berücksichtigt werden. Hierzu bedarf es differenzierter, auf die persönlichen und regionalen Umstände zugeschnittener Informationen, um den Ratsuchenden in die Lage zu versetzen, die absehbaren Chancen und Risiken anhand ganz persönlicher Maßstäbe zu beurteilen.

Wie bereits bei der Darstellung der in § 30 SGB III geregelten Gegenstände der Berufsberatung erwähnt, gehört die Beobachtung und Untersuchung von Lage und Entwicklung der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes im Allgemeinen und nach Berufen, Wirtschaftszweigen und Regionen gemäß § 280 Abs. 1 SGB III zu den (weiteren) Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit. Dabei wurde ebenfalls darauf hingewiesen, dass die Bundesagentur für Arbeit bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe von einem eigenen Institut, dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) unterstützt wird (vgl. § 282 Abs. 2 SGB III). Die auf diese Weise gewonnenen Analysen und Forschungsergebnisse können und sollten daher auch insoweit in die Berufsberatung einfließen.

In zeitlicher Hinsicht bestimmt § 31 Abs. 2 SGB III, dass die Agentur für Arbeit sich auch nach Beginn einer Berufsausbildung oder der Aufnahme einer Arbeit um den Auszubildenden oder den Arbeitnehmer mit dessen Einverständnis bemühen und ihn beraten darf, soweit dies für die Festigung des Ausbildungs- oder Arbeitsverhältnisses er-

forderlich ist. Damit folgt der Gesetzgeber – anders als noch in § 26 Abs. 3 AFG – den Empfehlungen einschlägiger internationaler Organisationen.

e) Weitere Anforderungen an die Berufsberatung

Schließlich statuieren § 29 Abs. 2 und 3 und § 43 SGB III weitere Anforderungen, die mit Ausnahme des § 29 Abs. 2 nur für die öffentliche Berufsberatung gelten.

aa) Art und Umfang der Beratung

§ 29 Abs. 2 SGB III bestimmt ganz allgemein, dass sich Art und Umfang der Beratung nach dem Beratungsbedarf des einzelnen Ratsuchenden zu richten haben. Er gilt somit auch für die Berufsberatung durch Private.

Diese Vorgabe kann nur eingehalten werden, wenn sich Berater und Ratsuchende laufend gemeinsam über den jeweiligen Klärungsbedarf und über Art und Umfang des weiteren Vorgehens abstimmen. Die Vorschrift verlangt daher nach ständiger Selbstkontrolle der Beraterinnen und Berater hinsichtlich ihrer fachlichen, methodischen und kommunikativen Kompetenzen. Sie entspricht damit einem konzeptionellen Beratungsverständnis, das getragen ist von systematischer Ausrichtung am Informations-, Verständnis- und Kommunikationsniveau der einzelnen Ratsuchenden. Dies erfordert wiederum ein hohes Maß an Offenheit für methodische Flexibilität und Transparenz im Beratungsgeschehen.

Vgl. *Müller-Kohlenberg*, in: GK-SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2005, § 29 Rn. 21; *Schmidt-De Caluwe*, in: Wissing u.a., SGB III, 2. Auflage 2004, § 29 Rn. 48.

Dabei wird zum Umfang der Berufsberatung zutreffend festgestellt, dass dieser in zeitlicher Hinsicht je nach Alter und Bildungsstand erheblich differieren kann. Während der Beratungsbedarf bei manchen Ratsuchenden bereits durch eine punktuelle Inanspruchnahme befriedigt werden könne, benötigten andere über einen längeren Zeitraum beraterrische Begleitung.

Vgl. *Müller-Kohlenberg*, in: GK-SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2005, § 29 Rn. 23; *Schmidt-De Caluwe*, in: Wissing u.a., SGB III, 2. Auflage 2004, § 29 Rn. 49.

Schließlich kann zumindest bei den Agenturen für Arbeit hinsichtlich der Art der beruflichen Beratung zwischen folgenden Angeboten unterschieden werden:

- Einzelberatung (mit oder ohne vereinbartem Termin);
- Beratungsgespräche mit Kleingruppen (Gruppengespräche, Gruppenberatung, Gruppeninformation);
- Kontaktgespräche im Rahmen von Sprechstunden von Berufsberatern in der jeweiligen Agentur für Arbeit, in Schulen, Hochschulen oder anderen Einrichtungen;
- Teambesprechungen unter Beteiligung von Experten (z.B. Sozialarbeiter, Psychologe, Arzt), insbesondere bei der Beratung von Menschen mit Behinderungen;
- Auskunfterteilung (mündlich, telefonisch, schriftlich).

Vgl. *Müller-Kohlenberg*, in: GK-SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2005, § 29 Rn. 23; *Schmidt-De Caluwe*, in: Wissing u.a., SGB III, 2. Auflage 2004, § 29 Rn. 49.

bb) Nutzung internationaler Kenntnisse und Erfahrungen

Gemäß § 29 Abs. 3 SGB III sollen die Agenturen für Arbeit bei der Beratung die Kenntnisse über den Arbeitsmarkt des europäischen Wirtschaftsraums und die Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit den Arbeitsverwaltungen anderer Staaten nutzen.

Diese Vorgabe, die nach ihrem klaren Wortlaut nur für die öffentliche Berufsberatung gilt, soll der Tatsache Rechnung tragen, dass den Arbeit- und Ausbildungsuchenden ebenso wie den Arbeitgebern der Arbeitsmarkt EU-weit offen steht. Insofern sollen die Agenturen für Arbeit der Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Europäischen Binnenmarktes Rechnung tragen, indem sie durch einschlägige Informationen zu einer verbesserten Transparenz der verschiedenen Bildungs-, Ausbildungs-, Studien- und Beschäftigungsmöglichkeiten in Europa beitragen, mobilitätsfördernde Kontakte und grenzüberschreitende Zugänge zu Bildungseinrichtungen ermöglichen sowie die Zusammenarbeit mit den Arbeitsverwaltungen anderer Staaten ausbauen und verstärkt nutzen. Diese Zusammenarbeit bezieht sich beispielsweise auf die Anerkennung von

Bildungsabschlüssen, den EU-weiten Vergleich von Qualifikationsprofilen und den Aufbau gesamteuropäischer Kommunikations- und Informationsnetze.

Vgl. *Müller-Kohlenberg*, in: GK-SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2005, § 29 Rn. 27.

So bezieht sich die Begründung der Vorschrift ausdrücklich auf die Verordnung (EWG) Nr. 2434/92 zur Änderung des zweiten Teils der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft. Diese bildet wiederum die Rechtsgrundlage für das Kooperationsnetz EURES (European Employment Services).

Vgl. den Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG) vom 18.6.1996, BT-Drucksache 13/4941, S. 159.

cc) Unentgeltlichkeit der öffentlichen Berufsberatung

Schließlich bestimmt § 43 Abs. 1 SGB III, dass die Beratung und Vermittlung durch die Agenturen für Arbeit unentgeltlich zu erfolgen hat. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind in den Absätzen 2 bis 4 geregelt. Sie betreffen indessen lediglich die Arbeitsvermittlung und können daher hier außen vor bleiben.

f) Öffentliche Berufsberatung als bloße Ermessensleistung?

Streitig ist, ob es sich bei der öffentlichen Berufsberatung um eine bloße Ermessensleistung handelt oder ob der Einzelne einen Rechtsanspruch auf öffentliche Berufsberatung hat.

aa) Normenbefund und dessen Deutungen im Schrifttum

Wie bereits erwähnt, bestimmt § 29 Abs. 1 SGB III lapidar, dass die Agentur für Arbeit Jugendlichen und Erwachsenen, die am Arbeitsleben teilnehmen oder teilnehmen wollen, Berufsberatung anzubieten hat. Darüber hinaus regelt § 3 Abs. 2 Nr. 1 SGB I, dass wer am Arbeitsleben teilnimmt oder teilnehmen will, „[...] ein Recht auf Beratung bei der Wahl des Bildungswegs und des Berufs [hat]“. Schließlich besagt § 19 Abs. 1 Nr. 1

SGB I, dass nach dem Recht der Arbeitsförderung unter anderem Berufsberatung in Anspruch genommen werden kann.

Aus diesen Formulierungen folgert die wohl überwiegende Meinung im Schrifttum, dass zumindest dem Grunde nach ein Rechtsanspruch auf öffentliche Berufsberatung bestehe und lediglich Art und Umfang der im Einzelfall tatsächlich angebotenen Berufsberatung in das Ermessen der Agentur für Arbeit gestellt sei. Dementsprechend könne der Einzelne gegen die Ablehnung der Berufsberatung durch eine Agentur für Arbeit im Wege der Anfechtungs- und Leistungsklage vorgehen.

Vgl. etwa *Eicher*, in: Spellbrink/Eicher (Hrsg.), *Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts*, 2003, § 1 Rn. 41; *Müller-Kohlenberg*, in: GK-SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2005, § 29 Rn. 6; *Schmidt-De Caluwe*, in: *Wissing u.a., SGB III, 2. Auflage 2004*, § 29 Rn. 9, 13 ff.; *Sienknecht*, in: Spellbrink/Eicher (Hrsg.), *Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts*, 2003, § 25 Rn. 4.

Wie ebenfalls im Vorstehenden bereits erwähnt wurde, handelt es sich aber bei der Berufsberatung gemäß der Legaldefinition des § 3 Abs. 4 SGB III um eine so genannte Leistung der aktiven Arbeitsförderung. Solche Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sind wiederum nach § 3 Abs. 5 SGB III mit Ausnahme der dort ausdrücklich genannten als Ermessensleistungen anzusehen, wobei das Gesetz an dieser Stelle die Berufsberatung mit keinem Wort erwähnt. Daraus folgert die Gegenansicht, dass es sich bei der öffentlichen Berufsberatung um eine bloße Ermessensleistung handele. Von daher bestehe ein Anspruch des Einzelnen, wenn überhaupt, nur im Falle einer so genannten Ermessensreduzierung auf Null.

Vgl. *Niewald*, in: *Gagel, SGB III, Loseblatt, Stand: Mai 2007*, § 29 Rn. 2; *Rademacher*, in: *Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007*, K§ 30 Rn. 3.

bb) Stellungnahme und Konsequenzen

Die zuletzt genannte Meinung, die bereits das Anbieten öffentlicher Berufsberatung als bloße Ermessensleistung qualifiziert, ist im Ergebnis abzulehnen. Insbesondere ergibt sich dieses Ergebnis nicht zwingend aus der erwähnten Regelung in § 3 Abs. 5 SGB III, da § 29 Abs. 1 SGB III insoweit eine speziellere Regelung enthält, die eindeutig gegen

eine Einstufung als bloße Ermessensleistung spricht und (daher) nach dem Grundsatz „lex specialis derogat legi generali“ vorgeht.

Ähnlich *Eicher*, in: Spellbrink/Eicher (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, 2003, § 1 Rn. 41, der vor diesem Hintergrund zutreffend darauf hinweist, dass § 3 Abs. 5 SGB III „zumindest missverständlich oder unsauber formuliert“ sei.

Darüber hinaus widerspricht die Ansicht, bei der Berufsberatung handele es sich um eine bloße Ermessensleistung, im Ergebnis dem klaren Wortlaut des § 3 Abs. 2 Nr. 1 SGB I.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Vertreter dieser Ansicht der herrschenden Rechtsauffassung im Ergebnis sehr nahe kommen, wenn sie auf der einen Seite das Anbieten öffentlicher Berufsberatung als bloße Ermessensleistung qualifizieren, auf der anderen Seite jedoch darauf hinweisen, dass es der Bundesagentur für Arbeit unter Ermessensgesichtspunkten „insbesondere“ nicht gestattet sei, das Beratungsangebot „aus finanziellen Gründen“ entfallen zu lassen oder auch nur so einzuschränken, dass eine flächendeckende Beratung nicht mehr gewährleistet ist.

So expressis verbis *Niewald*, in: Gagel, SGB III, Loseblatt, Stand: Mai 2007, § 29 Rn. 2; ähnlich *Rademacher*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, K § 30 Rn. 3, der meint, es sei „regelmäßig von einer Ermessensreduzierung auf Null auszugehen“.

Diese Differenzierung vermag aber unter rechtssystematischen Gesichtspunkten nicht zu überzeugen. Denn die Einstufung als bloße Ermessensleistung würde auch und gerade dazu führen, dass die öffentliche Berufsberatung den in § 7 SGB III geregelten Anforderungen unterläge, wonach die Agenturen für Arbeit bei der Auswahl von Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförderung unter anderem zur „Beachtung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ verpflichtet werden.

Vor diesem Hintergrund wird man richtigerweise davon ausgehen müssen, dass zumindest dem Grunde nach ein Rechtsanspruch auf öffentliche Berufsberatung besteht und lediglich Art und Umfang der im Einzelfall tatsächlich angebotenen Berufsberatung in das Ermessen der Agentur für Arbeit gestellt sind.

Das zieht nicht nur die bereits erwähnte Konsequenz nach sich, dass der Einzelne gegen die vollständige Ablehnung der Berufsberatung durch eine Agentur für Arbeit im Wege

der Anfechtungs- und Leistungsklage vorgehen kann. Ebenso wichtig ist die – nach dem Gesagten auch von der Gegenansicht anerkannte – Konsequenz, dass die Bundesagentur für Arbeit von Gesetzes wegen verpflichtet ist, auch tatsächlich eine flächendeckende Berufsberatung anzubieten. Das schließt es insbesondere aus, das Beratungsangebot aus finanziellen Gründen im Einzelfall entfallen zu lassen oder organisatorisch und institutionell so einzuschränken, dass eine flächendeckende Beratung nicht mehr gewährleistet ist. Dies gilt auch und gerade für das Vorhalten ausreichender personeller Kapazitäten für Berufsberatung.

g) Der Kreis der Berechtigten bei der öffentlichen Berufsberatung

Eine diesen Anforderungen genügende Berufsberatung hat die jeweilige Agentur für Arbeit gemäß § 29 Abs. 1 SGB III „Jugendlichen und Erwachsenen“ anzubieten, „die am Arbeitsleben teilnehmen oder teilnehmen wollen“.

Mit dieser Formulierung trägt das Gesetz dem Umstand Rechnung, dass sich Berufsberatung längst nicht mehr in einem einmaligen Ansprechen der Jugendlichen um die Zeit ihrer Schulentlassung erschöpft, sondern – weit darüber hinaus gehend – während des weiteren Arbeitslebens an den verschiedenen Schwellen der Ausbildung und berufsbezogenen Weiterbildung ihre Hilfestellung bedarfsgerecht angeboten werden muss.

Vgl. *Müller-Kohlenberg*, in: GK-SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2005, § 29 Rn. 12.

Dabei hängt die Möglichkeit zur Inanspruchnahme der Berufsberatung nicht von der Zugehörigkeit zum Kreis der Versicherten oder der Entrichtung von Beiträgen ab.

Vgl. etwa *Fuchs/Preis*, Sozialversicherungsrecht, 2005, S. 865; *Rademacher*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, K § 29 Rn. 8.

h) Die Regelungen betreffend die Berufsberatung durch so genannte Dritte

Schließlich ist aus Gründen der Vollständigkeit noch auf die §§ 288a-290 SGB III einzugehen, die eine bundesrechtliche Regelung der Berufsberatung durch so genannte Dritte enthalten.

Diese Regelungen sind insbesondere vor dem eingangs S. 5 erwähnten Umstand zu sehen, dass das früher bestehende Alleinrecht auf berufliche Beratung und Vermittlung der früher so genannten Bundesanstalt für Arbeit mit Einführung des SGB III aufgegeben wurde. Seither ist es natürlichen und juristischen Personen und Personengesellschaften erlaubt, Berufsberatung auch in gewerblicher Absicht anzubieten und durchzuführen. Eines speziellen Erlaubnisverfahrens, wie es zunächst noch in den §§ 291 ff. SGB III für die Zulassung privater Ausbildungs- und Arbeitsvermittler vorgeschrieben war, bedarf es nach Auffassung des Gesetzgebers nicht.

Gleichwohl sieht der Gesetzgeber, wie die §§ 288a-290 SGB III belegen, ein Schutzbedürfnis für Ratsuchende, damit diese nicht Gefahr laufen, von unzureichend qualifizierten, interessenabhängigen und/oder unseriösen privaten Berufsberatern beraten zu werden. Das hängt wohl auch und gerade mit dem unten in den Abschnitten B III 1 b) und B III 2 auf S. 71 ff. näher zu würdigenden Umstand zusammen, dass in Deutschland kaum gesetzliche Bestimmungen zur Qualität der Berufsberatung existieren und die erforderliche Qualifikation der Berufsberater überhaupt nicht gesetzlich geregelt ist. Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass die wenigen existierenden gesetzlichen Bestimmungen zur Qualität der Berufsberatung zu unpräzise sind.

Vgl. den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. 104.

Vor diesem Hintergrund verpflichtet § 288a Abs. 1 SGB III die zuständige Agentur für Arbeit, einer natürlichen oder juristischen Personen oder Personengesellschaft, die Berufsberatung betreibt (Berufsberater), die Ausübung dieser Tätigkeit ganz oder teilweise zu untersagen, sofern dies zum Schutz der Ratsuchenden erforderlich ist. Dabei haben die Agentur für Arbeit beziehungsweise die von ihr beauftragten Personen nach § 288a Abs. 2 und 3 SGB III das Recht, Auskünfte und Unterlagen zu verlangen sowie die Geschäftsräume der betreffenden Person während der üblichen Geschäftszeiten zu betreten. Untersagt die Agentur für Arbeit die Ausübung der Berufsberatung, so hat sie gemäß § 288a Abs. 4 SGB III die weitere Ausübung dieser Tätigkeit nach den Vorschriften des Verwaltungs-Vollstreckungsgesetzes zu verhindern.

Sodann bestimmt § 289 SGB III, dass ein Berufsberater, der die Interessen eines Arbeitgebers oder einer Einrichtung wahrnimmt, verpflichtet ist, dem Ratsuchenden deren

Identität mitzuteilen. Ferner hat er darauf hinzuweisen, dass sich die Interessenwahrnehmung auf die Beratungstätigkeit auswirken kann. Die Pflicht zur Offenbarung besteht auch, wenn der Berufsberater zu einer Einrichtung Verbindungen unterhält, deren Kenntnis für die Ratsuchenden zur Beurteilung einer Beratung von Bedeutung sein kann.

Schließlich erlaubt § 290 SGB III Vergütungen nur dann, wenn der Berufsberater nicht zugleich eine Vermittlung von Ausbildungs- oder Arbeitsplätzen betreibt oder eine entsprechende Vermittlung in damit zusammenhängenden Geschäftsräumen betrieben wird. Eine Vereinbarung, die gegen diese Vorgaben verstößt, ist unwirksam. Mit dieser Regelung soll verhindert werden, dass die Regelung des § 296 SGB III zu Lasten von Ratsuchenden umgangen wird.

i) Zusammenfassung und Bewertung

Fasst man die vorstehenden Erkenntnisse zusammen, dann ergibt sich folgendes Zwischenergebnis: Die §§ 29 ff. SGB III, die im Wesentlichen auf das Arbeitsförderungsgesetz von 1969 zurückgehen, kennzeichnen die Berufsberatung als eine umfassend angelegte Kernaufgabe der Bundesagentur für Arbeit, die sämtliche Aspekte abdeckt, die nach dem Abschlussbericht zu dem Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“ Gegenstand der dort so genannten Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung sind. Dabei ist die Bundesagentur für Arbeit – jedenfalls nach den Buchstaben des Gesetzes – rechtlich verpflichtet, diese anspruchsvolle Dienstleistung flächendeckend jedem Bürger in jeder Lebensphase unentgeltlich anzubieten, und zwar unabhängig davon, ob der Betreffende Beiträge in die Arbeitslosenversicherung in zurückliegenden Zeiten eingezahlt hat oder aktuell bzw. künftig einzahlt oder nicht. Das alles ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Es ist allerdings zu bemängeln, dass das SGB III die Berufsberatung nicht von den allgemeinen Zielvorgaben ausnimmt oder diese zumindest insoweit modifiziert. Denn dies dürfte die einleitend auf S. 5 ff. geschilderte Fehlentwicklung begünstigt haben, dass die Berufsberatung seit den jüngsten „Reformen“ der BA nicht mehr nach den speziell für sie geltenden Vorgaben agieren kann, sondern ebenfalls den in § 1 SGB III genannten allgemeinen Zielen der Arbeitsförderung und damit primär arbeitsmarktbezogenen Zielen unterworfen wird.

2. (Sonstige) Zuständigkeiten, organisatorische Ausgestaltung und Finanzierung der BA

Daher stellt sich die Frage, ob es andere rechtliche Gründe für die eingangs auf S. 8 f. geschilderten Fehlentwicklungen gibt. Aus diesem Grund sollen im Folgenden die (sonstigen) Zuständigkeiten, die organisatorische Ausgestaltung und die Finanzierung der Bundesagentur für Arbeit als Hauptakteur der öffentlichen Berufsberatung näher in den Blick genommen werden.

a) Unklarheiten bei der Zuständigkeitsverteilung im Bereich der Berufsberatung

Dabei ist vorab darauf hinzuweisen, dass die Bundesagentur für Arbeit nach den sozialrechtlichen Vorgaben nicht (mehr) allein für die Erbringung von Leistungen der öffentlichen Berufsberatung zuständig ist. Ursächlich für diesen Befund ist das am 1.1.2005 in Kraft getretene SGB II, das zusammen mit dem ebenfalls neu geschaffenen SGB XII zu den zentralen Bestandteilen des so genannten „Hartz IV“-Gesetzes

Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003, BGBl. I 2954.

zählt und nunmehr die „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ regelt.

Diese so genannte „Grundsicherung für Arbeitsuchende“ soll nach § 1 Abs. 1 SGB II die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. Sie soll erwerbsfähige Hilfebedürftige bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und den Lebensunterhalt sichern, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können.

Dabei bestimmt § 4 Abs. 1 Nr. 1 SGB II, dass die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende unter anderem in Form von „Dienstleistungen, insbesondere durch Information, Beratung und umfassende Unterstützung durch einen persönlichen Ansprechpartner mit dem Ziel der Eingliederung in Arbeit“ erbracht werden. Damit gibt es im Bereich der Berufsberatung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen (vgl. zum Begriff

die Legaldefinition in § 7 Abs. 1 Satz 1 SGB II) neben den Angeboten gemäß SGB III ein zusätzliches Angebot im Anwendungsbereich des SGB II. Allerdings hat es der Gesetzgeber versäumt, die Zuständigkeiten klar voneinander abzugrenzen.

Dies ist bereits dann problematisch, wenn und soweit kommunale Träger nach §§ 6a und 6b SGB II an die Stelle der Bundesagentur für Arbeit treten. Denn in diesem Falle können die so zugelassenen kommunalen Träger im Anwendungsbereich des SGB II auch die Aufgabe der Berufsberatung übernehmen. Daneben sieht § 44b SGB II vor, dass sich die Träger der Leistungen Grundsicherung für Arbeitsuchende zur einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben durch privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Verträge zu Arbeitsgemeinschaften (so genannten ARGEn) zusammenschließen, die dann die Aufgaben der Agentur für Arbeit als Leistungsträger nach dem SGB II wahrnehmen. Bereits hierdurch kommt es zu einer Doppelzuständigkeit.

Besonders prekär ist die Lage in den Fällen, in denen es um die Beratung von Jugendlichen unter 25 Jahren geht, die in den Anwendungsbereich des SGB II fallen. Für diese bestimmt § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB II, dass sie „[...] unverzüglich nach Antragstellung auf Leistungen nach diesem Buch in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln [sind]“. Aus dieser Bestimmung leitet die Bundesagentur für Arbeit wiederum eine Verpflichtung der Träger der Grundsicherung her, im Falle einer Ausbildungsvermittlung auch eine entsprechende Berufsberatung anzubieten mit der Folge, dass es hier zwangsläufig zu einer konkurrierenden Zuständigkeit kommt, wenn und soweit Träger der Grundsicherung eine Arbeitsgemeinschaft oder ein nach §§ 6a und 6b SGB II zugelassener kommunaler Träger ist.

Vgl. den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. 66 f. Kritisch zum Ganzen Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), „Bildungs-, Berufs- und Weiterbildungsberatung – Bestandsaufnahme und Eckpunkte zur Weiterentwicklung“, S. 21 (das Papier wird hier in der Fassung zitiert, in der es Anfang 2007 im Internet unter http://www.gew.de/Binaries/Binary26268/07_06_06_Bildungsberatung-2.pdf veröffentlicht wurde).

Um hier wechselnde Ansprechpartner zu vermeiden, hat die Bundesagentur für Arbeit allen Arbeitsgemeinschaften empfohlen, die Ausbildungsvermittlung gegen Kostenerstattung auf die Bundesagentur für Arbeit zu übertragen. Dieser Empfehlung sind indes-

sen bis zum 31.12.2006 erst 117 der insgesamt 354 Arbeitsgemeinschaften nachgekommen. Überdies wird die zugrunde liegende Problematik doppelter und damit potentiell konkurrierender Zuständigkeiten dadurch nicht vollständig gelöst, weil es auch im Falle einer solchen Aufgabenübertragung bei der so genannten Prozessverantwortung des nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 SGB II zuständigen persönlichen Ansprechpartners verbleibt; das heißt, er bleibt zuständig für den Abschluss der Eingliederungsvereinbarung (nach SGB II), die Erfolgsbeobachtung und die kontinuierliche Betreuung des Jugendlichen sowie gegebenenfalls die Verhängung der in den §§ 31 und 32 SGB II vorgesehenen Sanktionen, falls der Jugendliche seinen Mitwirkungspflichten nicht nachkommt.

Vgl. den im Internet unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A20-Intern/A201-Organisation/Publikation/pdf/BA-33-GB-2006.pdf> abrufbaren Geschäftsbericht 2006 der Bundesagentur für Arbeit, S. 7 und 49 f.

Bei alledem sollte schließlich nicht unerwähnt bleiben, dass gegen die sich aus dem „Hartz IV“-Gesetz ergebende Bestimmung der Kreise und kreisfreien Städte zu Trägern von Leistungen nach dem SGB II, gegen die Verpflichtung der kommunalen Träger zur Bildung von und zur Aufgabenübertragung auf Arbeitsgemeinschaften sowie gegen die Verknüpfung der Aufgabenträgerschaft mit der Finanzlast nennenswerte verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht werden.

Vgl. etwa *Henneke*, DÖV 2005, 177 ff.; *Oppermann*, DVBl. 2005, 1008 ff.; *Ruge/Vorholz*, DVBl. 2005, 403 ff.

b) Weitere Zuständigkeiten der Bundesagentur für Arbeit

Daneben ist in diesem Kontext auf die besonders geregelten Zuständigkeiten hinzuweisen, die der Bundesagentur für Arbeit nach dem SGB IX bei der Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen zukommen und die zugleich einen besonderen Bezug zur Berufsberatung aufweisen. So bestimmt § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB IX allgemein, dass die Bundesagentur für Arbeit Träger der in § 5 Nr. 2 SGB IX genannten Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben sein kann (so genannter Rehabilitationsträger). Dabei umfassen die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben gemäß § 33 Abs. 3 Nr. 1 SGB IX insbesondere Hilfen zur Erhaltung oder Erlangung eines Arbeitsplatzes einschließlich Leistungen zur Beratung. Ferner ist die Bundesagentur für Arbeit nach Maßgabe des § 6a SGB IX auch Rehabilitationsträger für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben für

behinderte erwerbsfähige Hilfebedürftige im Sinne des Zweiten Buches, sofern nicht ein anderer Rehabilitationsträger zuständig ist. Schließlich bestimmt § 104 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX, dass die Bundesagentur für Arbeit für die Berufsberatung, Ausbildungsvermittlung und Arbeitsvermittlung schwerbehinderter Menschen einschließlich der Vermittlung von in Werkstätten für behinderte Menschen Beschäftigten auf den allgemeinen Arbeitsmarkt zuständig.

c) Organisatorische Ausgestaltung der Bundesagentur für Arbeit

Nach § 367 Abs. 1 und 4 SGB III ist die Bundesagentur für Arbeit eine rechtsfähige bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung, die ihren Sitz in Nürnberg hat. Sie ist gemäß § 368 Abs. 1 Satz 1 SGB III der für die Durchführung der Aufgaben nach dem SGB III zuständige Träger und gliedert sich gemäß § 367 Abs. 2 Satz 1 SGB III in eine Zentrale auf der oberen Verwaltungsebene, Regionaldirektionen auf der mittleren Verwaltungsebene und Agenturen für Arbeit auf der örtlichen Verwaltungsebene.

Derzeit gibt es zehn Regionaldirektionen und 178 Agenturen für Arbeit mit rund 660 Geschäftsstellen.

Vgl. die Angaben auf der Homepage der Bundesagentur für Arbeit (http://www.arbeitsagentur.de/nn_27200/Navigation/zentral/Servicebereich/Ueber-Uns/Aufbau-und-Organisation/Aufbau-und-Organisation-Nav.html).

Dabei tragen die Regionaldirektionen gemäß § 367 Abs. 3 SGB III die Verantwortung für den Erfolg der regionalen Arbeitsmarktpolitik. Weiterhin sollen sie zur Abstimmung der Leistungen der Arbeitsförderung mit der Arbeitsmarkt-, Struktur- und Wirtschaftspolitik der Länder mit den Landesregierungen zusammenarbeiten.

Den größten Teil der Aufgaben, die der Bundesagentur für Arbeit übertragen sind, übernehmen die Agenturen für Arbeit. Die entsprechende Anordnung in § 367 Abs. 1 SGB III a.F., wonach die seinerzeit noch so genannten Arbeitsämter die Aufgaben der seinerzeit noch so genannten Bundesanstalt für Arbeit wahrnehmen sollten, soweit die Wahrnehmung durch andere Stellen nicht wirtschaftlicher ist, wurde zwar durch das so genannte „Hartz III“-Gesetz

Drittes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 23.12.2003, BGBl. I 2848.

nicht mehr fortgeschrieben.

Kritisch dazu *Petzold*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, K § 367 Rn. 11.

Gleichwohl ergibt sich dieses Ergebnis auch heute noch aus einer Gesamtschau des SGB III, wo an zahlreichen Stellen die Agentur für Arbeit ausdrücklich als die zuständige Verwaltungsebene benannt wird. Sie ist (daher), wie schon mehrfach erwähnt wurde, gemäß § 29 Abs. 1 SGB III auch und gerade für die Wahrnehmung der Berufsberatung zuständig.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesagentur für Arbeit durch § 367 Abs. 2 Satz 2 SGB III ermächtigt wird, besondere Dienststellen einzurichten. Auf dieser Grundlage hat die Bundesagentur für Arbeit das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg, die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) in Bonn, das Bildungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit, die Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (BA) - Fachhochschule für Arbeitsmarktmanagement, das IT-Systemhaus - Informationstechnik der BA und das BA-ServiceHaus - Servicedienstleister der BA - errichtet.

Vgl. die Angaben auf der Homepage der Bundesagentur für Arbeit (http://www.arbeitsagentur.de/nn_27200/Navigation/zentral/Servicebereich/Ueber-Uns/Aufbau-und-Organisation/Aufbau-und-Organisation-Nav.html).

Geleitet wird die Bundesagentur für Arbeit gemäß § 381 SGB III von einem Vorstand, der zugleich die Geschäfte der Agentur führt und diese gerichtlich und außergerichtlich vertritt. Der Vorstand besteht aus einer oder einem Vorsitzenden und zwei weiteren Mitgliedern. Die oder der Vorsitzende des Vorstands bestimmt die Richtlinien der Geschäftsführung und ist bei der Benennung der übrigen Vorstandsmitglieder zu hören. Innerhalb dieser Richtlinien nimmt jedes Vorstandsmitglied die Aufgaben seines Geschäftsbereiches selbständig wahr. Die Rechtsstellung der Vorstandsmitglieder sowie die Einzelheiten ihrer Berufung und Abberufung werden in § 382 SGB III näher geregelt.

Die Agenturen für Arbeit und die Regionaldirektionen werden gemäß §§ 383 f. SGB III jeweils von einer Geschäftsführung geleitet. Die Geschäftsführung besteht jeweils aus einer oder einem Vorsitzenden und zwei weiteren Mitgliedern, die wiederum vom Vorstand der Bundesagentur für Arbeit bestellt werden.

Die in § 367 Abs. 1 SGB III explizit erwähnte Selbstverwaltung wird in den §§ 371 ff. SGB III geregelt. Danach werden als Selbstverwaltungsorgane der Bundesagentur der Verwaltungsrat und die Verwaltungsausschüsse bei den Agenturen für Arbeit gebildet. Sie setzen sich zu gleichen Teilen aus Vertretern der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der öffentlichen Körperschaften zusammen.

Hauptaufgabe der Selbstverwaltungsorgane ist es, die Verwaltung zu überwachen und in allen aktuellen Fragen des Arbeitsmarktes zu beraten. Dazu sollen sie die für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben erforderlichen Informationen erhalten. Ihre Beteiligung ist jedoch nach § 371 Abs. 4 SGB III ausgeschlossen, soweit die Bundesagentur für Arbeit der Fachaufsicht unterliegt. Dies ist nur dort der Fall, wo eine solche Fachaufsicht gesetzlich angeordnet ist.

Vgl. hier nur *Sienknecht*, in: Spellbrink/Eicher (Hrsg.), *Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts*, 2003, § 34 Rn. 26.

Eine solche gesetzliche Anordnung fehlt jedenfalls bei der Berufsberatung. Hier unterliegt die Bundesagentur für Arbeit nach dem sich aus § 393 SGB III ergebenden Grundsatz lediglich der Rechtsaufsicht, die im konkreten Fall durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ausgeübt wird. Zu diesem Zweck hat der Vorstand dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales jährlich einen Geschäftsbericht vorzulegen, der vom Verwaltungsrat zu genehmigen ist.

Besondere Anforderungen an die Organisation der Bundesagentur für Arbeit ergeben sich aus § 104 Abs. 4 SGB IX. Nach dieser Vorschrift ist die Bundesagentur für Arbeit verpflichtet, zur Durchführung der ihr in Teil 2 des SGB IX und im SGB III zur Teilhabe behinderter und schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben übertragenen Aufgaben in allen Agenturen für Arbeit besondere Stellen einzurichten und bei der personellen Ausstattung dieser Stellen dem besonderen Aufwand bei der Beratung und Vermittlung des zu betreuenden Personenkreises sowie bei der Durchführung der sonstigen Aufgaben nach § 104 Abs. 4 SGB IX Rechnung zu tragen.

d) Finanzierung der Tätigkeiten der Bundesagentur für Arbeit

aa) Einfachgesetzlicher Befund

Die Leistungen der Arbeitsförderung und die sonstigen Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit werden nach dem sich aus § 340 SGB III ergebenden „Finanzierungsgrundsatz“ durch Beiträge der Versicherungspflichtigen, der Arbeitgeber und Dritter (Beitrag zur Arbeitsförderung), Umlagen, Mittel des Bundes und sonstige Einnahmen finanziert. Auf diese Weise erzielte die Bundesagentur für Arbeit im Haushaltsjahr 2006 Gesamteinnahmen in Höhe von rund 86,2 Milliarden Euro.

Vgl. den im Internet unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A20-Intern/A201-Organisation/Publikation/pdf/BA-33-GB-2006.pdf> abrufbaren Geschäftsbericht 2006 der Bundesagentur für Arbeit, S. 15.

Damit ist freilich noch nicht gesagt, durch welche Einnahmen die Leistungen der Arbeitsförderung und die sonstigen Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit finanziert werden. Die Beantwortung dieser Frage ergibt sich aus den übrigen Bestimmungen des SGB III und der sich hieraus ergebenden Systematik. Danach werden nur diejenigen Leistungen der Arbeitsförderung und sonstigen Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit durch Beiträge finanziert, die nicht kraft Gesetzes durch Umlagen, Mittel des Bundes und sonstige Einnahmen finanziert werden.

Durch eine Umlage werden zum einen nach Maßgabe der §§ 354 ff. SGB III die Mittel für das nach § 175a SGB III gezahlte Wintergeld einschließlich der Verwaltungskosten und der sonstigen Kosten, die mit der Gewährung dieser Leistungen zusammenhängen, aufgebracht. Zum anderen werden die Mittel für das Insolvenzgeld, das nach den Vorschriften der §§ 183 ff. SGB III gezahlt wird, nach Maßgabe der §§ 358 ff. SGB III durch eine Umlage finanziert. Auf diese Weise erzielte die Bundesagentur für Arbeit im Haushaltsjahr 2006 Einnahmen in Höhe von rund 1,1 Milliarden Euro.

Vgl. den im Internet unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A20-Intern/A201-Organisation/Publikation/pdf/BA-33-GB-2006.pdf> abrufbaren Geschäftsbericht 2006 der Bundesagentur für Arbeit, S. 115.

Durch Mittel des Bundes werden erstens neuerdings gemäß § 363 Abs. 1 SGB III die Kosten der Arbeitsförderung anteilig finanziert. Hierzu zahlt der Bund für das Jahr 2007 6,468 Milliarden Euro, für das Jahr 2008 7,583 Milliarden Euro und für das Jahr 2009

7,777 Milliarden Euro an die Bundesagentur für Arbeit. Diese Finanzausweisung stellt den Ausgleich dafür dar, dass der Beitragssatz bedingt durch den von der Bundesagentur für Arbeit im Haushaltsjahr 2006 erzielten Überschuss von 6,5 Prozent auf 4,2 Prozent gesenkt wurde.

Vgl. den im Internet unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A20-Intern/A201-Organisation/Publikation/pdf/BA-33-GB-2006.pdf> abrufbaren Geschäftsbericht 2006 der Bundesagentur für Arbeit, S. 79.

Zweitens trägt der Bund nach § 363 Abs. 2 und 3 SGB III die Ausgaben für die Aufgaben, deren Durchführung die Bundesregierung auf Grund einer auf das SGB III gestützten Rechtsverordnung oder durch ein anderes Gesetz der Bundesagentur für Arbeit übertragen hat. Hierunter fallen beispielsweise die Ausgaben für die Zahlung des Kindergeldes und für die Leistungen der Grundsicherung, also vor allem die Zahlung von Arbeitslosengeld II nach dem SGB II. Dabei machen die Leistungen der Grundsicherung mit gut 30,1 Milliarden Euro den größten Anteil aus.

Vgl. den im Internet unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A20-Intern/A201-Organisation/Publikation/pdf/BA-33-GB-2006.pdf> abrufbaren Geschäftsbericht 2006 der Bundesagentur für Arbeit, S. 118.

Drittens leistet der Bund gemäß § 364 SGB III die zur Aufrechterhaltung einer ordnungsgemäßen Kassenwirtschaft notwendigen Liquiditätshilfen als zinslose Darlehen, wenn die Mittel der Bundesagentur zur Erfüllung der Zahlungsverpflichtungen nicht ausreichen. Sämtlichen Zuwendungen beziehungsweise Kosten ist gemein, dass sie aus dem allgemeinen Steueraufkommen des Bundes bestritten werden.

Vgl. hier nur *Rolfs*, in: Spellbrink/Eicher (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, 2003, § 30 Rn. 129.

Im Haushaltsjahr 2006 betragen die an die Bundesagentur für Arbeit ausgezahlten Bundesmittel rund 30,8 Milliarden Euro, was immerhin einem guten Drittel der Gesamteinnahmen entspricht.

Vgl. den im Internet unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A20-Intern/A201-Organisation/Publikation/pdf/BA-33-GB-2006.pdf> abrufbaren Geschäftsbericht 2006 der Bundesagentur für Arbeit, S. 115.

Die in § 340 SGB III erwähnten sonstigen Einnahmen fließen der Bundesagentur für Arbeit unter anderem aus dem Europäischen Sozialfonds, von den Ländern und sonsti-

gen Trägern und aus der Erstattung von Verwaltungskosten zu. Auf diese Weise erzielte die Bundesagentur für Arbeit im Haushaltsjahr 2006 Einnahmen in Höhe von rund drei Milliarden Euro.

Vgl. den im Internet unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A20-Intern/A201-Organisation/Publikation/pdf/BA-33-GB-2006.pdf> abrufbaren Geschäftsbericht 2006 der Bundesagentur für Arbeit, S. 115.

Wenn und soweit diese sonstigen Einnahmen nicht der Erstattung bestimmter Leistungen oder der Erstattung von Verwaltungskosten dienen, werden sie in den allgemeinen Haushalt eingebracht und zur Finanzierung der Leistungen der Arbeitsförderung verwendet. Im Übrigen werden die Leistungen der Arbeitsförderung daher – abgesehen von dem gemäß § 363 Abs. 1 SGB III gezahlten Bundeszuschuss – aus Beiträgen finanziert.

Daraus folgt wiederum, dass auch und gerade die Berufsberatung in Ermangelung einer anderweitigen gesetzlichen Regelung überwiegend aus Mitteln der Beitragszahler finanziert wird. Vor diesem Hintergrund hat die BA im Jahr 2006 zwar nach eigenen Angaben über 3,3 Milliarden Euro für die gesamtgesellschaftliche Aufgabe von Berufsberatung und beruflicher Förderung junger Menschen eingesetzt. Dabei belief sich jedoch der Finanzaufwand für sämtliche Personal- und Sachkosten der Berufsberatung auf lediglich 230 Millionen Euro.

Vgl. Bundesagentur für Arbeit, SWA 3, Mit Rückenwind ins Berufsleben – Partner Berufsberatung; Beratung, Vermittlung und Förderung der Berufsausbildung, Nürnberg, Mai 2007, S. 15. Die Broschüre ist auch unter http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/000100/html/sonder/schulbgaenger_05_06.pdf im Internet abrufbar.

Durch die Beiträge erzielte die Bundesagentur für Arbeit im Haushaltsjahr 2006 Einnahmen in Höhe von rund 51,2 Milliarden Euro.

Vgl. den im Internet unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A20-Intern/A201-Organisation/Publikation/pdf/BA-33-GB-2006.pdf> abrufbaren Geschäftsbericht 2006 der Bundesagentur für Arbeit, S. 115.

Sie machen daher mit rund 60 Prozent den Hauptanteil der Gesamteinnahmen aus. Erhoben werden die Beiträge nach Maßgabe der §§ 341 ff. SGB III. Die Einzelheiten können hier nicht vertieft werden. Entscheidend ist im vorliegenden Kontext allein, von wem die Beiträge erhoben werden. Dies sind zum einen diejenigen, die gemäß §§ 24 ff. SGB III versicherungspflichtig sind, also vor allem Personen, die gegen Arbeitsentgelt

oder zu ihrer Berufsausbildung beschäftigt sind. Zum anderen werden die Arbeitgeber der versicherungspflichtig Beschäftigten, die nach § 28a SGB III freiwillig Versicherten und bei den sonstigen Versicherten die in § 347 SGB III Genannten zu Beiträgen herangezogen. Nach der zuletzt genannten Vorschrift werden beispielsweise die Beiträge für Personen, die in Einrichtungen der beruflichen Rehabilitation Leistungen erhalten, die eine Erwerbstätigkeit ermöglichen sollen, oder die in Einrichtungen der Jugendhilfe für eine Erwerbstätigkeit befähigt werden sollen, vom Träger der Einrichtung getragen.

bb) Verfassungsrechtliche Bedenken

Diese Form der Finanzierung der Berufsberatung und anderer Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung ist im rechtswissenschaftlichen Schrifttum verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt.

Dabei ist in entstehungsgeschichtlicher Hinsicht darauf hinzuweisen, dass die Grundzüge dieser Finanzierung auf das Arbeitsförderungsgesetz (AFG) aus dem Jahre 1969 zurückgehen. Dies gilt namentlich für die Finanzierung der im 2. Abschnitt „Beschäftigung und Arbeitsmarkt“ des AFG geregelten Maßnahmen einschließlich der Berufsberatung. Bereits seinerzeit entzündete sich erhebliche grundsätzliche Kritik an der Beitragsfinanzierung dieser Maßnahmen, da diese nicht originäre der Arbeitslosenversicherung, sondern solche der staatlichen Gemeinschaft seien.

Vgl. dazu mit zahlreichen Nachweisen *Noftz*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, E 010 Rn. 24.

Das dahinter stehende Problem betrifft nahezu sämtliche Formen der Sozialversicherung und wird seit längerem unter dem Stichwort „Fremdlasten“ der Sozialversicherung

Vgl. etwa, jeweils mit weiteren Nachweisen, *Butzer*, Fremdlasten in der Sozialversicherung, 2001, S. 29 ff. und passim; *Curkovic*, in: Wissing u.a., SGB III, 2. Auflage 2004, § 340 Rn. 8 ff.; *Krause*, VSSR 1980, 115 ff.; *Leisner*, NZS 1996, 97 ff.

beziehungsweise „versicherungs fremde Leistungen“ diskutiert.

Vgl. etwa, jeweils mit weiteren Nachweisen, *Fuchs/Preis*, Sozialversicherungsrecht, 2005, S. 69 ff.; *Noftz*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, E 010 Rn. 42; *Rolfs*, in: Spellbrink/Eicher (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, 2003, § 30 Rn. 9 sowie ausführlicher *ders.*, Das

Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht, 2000, S. 224 ff.; *Spellbrink*, JZ 2004, 538 (539 f.).

Hierunter werden freilich nicht nur solche Leistungen verstanden, die im zuvor beschriebenen Sinne, also in sachlicher Hinsicht versicherungsfremd sind, weil sie der Allgemeinheit zugute kommen und daher nichts mehr mit der Risikoabdeckung gegen Wechselfälle des Lebens zu tun haben, sondern auch solche Leistungen, die gegenüber Personen erbracht werden, die selbst überhaupt keine Beiträge leisten.

Vgl. zu dieser Grobeinteilung *Butzer*, Fremdlasten in der Sozialversicherung, 2001, S. 78, der auf S. 61 ff. eine umfassende Bestandsaufnahme des Meinungsstands liefert; weitere Typisierungen finden sich bei *Krause*, VSSR 1980, 115 (117 ff.); *Leisner*, NZS 1996, 97 (99).

Die Erbringung von Leistungen der Berufsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit erfüllt unstreitig jedenfalls das zuletzt genannte Kriterium, da solche Leistungen gemäß § 29 SGB III von allen Jugendlichen und Erwachsenen in Anspruch genommen werden können, die am Arbeitsleben teilnehmen oder teilnehmen wollen. Vor diesem normativen Hintergrund wurde bereits im Abschnitt BI 1 g) auf S. 27 der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Möglichkeit zur Inanspruchnahme von Leistungen der Berufsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit nicht von der Zugehörigkeit zum Kreis der Versicherten oder der Entrichtung von Beiträgen abhängt.

Ob bereits hieraus auf die Verfassungswidrigkeit einer (anteiligen) Beitragsfinanzierung der öffentlichen Berufsberatung geschlossen werden kann, weil die Solidargemeinschaft für diese nicht verantwortlich sei, erscheint indessen zweifelhaft.

So aber *Rolfs*, in: *Spellbrink/Eicher* (Hrsg.), *Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts*, 2003, § 30 Rn. 9 sowie ausführlicher *ders.*, *Das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht*, 2000, S. 224 ff.

Denn das Bundesverfassungsgericht hat mit Blick auf das Arbeitsförderungsgesetz entschieden, dass die Unterscheidung beitragsabhängiger und beitragsunabhängiger Leistungen angesichts der umfassenden Aufgabenstellung der früher so genannten Bundesanstalt für Arbeit ihre zentrale Bedeutung verloren habe. Daher sei die entsprechende Beitragspflicht wegen der Besonderheiten des Systems der Arbeitsförderung nicht allein dann gerechtfertigt, wenn sie mit äquivalenten Gegenleistungen verbunden ist.

Vgl. BVerfGE 53, 314 (328).

Darüber hinaus liegt dem gesamten Sozialversicherungsrecht der Gedanke des Solidar-
ausgleichs zugrunde.

Vgl. dazu im Einzelnen *Noftz*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Ja-
nuar 2007, E 010 Rn. 41.

Angesichts dessen erscheint es aus verfassungsrechtlicher Perspektive prinzipiell unbe-
denklich, wenn in personeller Hinsicht auch Nichtversicherte Leistungen nach dem
SGB III in Anspruch nehmen können.

Demgegenüber erscheint es in finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht zumindest beden-
klich, die Berufsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit in erheblichem Umfang aus
Beiträgen zu finanzieren.

Zwar gehört zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Sozialversicherung aus
Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG auch die Kompetenz zur Festsetzung von Sozialversiche-
rungsbeiträgen.

Vgl. etwa BVerfGE 14, 312 (318); 75, 108 (147).

Dies darf aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht dazu füh-
ren, dass sich der Gesetzgeber seiner Regelungskompetenz für die Sozialversicherung
bedient, um dadurch Mittel für die Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aufzubrin-
gen.

So ausdrücklich BVerfGE 75, 108 (148).

Dahinter steht die allgemeine Erwägung, dass die Finanzierung staatlicher Aufgaben
nach dem Grundgesetz grundsätzlich durch Steuern zu erfolgen hat (Prinzip des Steuer-
staates). Dies gilt vor allem für Gemeinwohlaufgaben, die nicht nur einem begrenzten
oder zumindest abgrenzbaren Personenkreis zugute kommen, sondern der Allgemein-
heit. Daher hat das Bundesverfassungsgericht etwa in seiner Entscheidung zum so ge-
nannten Kohlepfennig ausdrücklich darauf hingewiesen, dass „das Finanzierungsmittel“
für solche Gemeinwohlaufgaben „die Gemeinlast der Steuer“ sei.

Vgl. BVerfGE 91, 186 (206).

Die öffentliche Berufsberatung ist aber eine solche Gemeinwohlaufgabe, weil sie zum
einen von jedermann in Anspruch genommen werden kann. Zum anderen verfolgt sie

einen umfassenden präventiven Ansatz, der weit über die Vermeidung des Risikos Arbeitslosigkeit hinausgeht.

Vgl. zu diesem Kriterium und zu den daraus resultierenden Besonderheiten der Arbeitslosenversicherung im Verhältnis zu anderen Sozialversicherungszweigen *Fuchs/Preis, Sozialversicherungsrecht, 2005, S. 853 und 872.*

So lässt sich bereits aus den in § 30 Satz 1 SGB III genannten Beratungsgegenständen ablesen, dass die Berufsberatung, wie im Abschnitt BI 1 a) auf S. 11 ff. erwähnt, nicht nur auf die Vermeidung von Arbeitslosigkeit, sondern umfassend auf eine Berufswegplanung abzielt, die zugleich Möglichkeiten der beruflichen Entwicklung und des Berufswechsels umfassen soll (vgl. § 30 Satz 1 Nr. 1 SGB III). Dieser weitaus ambitioniertere Anspruch wird beispielsweise auch durch § 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III unterstrichen, der bestimmt, dass die Leistungen der Arbeitsförderung eben nicht nur die „zügige Besetzung offener Stellen ermöglichen soll“ (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 2 SGB III), sondern zugleich „unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken“ sollen. Schließlich wurde im Abschnitt BI 1 d) auf S. 19 f. der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die in § 31 Abs. 1 SGB III geregelte Pflicht, bei der Berufsberatung die Neigung, Eignung und Leistungsfähigkeit des zu Beratenden zu berücksichtigen, erkennbar darauf abzielt, einer möglichen Über- oder Unterforderung bei der Ausbildung, während des Studiums oder am Arbeitsplatz vorzubeugen – eine Vorgabe, die sich ebenfalls nicht eindimensional mit dem Anliegen erklären lässt, Arbeitslosigkeit zu vermeiden.

Daher spricht aus finanzverfassungsrechtlicher Perspektive Vieles dafür, die Wahrnehmung dieser Gemeinwohlaufgabe ausschließlich aus Steuern zu finanzieren.

So auch *Spellbrink, JZ 2004, 538 (539)*; vgl. auch *Leisner, NZS 1996, 97 (101)*, der sich unter diesem Gesichtspunkt – in der Sache zu weitgehend – dezidiert für die Verfassungswidrigkeit dieser Art der Finanzierung ausspricht.

Vor diesem Hintergrund weist der im vorstehenden Abschnitt erwähnte Umstand, dass sich der Bund gemäß § 363 Abs. 1 SGB III neuerdings in Gestalt eines steuerfinanzierten Bundeszuschusses an den Kosten der Arbeitsförderung beteiligt, zumindest in die richtige Richtung.

Vgl. auch *Fuchs/Preis*, Sozialversicherungsrecht, 2005, S. 71, die darauf hinweisen, dass das Problem der versicherungsfremden Leistungen durch solche Zuschüsse relativiert werde.

Gleichwohl werden hierdurch die genannten verfassungsrechtlichen Bedenken nicht vollständig aus der Welt geräumt. Etwas anderes gälte nur dann, wenn es sich hierbei um eine echte Vorteilsausgleichung handeln würde.

So mit Recht *Leisner*, NZS 1996, 97 (101).

Davon kann aber keine Rede sein, weil der Bundeszuschuss nach § 363 Abs. 1 SGB III zum einen nicht nur der anteiligen Finanzierung der aktiven Arbeitsförderung im Sinne des § 3 Abs. 4 SGB III dient, sondern der anteiligen Finanzierung sämtlicher Maßnahmen der Arbeitsförderung und damit vor allem der anteiligen Finanzierung des Arbeitslosengeldes.

Zum anderen hat die Bundesagentur für Arbeit im Haushaltsjahr 2006 über 13 Milliarden Euro allein für Leistungen der aktiven Arbeitsförderung nach dem SGB III aufgewendet.

Vgl. den im Internet unter <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A20-Intern/A201-Organisation/Publikation/pdf/BA-33-GB-2006.pdf> abrufbaren Geschäftsbericht 2006 der Bundesagentur für Arbeit, S. 117 f.

Von daher ist davon auszugehen, dass der vom Bund gemäß § 363 Abs. 1 SGB III im Jahr 2007 zu zahlende Zuschuss von 6,486 Milliarden Euro allenfalls die Hälfte der allein für Leistungen der aktiven Arbeitsförderung anfallenden Ausgaben abdecken wird, so dass die andere Hälfte weiterhin aus Beiträgen finanziert werden muss.

e) Zusammenfassung und Bewertung

Somit spricht aus finanzverfassungsrechtlicher Perspektive Vieles dafür, dass die Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung, die der Allgemeinheit zugute kommen, und damit auch die öffentliche Berufsberatung vollständig durch Steuern finanziert werden sollten.

Sodann haben die vorstehenden Ausführungen gezeigt, dass das so genannte „Hartz IV“-Gesetz im Bereich der Berufsberatung zu Doppelzuständigkeiten führt. Dies hat nach Ansicht mancher Beobachter ein „Zuständigkeitswirrwarr“ zur Folge, das dem

Grundsatz der „Beratung aus einer Hand“ widerspreche. Wie sich gezeigt hat, wird die damit angesprochene Problematik auch durch die jüngsten Gesetzesänderungen und Anregungen der Bundesagentur für Arbeit nicht befriedigend gelöst. Darüber hinaus werden gegen die sich aus dem „Hartz IV“-Gesetz ergebende Bestimmung der Kreise und kreisfreien Städte zu Trägern von Leistungen nach dem SGB II, gegen die Verpflichtung der kommunalen Träger zur Bildung von und zur Aufgabenübertragung auf Arbeitsgemeinschaften sowie gegen die Verknüpfung der Aufgabenträgerschaft mit der Finanzlast nennenswerte verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht. Daher spricht Vieles dafür, die entsprechenden gesetzlichen Regelungen zu überdenken.

Demgegenüber begegnet die organisatorische Ausgestaltung der Bundesagentur für Arbeit als solche auch mit Blick auf die Aufgabe der Berufsberatung keinen Bedenken. Hiervon zu trennen ist jedoch die institutionelle Eingliederung der Berufsberatung in die BA, die nachfolgend insbesondere im Abschnitt B III 5 auf S. 78 ff. behandelt wird.

3. Rechtliche Vorgaben für die sonstigen Akteure der öffentlichen Beratung zu Bildung, Beruf und Beschäftigung

a) Vorbemerkung

Neben der Bundesagentur für Arbeit betreiben noch zahlreiche weitere Akteure Berufsberatung im zuvor unter BI 1 a) auf S. 11 ff. beschriebenen Sinne, die ebenfalls dem Staat und daher der öffentlichen Berufsberatung zuzuordnen sind. Allerdings sind die rechtlichen Vorgaben für diese Akteure, wenn überhaupt, teils bundesrechtlich, teils landesrechtlich geregelt und (daher) entsprechend heterogen. Deshalb wird im Folgenden lediglich ein Überblick über diese rechtlichen Vorgaben gegeben, der sich vor allem an den Ergebnissen orientiert, die das von der Firma Ramboll Management im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) durchgeführte Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“ ausweislich des Abschlussberichts vom Mai 2007 zutage gefördert hat. Daneben stützen sich die nachfolgenden Ausführungen auf das Papier „Bildungs-, Berufs- und Weiterbildungsberatung – Bestandsaufnahme

und Eckpunkte zur Weiterentwicklung“, das die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) im Dezember 2006 auf einem Workshop zum Thema vorgestellt hat und das in der ersten Jahreshälfte 2007 im Internet in einer überarbeiteten Fassung veröffentlicht wurde. Etwas anderes gilt indessen für die in diesem Kontext zu würdigende „Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit von Schulen und Berufsberatung“ vom 15.10.2004, die hier eine deutlich ausführlichere Darstellung als in den zuvor genannten Quellen erfährt.

b) Bundesrechtliche Vorgaben

Bundesrechtliche Vorgaben für die sonstigen öffentlichen Beratungsakteure finden sich insbesondere im übrigen Sozialrecht. Die zentrale Norm, die Beratung im Sozialrecht regelt, ist § 14 SGB I. Danach hat jeder Anspruch auf Beratung über seine Rechte und Pflichten nach diesem Gesetzbuch. Zuständig für die Beratung sind die Leistungsträger, denen gegenüber die Rechte geltend zu machen oder die Pflichten zu erfüllen sind. Die Beratung ist jedoch grundsätzlich begrenzt auf den eigenen Leistungsbereich. Bei vielen Leistungsträgern wird damit von vornherein eine Beratung im Sinne von Berufsberatung nicht in Frage kommen.

Vgl. den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. 71 f.

Etwas anderes gilt indessen nicht nur für die Bundesagentur für Arbeit, der sowohl nach dem SGB III als auch nach dem SGB II und SGB IX die vorstehend geschilderten Aufgaben der Berufsberatung zukommen, sondern auch für die Träger der öffentlichen Jugendhilfe (vgl. § 3 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII) und damit insbesondere für die Jugendämter sowie für die in § 3 SGB XII genannten Träger der Sozialhilfe. Denn die in den §§ 8 Abs. 2 und 3, 16, 21 und 28 SGB VIII geregelten Beratungsleistungen können ebenso wie die in §§ 11 Abs. 2 und 68 Abs. 1 SGB XII geregelten Beratungsleistungen sämtlich Beratung zu Bildung, Beruf und Beschäftigung umfassen.

Vgl. hierzu im Einzelnen den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. 72 ff. Ebenso mit Blick auf die Träger der öffentlichen und privaten Jugendhilfe das GEW-Papier „Bildungs-, Berufs- und Weiterbildungsberatung – Bestandsaufnahme und Eck-

punkte zur Weiterentwicklung“, S. 15, in der im Internet unter http://www.gew.de/Binaries/Binary26268/07_06_06_Bildungsberatung-2.pdf veröffentlichten Fassung.

Dies führt freilich dazu, dass sich die Berufsberatung von Jugendlichen weiter verkompliziert. Denn bei diesen ergibt sich bereits die im Abschnitt BI 2 a) auf S. 30 ff. der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme geschilderte Problematik, dass es bei Beratung von Jugendlichen unter 25 Jahren, die in den Anwendungsbereich des SGB II fallen, zwangsläufig zu einer konkurrierenden Zuständigkeit kommt, wenn und soweit Träger der Grundsicherung eine Arbeitsgemeinschaft oder ein nach §§ 6a und 6b SGB II zugelassener kommunaler Träger ist.

Vor diesem Hintergrund stellt sich für die Akteure vor Ort die Problematik, wie sich die Förderangebote von gleich drei Büchern des Sozialgesetzbuchs, nämlich des SGB II, III und VIII passgenau planen und umsetzen lassen, um eine erfolgreiche berufliche Integration von Jugendlichen zu erreichen.

Vgl. hierzu die im Internet unter <http://www.eundc.de/pdf/44000.pdf> abrufbare Dokumentation des Fachforums „Kinder- und Jugendhilfe im Prozess der Arbeitsmarktreform – Organisationsübergreifende und interdisziplinäre Handlungsstrategien zur beruflichen Integration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen“, das am 16. und 17.2 2006 in Hannover stattfand.

Schließlich ist aus Gründen der Vollständigkeit darauf hinzuweisen, dass auch das Ausländerrecht einen Rahmen vorgibt, der Berufsberatung zumindest ermöglicht.

Vgl. hierzu im Einzelnen den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. 75.

c) Schul- und hochschulrechtliche Vorgaben

Fast alle Schul- und Hochschulgesetze enthalten einen Passus zur Bildungs- und Berufsberatung. Dabei steht zumeist die Bildungsberatung im Vordergrund, d.h. die jeweilige Schule beziehungsweise Hochschule hat lediglich über die eigenen Bildungsmöglichkeiten zu informieren und zu beraten. Ausnahmen bilden hier die Schulgesetze von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, die lediglich ein Informationsrecht und kein Recht auf Beratung beinhalten.

Vgl. den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. 69.

Auch inhaltlich werden der Schul- und Hochschulberatung Vorgaben gemacht. In den allermeisten Fällen ist die Beratung in eine fachliche und eine psychologisch-pädagogische Beratung aufgegliedert. Dies ist insbesondere in den Hochschulen der Fall, die durchgängig Zentrale Studienberatungsstellen eingerichtet haben und in der Regel lediglich die spezielle fachliche Studienberatung den einzelnen Fachbereichen überlassen. Dabei verfügen zumindest die Zentralen Studienberatungsstellen über eigens qualifiziertes Personal, das häufig auch Aufgaben der psychosozialen und psychologischen Beratung leistet.

Vgl. den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. 70 und das GEW-Papier „Bildungs-, Berufs- und Weiterbildungsberatung – Bestandsaufnahme und Eckpunkte zur Weiterentwicklung“, S. 16, in der im Internet unter http://www.gew.de/Binaries/Binary26268/07_06_06_Bildungsberatung-2.pdf veröffentlichten Fassung.

Demgegenüber finden sich nur in den wenigsten Bundesländern Regelungen, die sicherstellen, dass auch an den allgemein- und berufsbildenden Schulen eigens geschultes Personal vorhanden ist, das eine qualifizierte Bildungs- oder gar allgemeine Berufsberatung durchführen könnte. Meist werden lediglich Beratungslehrer genannt, von denen wiederum nur in seltenen Fällen das Absolvieren einer einschlägigen Fortbildung verlangt wird.

Vgl. den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. VII f. und S. 70 sowie das GEW-Papier „Bildungs-, Berufs- und Weiterbildungsberatung – Bestandsaufnahme und Eckpunkte zur Weiterentwicklung“, S. 16, in der im Internet unter http://www.gew.de/Binaries/Binary26268/07_06_06_Bildungsberatung-2.pdf veröffentlichten Fassung.

d) Vorgaben für sonstige dem Staat zuzurechnende Akteure der Berufsberatung

Daneben sind als sonstige Akteure der Berufsberatung, die dem Staat aufgrund ihres öffentlich-rechtlichen Organisationsstatus' zugerechnet werden können, vor allem die Kammern (Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Landwirtschafts-

kammern etc.) und die (weiteren) öffentlichen Weiterbildungseinrichtungen wie Volkshochschulen und sonstige so genannte Bildungsträger zu nennen. Dabei gilt vor allem für die Weiterbildungsberatung, dass diese – ebenso wie die Weiterbildung selbst – nur in einem sehr geringen Maße gesetzlich geregelt ist.

Vgl. den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. 68 f.

Daher bieten die einzelnen Weiterbildungseinrichtungen in der Regel lediglich in unterschiedlichem Umfang Beratung in Bezug auf ihre eigenen Veranstaltungen und Kurse an. Entsprechend heterogen und intransparent ist das entsprechende Angebot.

Vgl. S. 18 des GEW-Papiers „Bildungs-, Berufs- und Weiterbildungsberatung – Bestandsaufnahme und Eckpunkte zur Weiterentwicklung“ in der im Internet unter http://www.gew.de/Binaries/Binary26268/07_06_06_Bildungsberatung-2.pdf veröffentlichten Fassung.

Etwas anderes gilt jedoch für die sonstigen Bereiche der Berufsbildung. Denn § 76 Abs. 1 Satz 1 BBiG verpflichtet die gemäß §§ 71 ff. BBiG für die Berufsbildung jeweils zuständige Stelle (dies ist in der Regel die in § 71 BBiG genannte Kammer) ausdrücklich, die Durchführung der Berufsausbildungsvorbereitung, der Berufsausbildung und der beruflichen Umschulung durch Beratung der an der Berufsbildung beteiligten Personen zu fördern. Sie hat zu diesem Zweck nach § 76 Abs. 1 Satz 2 BBiG Berater oder Beraterinnen zu bestellen.

Das Berufsbildungsgesetz (BBiG) ist als Art. 1 des Gesetzes zur Reform der beruflichen Bildung (Berufsbildungsreformgesetz - BerBiRefG) vom 23.3.2005 (BGBl. I 931) verabschiedet worden und wurde zuletzt durch Verordnung vom 31.10.2006 (BGBl. I 2407) geändert.

Allerdings stellt die entsprechende Beratung durch die Berater für die Kammern oder sonst zuständigen Stellen lediglich eine Nebenleistung dar. Darüber hinaus weisen solche Berater im Vergleich zu den Akteuren, bei denen die Berufsberatung im Mittelpunkt steht, (naturgemäß) einen geringeren Professionalisierungsgrad auf.

Vgl. den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. VIII.

e) (Nationale) Formen der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren der Berufsberatung

Angesichts der Tatsache, dass die Förderung der Berufswahlkompetenz nach geltender Rechtslage nicht nur eine Aufgabe der Arbeitsverwaltung, sondern auch der übrigen zuvor genannten Akteure ist, haben die Beteiligten auf nationaler Ebene verschiedene Formen der Zusammenarbeit vereinbart, die sich teilweise auch auf die Wirtschaft erstrecken. Diese Formen der Zusammenarbeit sind überaus zahlreich und heterogen. Daher können im Folgenden lediglich die wichtigsten vorgestellt werden.

aa) Das Nationale Forum Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung

Bereits bei der Schilderung des rechtspolitischen Hintergrunds der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme im Abschnitt AI 3 wurde darauf hingewiesen, dass bereits im Jahre 2005 ein „Nationales Forum Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung“ seine Arbeit aufgenommen hat, das im September 2006 in die Rechtsform eines eingetragenen Vereins überführt wurde und das nach der zugrunde liegenden Vereinssatzung folgenden Zweck hat:

„die Bildung einer Plattform aller Akteure in den Bereichen der Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung mit dem gemeinsamen Ziel, die fachgerechte Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung in Deutschland zu fördern, den Stellenwert der Bildungs- und Berufsberatung für den Einzelnen sowie die Wirtschaft und die Gesellschaft als Ganzes zu verdeutlichen, Impulse für die (Weiter-) Entwicklung eines den unterschiedlichen Beratungsbedürfnissen der Nutzer entsprechenden Angebots zu geben, sowie Leitlinien für Qualität und Qualitätssicherung zu entwerfen und für deren Anerkennung und Einhaltung zu werben.“

§ 2 der Vereinssatzung vom 27.11.2006. Die Satzung ist im Internet unter http://www.forum-beratung.de/cms/front_content.php?idcat=6 abrufbar.

Mitglieder des Nationalen Forums sind politisch verantwortliche Institutionen, Verbände der Berater, Organisationen der Wirtschaft, Gewerkschaften und Experten der Forschung aus den Bereichen Bildung, Beruf und Beschäftigung.

Vgl. im Einzelnen das Mitgliederverzeichnis, das im Internet unter http://www.forum-beratung.de/cms/front_content.php?idart=5 abrufbar ist.

Wenngleich dieses Nationale Forum der Berufsberatung wichtige Impulse im Sinne des zuvor genannten Vereinszwecks geben kann,

Vgl. zu den einzelnen Aktivitäten des Forums die Angaben auf der Homepage (<http://www.forum-beratung.de>). Darüber hinaus geht nach Angaben der Bundesregierung das bereits im Abschnitt BI 1 a) auf S. 11 ff. der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme erwähnte und im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) durchgeführte Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“ auf einen Vorschlag des Nationalen Forums zurück; vgl. die Antwort der Bundesregierung vom 1.3.2007 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucksache 16/4462, S. 2.

darf dies doch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Teilnahme an diesem Forum auf freiwilliger Basis und damit auf dem Goodwill der Teilnehmer beruht. Überdies sind die inhaltlichen Äußerungen des Forums für alle beteiligten und betroffenen Akteure rechtlich unverbindlich.

bb) Zusammenarbeit im Rahmen des so genannten Ausbildungspakts

Das zuletzt Gesagte gilt – trotz mancher anders lautender Formulierungen – auch für die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit, die die Bundesregierung und die Spitzenverbände der Wirtschaft im „Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ mit der Kultusministerkonferenz zu den Themen „Schule und Wirtschaft“ sowie „verstärkte Berufsorientierung“ vereinbart haben.

Vgl. hierzu die Antwort der Bundesregierung vom 1.3.2007 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucksache 16/4462, S. 6 sowie die detaillierte Schilderung auf der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie unterstützten Internetseite <http://www.ausbildungspakt-berufsorientierung.de> (zuletzt besucht am 14.8.2007).

Von daher soll auch der in diesem Rahmen erstellte Handlungsleitfaden „Schule und Betriebe als Partner – Ein Handlungsleitfaden zur Stärkung der Berufsorientierung und Ausbildungsreife“ den beteiligten Akteuren lediglich Ideen und Vorschläge an die Hand geben.

cc) Die Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit von Schulen und Berufsberatung

Sodann ist auf die „Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit von Schulen und Berufsberatung zwischen der Kultusministerkonferenz und der Bundesagentur für Arbeit vom 15.10.2004“ hinzuweisen.

Die Rahmenvereinbarung ist unter anderem abgedruckt bei *Rademacher*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, Anhang I K § 33. Darüber hinaus ist die Rahmenvereinbarung im Internet beispielsweise unter http://www.kmk.org/aktuell/RV_Schule_Berufsberatung.pdf abrufbar.

Diese Rahmenvereinbarung soll im Folgenden etwas eingehender dargestellt werden, da sie immer wieder als positive Antwort auf die neuen Herausforderungen genannt wird, denen die Berufsberatung Rechnung tragen sollte.

Vgl. etwa die Antwort der Bundesregierung vom 1.3.2007 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucksache 16/4462, S. 2 und passim; Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.), „Kooperative Strukturen an der Schnittstelle Schule/Hochschule zur Studien- und Berufswahlvorbereitung – Bericht, Empfehlungen und Handreichung“, Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Heft 126, S. 14 und passim (der Bericht ist auch im Internet unter <http://www.blk-info.de/fileadmin/BLK-Materialien/heft126.pdf> abrufbar); *Schober*, Herausforderungen an die Bildungs- und Berufsberatung in Deutschland vor dem Hintergrund der europäischen Diskussionen und Beschlüsse – Vortrag beim GEW-Workshop „Beratung in Bildung, Beruf und Weiterbildung“ am 1./2.12.2006 in Berlin, S. 8 mit Fn. 19 (vgl. http://www.forum-beratung.de/cms/upload/pdf/Vortrag_Schober_GEW-Fachtagung_2006.pdf).

Und in der Tat: Die Rahmenvereinbarung vom 15.10.2004 soll nach der „Präambel“ die im Jahre 1971 vereinbarte „erfolgreiche Kooperation im Bereich der Berufswahlorientierung und Berufsinformation“ zukunftsorientiert weiterentwickeln und unter Berücksichtigung der neuen Herausforderungen im Übergang Schule-Beruf ausbauen. Dementsprechend sind die bis dahin geltende „Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit von Schulen und Berufsberatung“ vom 5.2.1971 und das „Übereinkommen über die Zusammenarbeit von Schulen und Berufsberatung“ vom 12.2.1971 am Tage der Unterzeichnung der neuen Rahmenvereinbarung (15.10.2004) „außer Kraft“ getreten. Gleich-

zeitig ist die neue Rahmenvereinbarung mit dem Datum der Unterzeichnung „in Kraft“ getreten.

Vgl. im Einzelnen die „Präambel“ der Rahmenvereinbarung.

Doch welchen Zielen dient die neue Rahmenvereinbarung und – vor allem – welche Vorgaben enthält sie im Einzelnen für die Zusammenarbeit von Schulen und Berufsberatung?

Die neue Rahmenvereinbarung soll dem Ziel dienen, allen jungen Menschen einen erfolgreichen Übergang von der Schule in Ausbildung, Studium und Erwerbsleben zu ermöglichen. Dazu gehöre, nach Abschluss der Schule ohne Brüche und „Warteschleifen“ eine Ausbildung, ein Studium oder eine andere zum Beruf hinführende Qualifizierung aufzunehmen und diese auch erfolgreich abschließen zu können. Dabei sei eine stärkere Einbeziehung der berufsbildenden Schulen unabdingbar. Gleichzeitig soll die Rahmenvereinbarung von 2004 den veränderten Rahmenbedingungen der Berufswahl und des Übergangs von der Schule in den Beruf Rechnung tragen. Diese zeichneten sich dadurch aus, dass nicht mehr die Entscheidung für das Erlernen eines lebenslang ausgeübten Berufs, sondern die Notwendigkeit zur flexiblen Ausgestaltung und Anpassung des eigenen Qualifikations- und Kompetenzprofils an die wechselnden Anforderungen und Beschäftigungsmöglichkeiten im Vordergrund stünden. Von daher gehörten mehr Selbständigkeit und Eigenverantwortlichkeit bei der Gestaltung des eigenen Berufs- und Lebenswegs sowie lebensbegleitendes Lernen, berufliche, regionale und transnationale Mobilität zu den zentralen Herausforderungen, auf die Jugendliche frühzeitig vorbereitet werden müssten. Der nachschulische Förderbedarf nehme zu und führe zu hohen Integrationskosten. Zudem bringe der wachsende Bedarf an akademisch vorgebildeten Fachkräften einen steigenden Informations- und Beratungsbedarf über Studienmöglichkeiten und den akademischen Arbeitsmarkt mit sich.

Vgl. auch hierzu im Einzelnen die „Präambel“ der Rahmenvereinbarung.

Vor diesem Hintergrund behandelt die Rahmenvereinbarung in drei Abschnitten die Themenfelder „Zusammenarbeit im Prozess der Berufswahlvorbereitung“, „Zusammenarbeit beim Übergang Schule-Beruf“ und „Institutionalisierung der Zusammenarbeit“, wobei unter Berufswahlvorbereitung alle Maßnahmen zur Berufsorientierung entsprechend den Schulgesetzen der Länder und dem SGB III verstanden werden.

Dabei werden in den Abschnitten „Zusammenarbeit im Prozess der Berufswahlvorbereitung“ und „Zusammenarbeit beim Übergang Schule-Beruf“ in einem ersten Unterabschnitt jeweils Grundsätze formuliert, die sich indessen teilweise ohnehin aus der zuvor beschriebenen Rechtslage ergeben, wie etwa der Hinweis, dass Schule und Berufsberatung gemeinsam verpflichtet seien, Berufswahlvorbereitung für alle Jugendlichen anzubieten, und dass hierbei neben den Interessen und Fähigkeiten der Jugendlichen die künftigen Anforderungen des Arbeitslebens und die Situation auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt berücksichtigt werden sollten. Aber auch im Übrigen bleibt es hier im Wesentlichen bei bloßen Absichtserklärungen, wenn es beispielsweise heißt, Bundesagentur für Arbeit und Kultusministerkonferenz seien sich einig, dass eine engere Zusammenarbeit zwischen Schule und Berufsberatung auch beim Übergang von der Schule in den Beruf erforderlich ist und dass hierbei der Vermeidung von Ausbildungs- und Studienabbrüchen besondere Aufmerksamkeit zu schenken ist. Von daher verbleibt als einzige halbwegs konkrete „Vorgabe“, dass die gemeinsame Berufswahlvorbereitung „spätestens zwei Jahre vor der Schulentlassung“ einsetzen soll.

Vgl. im Einzelnen die Unterabschnitte 1.1 und 2.1 der Rahmenvereinbarung.

Ähnlich verhält es sich mit den Unterabschnitten, die sich jeweils mit der Frage beschäftigen, welchen Beitrag Schule und Bundesagentur für Arbeit im Prozess der Berufswahlvorbereitung und beim Übergang Schule-Beruf leisten beziehungsweise leisten sollen. Schließlich enthalten auch die Unterabschnitte mit der Überschrift „Zusammenarbeit“ ganz überwiegend denkbar abstrakt gehaltene Absichtserklärungen. So heißt es etwa im Abschnitt „Zusammenarbeit im Prozess der Berufswahlvorbereitung“, Kultusministerkonferenz und Bundesagentur für Arbeit strebten eine individuelle Begleitung der Schülerinnen und Schüler mit dem Ziel an, den Übergang in die berufliche Bildung erfolgreich und effizient zu gestalten.

Vgl. im Einzelnen die Unterabschnitte 1.2 bis 1.4 beziehungsweise 2.2 bis 2.4 der Rahmenvereinbarung.

Hier dürfte daher in besonderer Weise das gelten, was der Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB) in seinen „Empfehlungen zur Berufsorientierung und Berufsberatung“ allgemein mit Blick auf die Rahmenvereinbarung vom 15.10.2004 festgestellt hat; dass nämlich „[...] aufgrund der föderalen Struktur die konkrete Ausgestaltung den Akteuren auf Landes-(Regional)direktionen der Bundesagentur für Arbeit

und Kultusministerien) bzw. regionaler/lokaler Ebene (Schule/Arbeitsagentur) [obliegt]“.

Vgl. die vom Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung (BiBB) am 14.12.2005 verabschiedeten „Empfehlungen zur Berufsorientierung und Berufsberatung“, die unter anderem in der Zeitschrift „Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis“ Nr. 1/2006 abgedruckt sind und im Internet beispielsweise unter <http://www.bibb.de/de/23734.htm> abgerufen werden können.

Daher sieht die Rahmenvereinbarung vom 15.10.2004 in ihrem Abschnitt „Institutionalisierung der Zusammenarbeit“ vor, dass die bestehenden Vereinbarungen zwischen den Ländern und den Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit über die Zusammenarbeit von Schulen und Berufsberatung auf Landes- und Agenturebene bestehen bleiben und gegebenenfalls auf der Basis der Rahmenvereinbarung weiterentwickelt werden.

Vgl. den Abschnitt 3 der Rahmenvereinbarung. Einzelheiten zum Stand der Überarbeitung und zu den Inhalten dieser Vereinbarungen ergeben sich aus der Antwort der Bundesregierung vom 1.3.2007 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucksache 16/4462, S. 6.

Was die inhaltlichen Vorgaben für die Zusammenarbeit betrifft, fällt der Abschnitt „Institutionalisierung der Zusammenarbeit“ der Rahmenvereinbarung vom 15.10.2004 zumindest ein Stück weit konkreter als die übrigen Abschnitte aus. Denn dort ist beispielsweise vorgesehen, dass Schulen und Berufsberatung wechselseitig auf regionaler und lokaler Ebene Ansprechpartner benennen und dass die Formen der Zusammenarbeit und die gemeinsamen Maßnahmen zur Berufswahlvorbereitung und zum Übergang Schule-Beruf evaluiert werden.

Vgl. im Einzelnen den Abschnitt 3 der Rahmenvereinbarung.

Es muss jedoch zu denken geben, wenn es zu dieser angeblich bewährten Zusammenarbeit in einer Antwort der Bundesregierung vom 1.3.2007 auf eine Kleine Anfrage heißt:

„Die Ständige Kontaktkommission KMK/Bundesagentur für Arbeit hat sich in der Vergangenheit (mit Ausnahme 2005) jährlich einmal getroffen, um bildungs- und arbeitsmarktpolitische Themen im Hinblick auf gemeinsamen Handlungsbedarf zu erörtern Gemeinsame Maßnahmen zur Berufswahlvorbereitung wurden in der Vergangenheit nicht durchgeführt. Evaluationsberichte liegen dementsprechend nicht vor.“

Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 1.3.2007 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucksache 16/4462, S. 6 f.

dd) Die Zusammenarbeit im Sekundarbereich II

Ferner ist in diesem Kontext auf die von der Kultusministerkonferenz, der Hochschulrektorenkonferenz und der seinerzeit noch so genannten Bundesanstalt für Arbeit am 20.2.1992 beschlossene „Gemeinsame Empfehlung über die Zusammenarbeit von Schule, Berufsberatung und Studienberatung im Sekundarbereich II“ hinzuweisen, die auch heute noch den Rahmen bildet, in dem die drei Akteure bei der Beratung von Schülern der Sekundarstufe II über Studienmöglichkeiten und über das Verfahren der Hochschulzulassung zusammenwirken.

Vgl. näher hierzu Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Hrsg.), „Kooperative Strukturen an der Schnittstelle Schule/Hochschule zur Studien- und Berufswahlvorbereitung – Bericht, Empfehlungen und Handreichung“, Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung, Heft 126, S. 14 und passim (der Bericht ist auch im Internet unter <http://www.blk-info.de/fileadmin/BLK-Materialien/heft126.pdf> abrufbar).

ee) Die (frühere) Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung

Schließlich ist in diesem Zusammenhang noch die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) zu erwähnen. Diese Kommission wurde im Jahr 1970 durch ein Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern gegründet.

Vgl. das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung vom 25.6.1970 (Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung vom 3.7.1970, Nr. 90, S. 891) i.d.F. vom 17./21.10.1990 (BAnz 1991 S. 683) (BLK-Abkommen). Das BLK-Abkommen ist im Internet unter <http://www.blk-info.de/fileadmin/Papers/blk-abkommen.pdf> abrufbar.

Sie ist gemäß Art. 1 des BLK-Abkommens das ständige Gesprächsforum für alle Bund und Länder gemeinsam berührenden Fragen des Bildungswesens und der Forschungsförderung. Ihr kommen beziehungsweise kamen die in Art. 2 des BLK-Abkommens zugewiesenen Aufgaben der Bildungsplanung zu. Darüber hinaus sieht Art. 4 des BLK-Abkommens vor, dass die Kommission unter anderem „Vorschläge für die gemeinsame

Errichtung und Fortentwicklung überregionaler Informationssysteme für das Bildungswesen“ erarbeitet. Insofern sollt(e) die Bund-Länder-Kommission also auch einen Beitrag zur Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der Berufsberatung leisten, zu der nach dem hier zugrunde gelegten weiten Verständnis auch die Bildungsberatung zählt (vgl. den vorstehenden Abschnitt B I 1 a) (S. 11 ff.) der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme).

Vor diesem Hintergrund hat beispielsweise der Ausschuss „Bildungsplanung“ der Bund-Länder-Kommission die Redaktionskonferenz „Studien- und Berufswahl“ gebeten, konzeptionelle Überlegungen anzustellen, wie im Sinne der vom Wissenschaftsrat abgegebenen „Empfehlungen zur Reform des Hochschulzugangs vom 30.1.2004“

Vgl. Drucksache 5920/04 des Wissenschaftsrats. Die Empfehlung ist im Internet unter <http://www.wissenschaftsrat.de/texte/5920-04.pdf> abrufbar.

kooperative Strukturen an der Schnittstelle Schule/Hochschule geschaffen werden können, die die Studien- und Berufswahlberatung junger Menschen verbessern. Daraufhin hat die Redaktionskonferenz „Studien- und Berufswahl“ im Jahr 2005 den Bericht „Kooperative Strukturen an der Schnittstelle Schule/Hochschule zur Studien- und Berufswahlvorbereitung – Bericht, Empfehlungen und Handreichung“ vorgelegt, den die Bund-Länder-Kommission in ihrer Sitzung am 4.7.2005 „zustimmend zur Kenntnis genommen“ hat.

Der Bericht ist in der von der Bund-Länder-Kommission herausgegebenen Schriftenreihe „Materialien zur Bildungsplanung und zur Forschungsförderung“, Heft 126, veröffentlicht worden und im Internet unter <http://www.blk-info.de/fileadmin/BLK-Materialien/heft126.pdf> abrufbar.

Allerdings hat die so genannte Föderalismusreform, die am 1.9.2006 in Kraft getreten ist,

Vgl. das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006 (BGBl. I 2034).

unter anderem eine Änderung des Art. 91b GG mit sich gebracht, der in seiner bis dahin geltenden Fassung die verfassungsrechtliche Grundlage für das BLK-Abkommen bildete. Denn in seiner früheren Fassung bestimmte Art. 91b GG:

„Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken. Die Aufteilung der Kosten wird in der Vereinbarung geregelt.“

Demgegenüber lautet Art. 91b GG in der seit dem 1.9.2006 geltenden Fassung:

„(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen auf folgenden Gebieten in Fällen von überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:

1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;
2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen;
3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.

(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.

(3) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.“

Vor diesem Hintergrund gehen die Regierungschefs von Bund und Ländern zutreffend davon aus, dass die vormalige Gemeinschaftsaufgabe Bildungsplanung mit der Grundgesetzänderung entfallen ist. Dessen ungeachtet haben sie zunächst am 13.12.2006 beschlossen, das BLK-Abkommen bis Ende 2007 zu verlängern und der BLK gleichzeitig die sich aus Art. 91b GG n.F. ergebenden Aufgaben zu übertragen.

Vgl. die entsprechenden Angaben, die am 23.3.2007 auf der Homepage der BLK (<http://www.blk-info.de/index.php?id=38>) nachzulesen waren.

Erst am 14.6.2007 konnten sich die Regierungschefs von Bund und Ländern dazu durchringen, ein neues Verwaltungsabkommen zu beschließen, das die Errichtung einer „Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz“ vorsieht, die insoweit ab dem 1.1.2008 die Nachfolge der bisherigen BLK antreten soll. In diesem Verwaltungsabkommen ist – in der Sache konsequent – von gemeinsamer Bildungsplanung keine Rede mehr.

Vgl. die entsprechenden Angaben, die am 14.8.2007 auf der Homepage der BLK (<http://www.blk-info.de/index.php?id=38>) nachzulesen waren. Dort kann auch das entsprechende Verwaltungsabkommen heruntergeladen werden.

f) Zusammenfassung und Bewertung

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass in Deutschland zahlreiche Akteure Leistungen der Berufsberatung erbringen, die dem Staat zugerechnet werden können und daher ebenfalls Bestandteil des Gesamtsystems öffentliche Berufsberatung sind. Diese Beratungsleistungen stehen jedoch in der Regel unverbunden nebeneinander und lösen damit einen erheblichen Koordinierungsbedarf aus. Dies gilt zumindest dann, wenn die verschiedenen Angebote effektiv genutzt werden sollen. Diesem Umstand sollen die zuvor genannten Vereinbarungen und Empfehlungen über die Zusammenarbeit im Bereich der Berufsberatung Rechnung tragen. Sie decken indessen nur einen kleinen Teilbereich der Beratungslandschaft ab. Überdies haben sich diese Vereinbarungen und Empfehlungen als in hohem Maße konkretisierungsbedürftig erwiesen, so dass es letztlich auf die Akteure vor Ort ankommt. Das führt aber wiederum dazu, dass die tatsächliche Zusammenarbeit entsprechend heterogen ist.

Vor diesem Hintergrund erscheint es wenig verwunderlich, wenn der Abschlussbericht zu dem im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) durchgeführten Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“ in seinen „Schlussfolgerungen“ darauf hinweist, dass die „Beratungslandschaft als Ganzes betrachtet ... heterogen und an vielen Stellen unübersichtlich“ sei. Daher fordern die Verfasser des Abschlussberichts ausdrücklich eine „stärkere Transparenz für die Ratsuchenden über die bestehenden Angebote, da dies „[...] eine notwendige Voraussetzung [bildet], um eine stärkere Partizipation aller gesellschaftlichen Gruppen – bei objektiv steigendem Beratungsbedarf in der Wissensgesellschaft – herbeizuführen.“

Vgl. den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. 329 und 331 (Hervorhebung im Original).

Ferner hat sich gezeigt, dass erstens die für diese Akteure geltenden gesetzlichen Regelungen in den allermeisten Fällen deutlich weniger konturiert sind als die Vorgaben, die nach dem SGB III für die Beratungstätigkeit der Bundesagentur für Arbeit gelten. Zweitens ist die Beratungstätigkeit zahlreicher Akteure gegenständlich auf die jeweils eigenen Angebote beschränkt. Und drittens hat der eben erwähnte Abschlussbericht zutage

gefördert, dass Berufsberatung bei mehr als vier von fünf der übrigen Akteure nicht den Schwerpunkt der Tätigkeit, sondern eine bloße Nebenleistung darstellt.

Vgl. den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. 308.

Vor diesem Hintergrund erscheint es ausgeschlossen, dass die Beratungstätigkeit der übrigen Akteure den eingangs auf S. 7 ff. beschriebenen Rückzug der Bundesagentur für Arbeit aus der öffentlichen Berufsberatung kompensieren oder gar die Beratung durch die BA ersetzen könnte. Es spricht vielmehr im Gegenteil Einiges dafür, dass die Bundesagentur für Arbeit ihre personellen Ressourcen im Bereich der Berufsberatung eher aufstocken muss, weil zum einen der zuvor geschilderte Koordinierungsbedarf ebenfalls personelle Ressourcen bindet. Zum anderen ist die Bundesagentur für Arbeit als wichtigster Beratungsakteur in besonderer Weise herausgefordert, die im Rahmen des BMBF-Projekts geforderte stärkere Transparenz über die bestehenden Angebote herzustellen.

II. Die internationalen und europäischen Rahmenbedingungen

Nach dieser Darstellung der einfachgesetzlichen Regelungen und Vereinbarungen, die in Deutschland den Bereich der öffentlichen Berufsberatung anleiten, sollen nunmehr die Rahmenbedingungen geklärt werden, die sich aus internationalen Initiativen im Bereich der Berufsberatung und aus den einschlägigen Aktivitäten der Europäischen Union (EU) und der Europäischen Gemeinschaft (EG) für die Ausgestaltung der Berufsberatung ergeben.

1. Internationale Initiativen im Bereich der Berufsberatung

Auf der internationalen Ebene verdienen vor allem die Aktivitäten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und die Initiativen der Internationalen Vereinigung für Schul- und Berufsberatung (IVSBB) Beachtung.

a) Die wegbereitende Studie der OECD zur Berufsberatung

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) ist eine zwischenstaatliche internationale Organisation mit Sitz in Paris, die es sich zur Aufgabe gemacht hat, zu einer optimalen Wirtschaftsentwicklung und einem steigenden Lebensstandard in ihren Mitgliedstaaten beizutragen, in ihren Mitgliedsländern und den Entwicklungsländern das Wirtschaftswachstum zu fördern und eine Ausweitung des Welthandels zu begünstigen. Ihre 30 Mitgliedstaaten setzen sich zu einem Gutteil aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zusammen. Weitere Mitgliedstaaten sind Australien, Japan, Kanada, Mexiko, Neuseeland, Südkorea, Türkei und die USA.

Vgl. allgemein zur OECD und zu deren rechtlichen Grundlagen, Organisation und Aufgaben *Oppermann*, Europarecht, 3. Aufl. 2005, § 3 Rn. 2 ff.

In den Jahren 2001/2002 führte die OECD eine wegbereitende vergleichende Studie zur Berufsberatung durch, in deren Rahmen 14 Mitgliedstaaten der OECD untersucht wurden, darunter neben Deutschland acht weitere Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Ergebnisse dieser Studie wurden von der OECD zunächst in entsprechenden Länderberichten und dann im Jahre 2004 in einem vergleichenden Gesamtbericht unter dem Titel „Career Guidance and Public Policy – Bridging the Gap“ zusammengefasst, der die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den untersuchten Mitgliedstaaten dargestellt.

Der zuletzt genannte Gesamtbericht ist im Internet in englischer Sprache unter <http://www.oecd.org/dataoecd/33/45/34050171.pdf> abrufbar.

Im Jahre 2002 dehnten das sogleich noch näher zu behandelnde Europäische Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Cedefop) und die Europäische Stiftung für Berufsbildung die Studie auf Ersuchen der Generaldirektion Bildung und Kultur der Europäischen Kommission auf die seinerzeitigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die noch nicht von der Studie erfasst wurden, sowie auf elf Beitrittskandidaten der Europäischen Union aus. Parallel dazu wurde im Rahmen einer Initiative der Weltbank die Studie auf sieben weitere Länder mit mittlerem Einkommensniveau ausgeweitet, wodurch der bislang umfangreichste Datenbestand zur Bildungs- und Berufsberatung weltweit zusammengetragen wurde.

Vgl. *Sultana*, Strategien zur Bildungs- und Berufsberatung: Trends, Herausforderungen und Herangehensweisen in Europa – Ein Synthesebericht des Cedefop, 2004, S.5 f., 9 und 22 ff.

Auf die Ergebnisse der OECD-Studie zur Berufsberatung in Deutschland wird im folgenden Abschnitt B III auf S. 69 ff. noch näher eingegangen.

b) Die Standards der Internationalen Vereinigung für Schul- und Berufsberatung

Die Internationale Vereinigung für Schul- und Berufsberatung (IVSBB) ist eine nicht-staatliche internationale Organisation, die sich aus natürlichen Personen, Verbänden und sonstigen Institutionen wie beispielsweise Ministerien zusammensetzt, die im Bereich der Schul- und Berufsbildung tätig sind und aus ca. 60 Ländern aller Kontinente kommen.

Vgl. die entsprechenden Angaben auf der Homepage der IVSBB (<http://www.iaevg.org/iaevg/nav.cfm?lang=3&menu=3&submenu=1>).

Die Generalversammlung der IVSBB hat am 8.8.1995 eine Erklärung angenommen, ausweislich derer der Auftrag der Vereinigung darin besteht:

- „1. dafür einzutreten, dass alle Bürger, die Bildungs- und Berufsberatung benötigen und wünschen, diese von professionellen und anerkannten Beratungsfachkräften erhalten können;
2. Empfehlungen zu den Grundsätzen und der Qualität von Beratungsdiensten auszusprechen, die deren Dienstleistungen für Schüler, Studierende und Erwachsene charakterisieren sollen;
3. Empfehlungen zu den für alle Beratungsfachkräfte der Bildungs- und Berufsberatung notwendigen Ausbildungen und Qualifikationen zu erarbeiten;
4. Regierungen dazu zu bewegen, eine Agentur, eine Institution oder eine Dienststelle, zu ermöglichen oder einzurichten bzw. weiterzuentwickeln, die dafür verantwortlich ist, folgende Aspekte zu entwickeln und zu fördern:
 - Gesetze und Leitlinien für die Einrichtung von Bildungs- und Berufsberatungsdiensten;
 - Einrichtung von Ausbildungs- und Weiterbildungsprogrammen für in der Praxis arbeitende Beratungs- und Orientierungsfachkräfte
 - Entwicklung und Bereitstellung von Methoden und Materialien für die Orientierung und Beratung;

- Durchführung von Forschungsarbeiten und Entwicklungsprogrammen mit dem Ziel, neue, umfassendere und bessere Verfahren für die Durchführung beruflicher Beratung und Orientierung zu entwickeln;
- Entwicklung angemessener Methoden der Evaluation von Orientierung und Beratung;
- Förderung des öffentlichen Bewusstseins, dass die persönliche Integrität einem besonderen Schutz unterliegt, wenn die Dienstleistungen von Bildungs- und Berufsberatern in Anspruch genommen werden, welche sich zu einem öffentlich bekannten Kodex ethischer Standards bekennen, eine unabhängige und zuverlässige Körperschaft existiert, bei der das Publikum Beschwerden vorbringen kann.“

Zitiert nach den entsprechenden Angaben auf der Homepage der IVSBB (<http://www.iaevg.org/iaevg/nav.cfm?lang=3&menu=1&submenu=1>).

Ebenfalls am 8.8.1995 hat die Generalversammlung der IVSBB eine umfangreiche Liste von „Ethischen Standards“ verabschiedet, die sich nicht nur auf die Pflichten der Bildungs- und Berufsberater gegenüber ihren „Klienten“ beziehen, sondern auch auf deren „Verhalten gegenüber Kollegen und Geschäftspartnern“, auf deren „Verhalten gegenüber der Regierung und anderen öffentlichen Institutionen“, auf deren „Pflichten gegenüber der Forschung und verwandten Aufgaben“ und schließlich deren „Pflichten als Bildungs- und Berufsberater/in“.

Die „Ethischen Standards“ sind im Einzelnen auf der Homepage der IVSBB (<http://www.iaevg.org/iaevg/nav.cfm?lang=3&menu=1&submenu=1>) nachzulesen.

Sodann wurde von der Generalversammlung der IVSBB am 5.8.1999 eine Erklärung zur Notwendigkeit der Entwicklung internationaler Standards im Hinblick auf die Qualifikation von Beratern verabschiedet. Zugleich hat die Generalversammlung der IVSBB ein Komitee, bestehend aus Mitgliedern von verschiedenen Regionen der Welt, eingesetzt, das solche Standards entwerfen soll.

Vgl. die entsprechenden Angaben auf der Homepage der IVSBB (<http://www.iaevg.org/iaevg/nav.cfm?lang=3&menu=1&submenu=3>).

Schließlich hat die Generalversammlung der IVSBB am 4.9.2003 eine ganze Reihe von „Internationalen Kompetenzen für Praktiker von Schulischer und Beruflicher Beratung“ verabschiedet. Dabei werden zuerst verschiedene „Kernkompetenzen“ genannt, die Schul- und Berufsberater mitbringen sollten. Sodann werden die „Fachkompetenzen“ aufgeführt, die Schul- und Berufsberater in den Bereichen Assessment, Bildungsbera-

tung, berufliche Entwicklung, Beratung, Informationsmanagement, Konsultation und Koordination, Forschung und Evaluation, Programm/Service-Management, Aufbau eines leistungsfähigen Gemeinwesens und Stellenvermittlung mitbringen sollten.

Die entsprechende Aufstellung ist abrufbar auf der Homepage der IVSBB (<http://www.iaevg.org/iaevg/nav.cfm?lang=3&menu=1&submenu=5>).

2. Der Einfluss der EG und der EU

Es ist bereits mehrfach in dieser rechtlichen Stellungnahme angeklungen, dass auch die Europäische Gemeinschaft (EG) und die Europäische Union (EU) in den letzten Jahren einen nennenswerten Einfluss auf die Berufsberatung in ihren Mitgliedstaaten nehmen.

a) Grund und Grenzen des Einflusses der EG und der EU

Das veranlasst zunächst zu der Frage, auf welcher Grundlage EG und EU einen solchen Einfluss nehmen und welche Grenzen insoweit zu beachten sind. Denn EG und EU dürfen gemäß Art. 5 des EG-Vertrags und Art. 5 des EU-Vertrags nur innerhalb der Grenzen der ihr in diesen Verträgen zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig werden (so genanntes Prinzip der begrenzten Ermächtigung). Darin liegt eine wichtige Begrenzung insbesondere der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft und zugleich ein wichtiger Unterschied zu ihren Mitgliedstaaten, denen in der Regel die Kompetenz zukommt, erforderlichenfalls neue Kompetenzen zu begründen.

Vgl. hierzu nur *Oppermann*, Europarecht, 3. Aufl. 2005, § 6 Rn. 10 und 62 ff.; *Streinz*, Europarecht, 7. Aufl. 2005, Rn. 132 und 498 f.

Das ist gerade im hier interessierenden Kontext bedeutsam, da namentlich die EG sowohl im Bereich der Sozial- und Beschäftigungspolitik als auch im Bereich der Bildungspolitik nach wie vor nur über begrenzte Rechtsetzungskompetenzen verfügt.

Vgl. dazu im Einzelnen *Noftz*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, E010 Rn. 94 ff.

Hieraus erklärt sich, dass sich auch im sekundären Gemeinschaftsrecht, also insbesondere dem von der EG selbst gesetzten Recht, so gut wie keine rechtsverbindlichen Vorgaben für die Berufsberatung in den Mitgliedstaaten finden. Die, soweit ersichtlich, einzige Ausnahme bildet die im vorstehenden Abschnitt B I 1 e) bb) S. 22 ff. der vorlie-

genden rechtlichen Stellungnahme erwähnte Verordnung (EWG) Nr. 2434/92 zur Änderung des zweiten Teils der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Gemeinschaft. Denn diese bildet zum einen den gemeinschaftsrechtlichen Hintergrund für die Regelung des § 29 Abs. 3 SGB III

Vgl. *Rademacher*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, § 29 Rn. 13.

und zum anderen die Rechtsgrundlage für das auch von der Bundesagentur für Arbeit unterstützte Kooperationsnetz EURES (European Employment Services).

Vgl. den Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG) vom 18.6.1996, BT-Drucksache 13/4941, S. 159.

Aus den geschilderten Hintergründen erklärt sich des Weiteren, warum zahlreiche Papiere der EG und der EU zu den Materien Sozial-, Beschäftigungs- und Bildungspolitik in Gestalt von Empfehlungen, Stellungnahmen, Entschlüssen, Mitteilungen oder Ähnlichem ergehen.

Vgl. etwa die Aufzählung bei *Noftz*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, E 010 Rn. 99.

Denn bei diesen spielt das zuvor genannte Prinzip der begrenzten Ermächtigung insofern eine bloß untergeordnete Rolle, als sich die Befugnis zum Erlass solcher Empfehlungen etc. teils aus allgemeinen Befugnisnormen wie Art. 202 und 211 EG-Vertrag ergibt. Teils wird aber auch eine besondere Ermächtigung für entbehrlich erachtet. Dies gilt vor allem dann, wenn und soweit den so bezeichneten Papieren jedenfalls kein extern gemeinter Verbindlichkeitsanspruch zukommt.

Vgl. hierzu im Einzelnen *Oppermann*, Europarecht, 3. Aufl. 2005, § 6 Rn. 101 ff.

Dessen ungeachtet wird im Schrifttum zu Recht darauf hingewiesen, dass der Einfluss gemeinschaftsrechtlicher und -politischer Maßnahmen im Bereich des Arbeitsförderungsrechts unabhängig von diesen Grenzen der rechtlichen Wirkung (im strengen Sinne) von zunehmend erheblicher Bedeutung ist.

Vgl. *Noftz*, in: Hauck/Noftz, SGB III, Loseblatt, Stand: Januar 2007, E 010 Rn. 98.

b) Die EntschlieÙung zur lebensbegleitenden Beratung aus dem Jahre 2004

Das zuletzt Gesagte gilt auch und gerade für die im vorliegenden Kontext besonders interessierende EntschlieÙung Nr. 9286/04 des Rates der Europäischen Union und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 28.5.2004 über den „Ausbau der Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der lebensbegleitenden Beratung in Europa“.

Die EntschlieÙung ist in der Entwurfsfassung, über die in der entsprechenden Ratstagung nach der Feststellung des Präsidenten „abgesehen von den üblichen sprachlichen Vorbehalten einhelliges Einvernehmen“ bestand, im Internet unter http://ec.europa.eu/education/policies/2010/doc/resolution2004_de.pdf abrufbar.

Denn für EntschlieÙungen gilt allgemein, dass diese zwar nicht volle rechtliche Verbindlichkeit beanspruchen, wohl aber eine Art selbstaufgelegter politischer Verpflichtung beinhalten.

Vgl. *Oppermann*, Europarecht, 3. Aufl. 2005, § 6 Rn. 110.

Darüber hinaus kommt der EntschlieÙung Nr. 9286/04 insofern eine besondere Bedeutung zu, als sie den vorläufigen End- und Höhepunkt einer ganzen Reihe von politischen Dokumenten der EG und der EU bildet, die den Beitrag der Berufsberatung zu zahlreichen politischen Zielen der EG und der EU herausstellen und im Folgenden zumindest erwähnt werden sollen.

Vgl. hierzu und zum Folgenden auch *Sultana*, Strategien zur Bildungs- und Berufsberatung: Trends, Herausforderungen und Herangehensweisen in Europa – Ein Synthesebericht des Cedefop, 2004, S. 17 ff.

So hat der Europäische Rat bereits auf seiner Tagung vom März 2000 in Lissabon darauf hingewiesen, dass ein hochwertiges lebensbegleitendes Beratungsangebot ein zentraler Bestandteil der Strategien für allgemeine und berufliche Bildung und zur Verbesserung der Beschäftigungschancen im Hinblick auf die Verwirklichung des strategischen Ziels ist, die Union bis 2010 zum dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen (so genannte Lissabon-Strategie).

Vgl. den siebten Erwägungsgrund der EntschlieÙung Nr. 9286/04.

Sodann weisen der Rat der Europäischen Union und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten in ihrer Entschließung Nr. 9286/04 auf Folgendes hin:

„(1) In dem *Bericht über die konkreten künftigen Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung*, der 2001 vom Europäischen Rat in Stockholm gebilligt worden war, wurde festgestellt, dass der Zugang zu Beratungsdiensten, die Gewährleistung der Qualität von Diensten, die Bedeutung der Beratung für die Entwicklung der Humanressourcen und die Beratung zur Förderung der Mobilität bei Bildung und Beschäftigung in Europa zu den Bereichen zählen, die bei der Umsetzung des Arbeitsprogramms ‚Allgemeine und berufliche Bildung 2010‘ vorrangig zu entwickeln sind.

(2) Die Kommission hat in ihrer Mitteilung über lebensbegleitendes Lernen ‚*Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen*‘ (November 2001) Beratung als Querschnittsthema für die Entwicklung und Umsetzung der Strategien des lebensbegleitenden Lernens auf nationaler Ebene und als vorrangigen Bereich für Maßnahmen auf Ebene der Europäischen Union und der Mitgliedstaaten bezeichnet.

(3) In dem Weißbuch ‚*Neuer Schwung für die Jugend Europas*‘ (2001) wird darauf hingewiesen, dass junge Menschen flexible Beratungs- und Orientierungssysteme benötigen, die einen dauerhaften Zugang zum lebensbegleitenden und sämtliche Lebensbereiche umspannenden Lernen fördern.

(4) Der Rat hat in seiner *Entschließung zum lebensbegleitenden Lernen* vom 27. Juni 2002 den Mitgliedstaaten und der Kommission empfohlen, sich vorrangig darum zu bemühen, dass hochwertige Information, Beratung und Orientierung über Möglichkeiten der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa für unterschiedliche Zielgruppen bereitgestellt werden und zugänglich sind.

(5) Die Kommission hat in ihrer Mitteilung ‚*Aktionsplan für Qualifikation und Mobilität*‘ (2002) darauf hingewiesen, dass sich die berufliche und geografische Mobilität in Europa und die Weiterqualifizierung der Arbeitskräfte auch dadurch fördern lassen, dass den Arbeitnehmern und Arbeitgebern der Zugang zu Information, Beratung und Orientierung erleichtert wird.

(6) Die *Richtlinie 2002/73/EG zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen* umfasst auch die Verpflichtung des Zugangs zu allen Formen und allen Ebenen der Berufsberatung.

(7) Der Rat hat in seiner *Entschließung zur Förderung einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit bei der beruflichen Bildung* vom 19. Dezember 2002 festgestellt, dass dem Ausbau der Politiken, Systeme und Praktiken betreffend Information, Beratung und Orientierung in den Mitgliedstaaten Vorrang eingeräumt werden sollte, um die berufliche und geografische Mobilität der Bürger innerhalb Europas zu unterstützen.

(8) In ihrer Mitteilung ‚*Wirkungsvoll in die allgemeine und berufliche Bildung investieren: eine Notwendigkeit für Europa*‘ (2003) hat die Kommission darauf hingewiesen, dass Investitionen in Orientierung und Beratung als frühzeitige Präventionsstrategien anzusehen sind, die dazu angetan sind, eine mangelhafte Übereinstimmung zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung und den Erfordernissen des Arbeitsmarkts signifikant zu reduzieren, die Abschlussquoten an Sekundarschulen und Hochschulen wesentlich zu erhöhen und den Übergang zum Erwerbsleben ebenso zu erleichtern wie die Wiederaufnahme des Lernens.

(9) In den *Europäischen beschäftigungspolitischen Leitlinien* (2003) wird empfohlen, vorrangig für eine frühzeitige Beratung zu sorgen, um Neuzugänge zur Arbeitslosigkeit und insbesondere zur Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden.

(10) In den *Schlussfolgerungen des Rates vom 25. November 2003 über den Aufbau von Humankapital zur Förderung des sozialen Zusammenhalts und der Wettbewerbsfähigkeit in der wissensbasierten Gesellschaft* wurde hervorgehoben, wie wichtig Kohärenz und Komplementarität zwischen den politischen Maßnahmen bei der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie hinsichtlich der sozial- und wirtschaftspolitischen Strategien sind.

(11) In der *Entschließung des Rates vom 25. November 2003 zum Thema ‚Gestaltung der Schule als offenes Lernumfeld, um Schulabbruch und Missbehagen bei Jugendlichen vorzubeugen und entgegenzuwirken und die soziale Integration der Jugendlichen zu fördern‘* wurde anerkannt, dass es erforderlich ist, die Zusammenarbeit und mögliche Synergien zwischen Schule und Arbeitswelt zu unterstützen und die soziale Integration unter Einbeziehung der Familien wie auch von Einrichtungen für Jugend- und für Freiwilligentätigkeit zu fördern.

(12) Schließlich werden in dem gemeinsamen Zwischenbericht (2004) des Rates und der Kommission über die Umsetzung der Lissabonner Strategie ‚*Allgemeine und berufliche Bildung 2010 – Die Dringlichkeit von Reformen für den Erfolg der Lissabon-Strategie*‘ die Beratungsdienste unter den vier vorrangigen Maßnahmen aufgeführt, mit denen offene, attraktive und für jedermann zugängliche Lernumfelder geschaffen werden können, ‚so dass diese Dienste das Lernen in jedem Alter und in jeder Form fördern, die Bürger befähigen, ihr Lernen und Arbeiten sinnvoll zu steuern, insbesondere indem sie es ihnen leichter machen, bestimmte Lern- und Karrieremöglichkeiten wahrzunehmen und erfolgreich zu nutzen‘.

Bei alledem gehen der Rat der Europäischen Union und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten davon aus, dass sich Beratung auf eine Vielzahl von Tätigkeiten erstreckt, die Bürger jeden Alters in jedem Lebensabschnitt dazu zu befähigen, sich Aufschluss über ihre Fähigkeiten, Kompetenzen und Interessen zu verschaffen, Bildungs-, Ausbildungs- und Berufsentscheidungen zu treffen sowie ihren persönlichen Werdegang bei der Ausbildung, im Beruf und in anderen Situationen, in denen diese Fähigkeiten und Kompetenzen erworben und/oder eingesetzt werden, selbst in die Hand zu nehmen.

Vgl. den ersten Erwägungsgrund der Entschließung Nr. 9286/04.

Dabei „stellen“ der Rat der Europäischen Union und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten in ihrer Entschließung Nr. 9286 vom 28.5.2004 neben anderem einerseits „fest“, dass der Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft die politisch Verantwortlichen in Bezug auf die Entwicklung der Humanressourcen sowie die Politik, die Systeme und die Verfahren auf dem Gebiet der Beratung vor neue Herausforderungen stellt. Andererseits hätten die Ergebnisse der Überprüfung der Beratungspolitik in europäischen Ländern gezeigt, dass die Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der Beratung in Europa in vielen Ländern den Anforderungen der wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft nicht genügen und daher eine Reform der Politiken und eine Neugestaltung der Praktiken in diesem Bereich erforderlich ist.

Vor diesem Hintergrund „heben“ der Rat der Europäischen Union und die im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten in ihrer Entschließung Nr. 9286 vom 28.5.2004 an erster Stelle „Folgendes hervor“:

„Alle europäischen Bürger sollten – soweit angebracht und unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten – in jedem Lebensabschnitt Zugang zu Beratungsdiensten haben, wobei gefährdeten Einzelpersonen und Gruppen in besonderem Maße Rechnung zu tragen ist.“

Sie „fordern die Mitgliedstaaten“ daher unter anderem „auf“,

„sich darum zu bemühen, eine effiziente Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den Beratungsanbietern auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bei der Bereitstellung von Beratungsdiensten zu gewährleisten, um einen breiteren Zugang zu ermöglichen und die Kohärenz des Angebots, insbesondere für Risikogruppen, sicherzustellen;“ und

„gegebenenfalls das bestehende nationale Beratungsangebot in der allgemeinen und beruflichen Bildung und im Beschäftigungsbereich im Kontext der Erkenntnisse zu prüfen, zu denen die Kommission, die OECD und die Weltbank bei der Überprüfung der Beratungspolitik gelangt sind“.

c) Konsequenzen für die rechtliche Beachtlichkeit der OECD-Studie zur Berufsberatung in Deutschland

Vor allem aus dem zuletzt genannten Passus erschließt sich die rechtliche Bedeutung der im vorstehenden Abschnitt B II 1a) auf S. 60 f. erwähnten Studie, die die OECD im Jahr 2002 unter anderem zur Berufsberatung in Deutschland erstellt hat. Denn mit der Zustimmung zu der EntschlieÙung Nr. 9286/04 hat sich die Bundesrepublik Deutschland als Gesamtstaat im Sinne der zuvor erwähnten rechtlichen Bedeutung, die EntschlieÙungen allgemein zukommt, gegenüber der EU und der EG verpflichtet, bei der zugesagten Überprüfung des bestehenden nationalen Beratungsangebots insbesondere die konkreten Vorschläge und Empfehlungen zu berücksichtigen, die in der OECD-Studie zur Berufsberatung in Deutschland ausgesprochen werden. Insofern besteht also konkreter Handlungsbedarf.

Siehe hierzu das von der OECD im Jahr 2004 herausgegebene Handbuch „Berufsberatung – ein Handbuch für politisch Verantwortliche“.

III. Bewertung der derzeitigen Ausgestaltung und Situation der Berufsberatung in Deutschland

Vor diesem Hintergrund soll die derzeitige rechtliche Ausgestaltung und die tatsächliche Situation der Berufsberatung in Deutschland einer Bewertung unterzogen werden, die insbesondere die Ergebnisse der OECD-Studie, aber auch die Ergebnisse des Abschlussberichts zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, die EntschlieÙung Nr. 9286/04 von EU und EG sowie die sonstigen Rahmenbedingungen, die im Vorstehenden geschildert wurden, berücksichtigt. Dabei wird die OECD-Studie, die im englischen Original mit dem Titel „OECD Review of Career Guidance Policies – Germany“ überschrieben ist (die Studie ist im Internet auf der Homepage der OECD unter <http://www.oecd.org/dataoecd/28/35/1939079.pdf> abrufbar), in der deutschen Fassung zitiert, in der sie in den von der Bundesagentur für Arbeit herausgegebenen Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv) im Jahr 2002 veröffentlicht wurde.

Vgl. ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 ff. Diese Publikation ist auch im Internet unter http://doku.iab.de/ibv/2002/ibv3802_2677.pdf abrufbar.

1. Die materiellen Vorgaben für die Berufsberatung im SGB III

Wendet man sich zunächst den materiellen Vorgaben zu, die sich aus dem SGB III für die Berufsberatung ergeben, dann erscheint es angezeigt, zwischen den speziellen Vorgaben zu differenzieren, die vor allem für die Bundesagentur für Arbeit gelten, und denjenigen, die die Berufsberatung durch so genannte Dritte regeln.

a) Vorgaben für die Berufsberatung durch die BA

Im Hinblick auf die speziellen Vorgaben der §§ 29 ff. SGB III, die vor allem für die Berufsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit gelten, ist festzustellen, dass diese im Großen und Ganzen – jedenfalls isoliert betrachtet – auch den Anforderungen genügen, die sich aus den vorstehend geschilderten Rahmenbedingungen ergeben.

So hat die Darstellung im Abschnitt BI 1 a) auf S. 11 ff. der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme ergeben, dass die Berufsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit in gegenständlicher Hinsicht zumindest nach den gesetzlichen Vorgaben umfassend angelegt sein sollte, da sie in der Sache etwa auch die Bildungsberatung und das lebenslange Lernen erfassen sollte. Das Gleiche gilt im Wesentlichen für die im Abschnitt BI 1 b) auf S. 15 ff. dargestellte Berufsorientierung, die nach dem SGB III eine besondere Form der öffentlichen Berufsberatung darstellt.

Sodann ist positiv zu vermerken, dass die im Abschnitt B I 1 e)-g) auf S. 22 ff. der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme geschilderten Regelungen des SGB III und des SGB I jedenfalls normativ darauf angelegt sind, dass jeder Bürger – entsprechend den Forderungen des Rates der Europäischen Union und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten in der Entschließung Nr. 9286/04 – in jedem Lebensabschnitt die Leistungen der öffentlichen Berufsberatung unentgeltlich in Anspruch nehmen kann.

Vor diesem Hintergrund sind jedenfalls die speziellen gesetzlichen Regelungen zur öffentlichen Berufsberatung im SGB III grundsätzlich positiv zu bewerten. Sie sollten

daher auch bei einer künftigen Neuorganisation der öffentlichen Berufsberatung im Wesentlichen beibehalten werden.

b) Die Regelungen betreffend die Berufsberatung durch so genannte Dritte

Etwas grundsätzlich anderes gilt hingegen für die Vorgaben, die sich aus dem SGB III für die Berufsberatung durch so genannte Dritte, also durch private Anbieter ergeben. Denn diese Vorgaben und deren praktische Handhabung werden in der OECD-Studie einer berechtigten Generalkritik unterzogen.

So wird in grundsätzlicher Hinsicht kritisch bemerkt, dass der private Sektor – abgesehen von der (im Abschnitt B I 1 h) auf S. 27 ff. der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme dargestellten) Möglichkeit, entsprechende Beratungsangebote durch die Bundesagentur für Arbeit zu untersagen – „nicht reguliert ist“ mit der Folge, dass Art und Verbreitung privater Angebote unklar seien.

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 39 ff.).

Aber auch die genannten Untersagungsmöglichkeiten hätten sich als stumpfes Schwert erwiesen, da in der Praxis keine Mechanismen eingerichtet worden seien, um diese durchzusetzen. Daher wird in der OECD-Studie gefordert, dass für die Berufsberatung im privaten Sektor „deutlichere Qualitätsstandards“ gefordert werden und ein „klares Verfahren“ eingeführt wird, damit diese Qualitätsstandards auch durchgesetzt werden können.

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 40 und 69 f.).

An diesem Punkt setzt das von dem Beratungsunternehmen Ramboll Management im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) durchgeführte Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“ an. Denn dieses Projekt zielte auch und gerade auf „die Analyse und Weiterentwicklung von Vorstellungen für grundlegende Qualitätsstandards in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung“.

Vgl. den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. I.

Die Verfasser des Abschlussberichts zu diesem Projekt sind jedoch zu der Einschätzung gelangt, dass der Formulierung und Umsetzung einheitlicher und allgemein anwendbarer Qualitätsstandards Grenzen gesetzt seien, die vor allem aus der Heterogenität der Beratungslandschaft und dem Umstand resultierten, dass Beratung in mehr als vier von fünf Einrichtungen nicht den Schwerpunkt der Tätigkeit darstelle. Daher schlagen die Verfasser „ein dezentrales System der Qualitätssicherung“ vor, das zwar nicht die Verbindlichkeit zentral gesteuerter Systeme herstellen könne. Es erlaube dafür aber, den unterschiedlichen Ausprägungen in den einzelnen Einrichtungen gerecht zu werden und somit (potenziell) die vielen Anbieter zu integrieren, die Beratung neben anderen Dienstleistungen anbieten. Dabei sei die „Grundidee“ dieses Ansatzes,

„den Akteuren vor Ort eine Unterstützung für die Erbringung von der Beratung zu liefern, ohne dass es dadurch zu einer Verpflichtung zu aufwändigen Verfahren oder Veränderungen der Strukturen kommen muss.“

Vgl. den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. 308 f.

Vor diesem Hintergrund werden in dem Abschlussbericht 50 Qualitätsstandards formuliert, die jeweils in einem „Standardprofil“ dargestellt werden, das Informationen zu den Stichworten „Ziel“, „Merkmal“, „Umsetzbarkeit“ und „Messinstrument“ enthält. Dabei werden die Standards selbst mit Schlagworten umschrieben wie „Sichtbare Hinweise auf die Örtlichkeit“, „Hochschulabschluss“, „Ausreichender Zeitrahmen“ oder „Berücksichtigung und Steuerung der personellen Ressourcen“.

Vgl. den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. 311 ff.

Ob es hierbei auch und gerade im Hinblick auf die privaten Anbieter von Berufsberatung bleiben kann, erscheint offen angesichts der Tatsache, dass sich die Studie hauptsächlich mit öffentlich-rechtlich organisierten Akteuren der Berufsberatung befasst.

Vgl. den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. 178 f., 189 f., 264 ff. und passim

2. Das Fehlen von Ausbildungsstandards

Eng verknüpft mit dieser Problematik ist die Frage, welche Anforderungen an die Ausbildung von Berufsberatern gestellt werden.

Es wurde bereits in den Abschnitten B I 3 c) und d) auf S. 46 ff. der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme darauf hingewiesen, dass sich weder im Schul- und Hochschulbereich noch in den Regelungen, die für die sonstigen dem Staat zuzurechnenden Akteure der Berufsberatung gelten, hinreichende Vorgaben finden, die flächendeckend sicherstellen, dass dort ein eigens geschultes Personal vorhanden ist, das eine qualifizierte Bildungs- oder gar allgemeine Berufsberatung durchführen könnte. Dieser Befund wird in der OECD-Studie in verallgemeinernder Weise bestätigt und um einige weitere wichtige Aspekte ergänzt.

So wird darauf hingewiesen, dass auch die Ausbildung der Mitarbeiter der BA insofern unzureichend sei, als zum Untersuchungszeitpunkt nur etwa jeder fünfte Berufsberater das dreijährige Studium für Berufsberater bzw. Arbeitsberater absolviert hätten. Die meisten anderen hätten ein allgemeines dreijähriges Studium in öffentlicher Verwaltung absolviert und dann, nach einiger Berufserfahrung in der BA, einen relativ kurzen, sechsmonatigen Lehrgang in Berufsberatung absolviert. Das heiße aber, dass nicht nur ihre Ausbildung beschränkter sei, sondern auch, dass ihre Tätigkeit „vor einem Verwaltungshintergrund“ durchgeführt werde. Angesichts dessen müsse überprüft werden, ob die kürzere (sechsmonatige) Zusatz-Ausbildung angemessen ist oder ob ein deutlich höherer Anteil der Berater das längere Studium absolvieren müsse.

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 62).

Dabei verkennt die OECD-Studie freilich nicht, dass die Ausbildung in den anderen Bereichen, in denen Berufsberatung angeboten wird, sehr viel unterschiedlicher ist. Dies gelte nicht nur für den privaten, sondern auch für den öffentlichen Bereich, also beispielsweise für die Beratungslehrer und die Studienberater.

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 63).

Die sich hieraus ergebenden Defizite werden nach Einschätzung der Verfasser der OECD-Studie durch die „Strukturen der Berufsverbände“ nicht ausgeglichen. Dabei werden vor allem die Bemühungen des „Deutschen Verbands für Berufsberatung (DVB)“ erwähnt, die nötige Qualität der Berufsberatung durch die Einrichtung eines „BerufsBeratungsRegisters“ zu sichern.

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 65).

Bei dem BerufsBeratungsRegisters handelt es sich um einen eingetragenen Verein, dessen Zweck nach der Vereinssatzung „insbesondere die Förderung der Allgemeinheit auf dem Gebiet der Berufsausbildung und damit der Bildung gemäß § 52 Abs. 2 Nr. 1 AO sowie der Jugendhilfe im Bereich der Ausbildung gemäß § 52 Abs. 2 Nr. 2 AO“ ist. Der Satzungszweck wird nach der Satzung verwirklicht durch die Einrichtung eines Registers, das berufliche Beratung als qualifizierte, professionelle Dienstleistung gewährleistet und ihrer missbräuchlichen Ausübung zum Schutz der Allgemeinheit vorbeugt. Die Registrierung verpflichtet nach der Vereinssatzung zu fachgerechter und klientenorientierter beruflicher Beratung auf der Grundlage einer angemessenen Qualifikation und Erfahrung, der Einhaltung der bereits im Abschnitt B II 1 b) auf S. 61 ff. der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme geschilderten „Ethischen Standards“ der Internationalen Vereinigung für Schul- und Berufsberatung (IVSBB), der Einhaltung der Qualitätsstandards (1998) des Deutschen Verbandes für Berufsberatung e. V. (dvb) und der „Anerkennung des Beschwerderechts für Klient/innen beruflicher Beratung“.

Vgl. § 2 der Vereinssatzung, die auszugsweise im Internet auf der Homepage des Vereins unter <http://www.bbregister.de/zweck.htm> abgerufen werden kann.

Dabei weist die OECD-Studie freilich darauf hin, dass von den seinerzeit im BerufsBeratungsRegister geführten 420 Mitgliedern nur circa 50 nicht Mitarbeiter der BA seien.

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 65).

Vor diesem Hintergrund wird in der OECD-Studie Folgendes ausgeführt:

„Es wirkt ironisch und paradox, dass Berufsberater, die die Aufgabe haben, anderen die Berufswahl zu erleichtern und besonderen Wert auf Berufe legen sollen, die offiziell anerkannt sind, selbst keine solche offizielle Anerkennung haben. Jeder kann sich Berufsberater nennen; eine Qualifikation ist nicht erforderlich. Der

DVB hat versucht, sein Register offiziell anerkennen zu lassen, war aber bisher damit nicht erfolgreich. Ein solcher Status würde eine Anerkennung als Kammer bedeuten, die die Befugnis hätte, den Beruf und den Zugang zu diesem Beruf zu regulieren. Wir schlagen vor, dass ein weiterer Antrag gestellt wird und dass die Bundesanstalt für Arbeit [jetzt: Bundesagentur für Arbeit] diesen Antrag eindeutig unterstützt.“

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 66).

Von einem solchen Antrag hat der Deutsche Verband für Berufsberatung jedoch bislang abgesehen, nachdem sich herausgestellt hat, dass die BA dem BerufsBeratungsRegister kritisch bis ablehnend gegenüber steht. Daher bleibt zu prüfen, ob der Beruf des Berufsberaters und der Zugang zu diesem Beruf gesetzlich normiert werden sollte. Eine solche gesetzliche Regelung könnte sich zum einen an den „Standards für die Qualifikation von BBB-Beratern“ orientieren, die im Rahmen des Projekts „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“ entwickelt wurden.

Vgl. den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. 148.

Zum anderen sollten bei einer gesetzlichen Regelung auch die im Abschnitt B II 1 b) auf S. 61 ff. genannten „Internationalen Kompetenzen für Praktiker von Schulischer und Beruflicher Beratung“ der Internationalen Vereinigung für Schul- und Berufsberatung (IVSBB) Berücksichtigung finden.

3. Defizite in einzelnen Beratungsbereichen

Darüber hinaus offenbart die OECD-Studie verschiedene Defizite in den einzelnen Beratungsbereichen, die allesamt für eine Stärkung und Ausweitung der derzeit bei der Bundesagentur für Arbeit angesiedelten öffentlichen Berufsberatung sprechen.

a) Der Schul- und Hochschulbereich

So unterzieht die OECD-Studie namentlich die Situation im Schul- und Hochschulbereich einer kritischen Analyse. Dabei werden die Ergebnisse, die der Abschnitt BI 3 c) der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme auf S. 46 f. zutage gefördert hat, insofern

bestätigt, als auch die Verfasser der Studie betonen, dass die in diesen Bereichen bestehenden rechtlichen Vorgaben sehr unterschiedlich sind und häufig nur eine inhaltlich auf die Wahlmöglichkeiten im Bildungssystem beziehungsweise auf das Studium beschränkte Beratung gewährleisten.

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 8 f. und 18 ff.).

Darüber hinaus wird kritisiert, dass sich die Vermittlung von Berufswahlkompetenzen in den schulischen Lehrangeboten weitgehend auf ein Verständnis der Arbeitswelt beschränke und der Entwicklung von Fähigkeiten zur Selbsteinschätzung, Entscheidungsfindung und Berufsplanung nur geringe Aufmerksamkeit zukomme.

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 57).

Diesem Mangel wird übrigens auch durch die im Abschnitt B I 3 e) cc) behandelte „Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit von Schulen und Berufsberatung zwischen der Kultusministerkonferenz und der Bundesagentur für Arbeit vom 15.10.2004“ letztlich nicht abgeholfen, da es hierzu einer konkreten Selbstverpflichtung der Kultusminister bedurft hätte, die schulischen Lehrangebote entsprechend zu überarbeiten. Stattdessen beschränkt sich die Rahmenvereinbarung, wie ausgeführt, im Abschnitt „Zusammenarbeit im Prozess der Berufswahlvorbereitung“ auf bloße Absichtserklärungen.

Und mit Blick auf Beratungstätigkeit der Hochschulen wird die „Grundsatzfrage“ aufgeworfen, ob angesichts des zunehmenden Wettbewerbs zwischen den Hochschulen die nötige Neutralität der zentralen Studienberatung gewährleistet ist, zumal die Hochschule als Hauptanbieter einer Bildungsberatung für Studierende gelte.

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 58).

Vor diesem Hintergrund spricht sich die OECD-Studie insgesamt für eine „Verstärkung der Berufsberatung in den Bildungseinrichtungen“ durch die BA, und hier insbesondere für eine „Verstärkung der Berufsorientierung und Berufsbildung an Gymnasien“ aus.

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 55 und 57).

b) Die Dienste für erwachsene Beschäftigte

Ferner stellt die OECD-Studie lapidar fest, dass die Berufslaufbahnberatung für erwachsene Beschäftigte allgemein schlechter sei als die für Jugendliche und arbeitslose Erwachsene. Dabei wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass sektorspezifische Angebote, die vor allem darauf abzielten, dass sich der Einzelne innerhalb des bestehenden Berufsfelds weiterentwickeln kann, zwar einen wichtigen Beitrag leisten könnten, letztlich aber nicht ausreichend seien. Auch das spreche dafür, dass die BA bei der arbeitnehmerbezogenen Beratung eine stärkere Rolle spielen sollte.

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 59-61).

4. Zwischenergebnis zur Rolle der BA in der öffentlichen Berufsberatung

Dies alles spricht dafür, dass die derzeit bei der Bundesagentur für Arbeit angesiedelte öffentliche Berufsberatung deutlich gestärkt und erweitert werden sollte, um einerseits die bestehenden Defizite bei den übrigen Akteuren der öffentlichen Berufsberatung zu kompensieren und andererseits den neuen Herausforderungen gerecht zu werden, die insbesondere in der Entschließung Nr. 9286 des Rates der Europäischen Union und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 28.5.2004 formuliert wurden. Vor diesem Hintergrund geht auch die OECD-Studie *expressis verbis* davon aus, dass die BA ihren Beratungsdiensten insgesamt mehr Ressourcen zur Verfügung stellen müsste, um diese Aufgaben effizient zu erfüllen.

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 54).

Es wurde indessen bereits bei der Schilderung des rechtstatsächlichen und rechtspolitischen Hintergrunds der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme auf S. 8 f. darauf hingewiesen, dass das Engagement der Bundesagentur für Arbeit in der öffentlichen Berufsberatung auch und gerade in der Zeit nach Bekanntwerden der OECD-Studie deutlich nachgelassen hat und dass dieser (Negativ-)Befund die derzeitigen Regierungsfraktionen im Bundestag ebenfalls erreicht hat. Denn diese haben die Bundesregierung, wie ausgeführt, ausdrücklich in einem förmlichen Antrag aufgefordert, die personellen Ressourcen der Berufsberatung bei der Bundesagentur für Arbeit zumindest mit Blick auf

eine „angemessene individuelle Beratung und Betreuung der Jugendlichen“ wieder „deutlich zu verstärken“.

Antrag verschiedener Abgeordneter und der Fraktionen CDU/CSU und SPD vom 20.6.2007, BT-Drucksache 16/5730, S. 8.

Doch ist es mit derartigen Appellen getan? Die Bundesregierung hat jedenfalls wenige Monate vor diesem Antrag der Regierungsfractionen verlauten lassen, dass die Frage, wie die Entscheidung der BA, die früher selbständige Abteilung „Berufsberatung“ in den Bereich „Produkte und Programme“ einzugliedern, vor dem Hintergrund der wachsenden Anforderungen an berufliche Beratung zu bewerten ist, ausschließlich von der Bundesagentur für Arbeit zu beurteilen sei, da sie als Körperschaft des öffentlichen Rechts innerhalb des gesetzlichen Rahmens eigenständig über ihre Organisation zu befinden habe.

Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 1.3.2007 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucksache 16/4462, S. 5.

Das ist freilich nur die „halbe Wahrheit“. Zwar haben die Ausführungen im Abschnitt B I 2 c) auf S. 33 ff. der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme ergeben, dass die Bundesagentur für Arbeit grundsätzlich nur einer Rechtsaufsicht unterliegt. Und von einer solchen Rechtsaufsicht wird das Verwaltungshandeln einer Behörde in der Tat grundsätzlich nur insoweit erfasst, als hieraus Verstöße gegen die gesetzlichen Vorgaben resultieren. Gerade hierin liegt der entscheidende Unterschied zur so genannten Fachaufsicht, die sich auch auf die Zweckmäßigkeit der Aufgabenerfüllung erstreckt.

Vgl. etwa *Groß*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2006, § 13 Rn. 102; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, Band 3, 5. Auflage 2004, § 101 Rn. 13 ff.

Angesichts dessen könnte man argumentieren, dass ein solcher Verstoß gegen gesetzliche Vorgaben im konkreten Fall nicht ersichtlich sei, da das SGB III keinerlei Vorgaben zu der Frage enthält, wie die Berufsberatung innerhalb der Agenturen für Arbeit und innerhalb der Bundesagentur für Arbeit zu organisieren sei; es schreibt lediglich vor, dass die Agenturen für Arbeit Berufsberatung anzubieten haben (vgl. § 29 Abs. 1 SGB III)

Eine solche Argumentation würde jedoch außer Acht lassen, dass die Kleine Anfrage, die der zuvor geschilderten Stellungnahme der Bundesregierung zugrunde lag, nicht auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns der Bundesagentur für Arbeit abzielte, sondern auf Fragen der internen Behördenorganisation. Hier hat die Bundesregierung aber, wie im nachfolgenden Abschnitt BIV 3 auf S. 115 ff. noch näher darzulegen sein wird, ihrerseits im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben ein weites Organisationsermessen. Von daher könnte die Bundesregierung, wenn sie wollte, sehr wohl direkten Einfluss auf die interne Behördenorganisation der Bundesagentur für Arbeit nehmen. Ferner könnte auch der Bundesgesetzgeber hier regelnd tätig werden.

Darin liegt zwar ein nicht zu unterschätzendes Potential, das dazu genutzt werden könnte, die Situation der öffentlichen Berufsberatung zu verbessern. Es stellt sich aber die Frage, ob dies nicht dazu führen würde, dass man lediglich die Symptome kuriert.

5. Ursachen für die Fehlentwicklungen bei der BA

Denn es spricht Vieles dafür, dass die genannten Fehlentwicklungen weniger auf die organisatorische Ausgestaltung innerhalb der Bundesagentur für Arbeit als vielmehr darauf zurückzuführen sind, dass die Berufsberatung organisatorisch und finanziell in die Bundesagentur für Arbeit eingegliedert ist. Für diese These finden sich sowohl in der OECD-Studie zur Berufsberatung in Deutschland als auch in der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) in Auftrag gegebenen Studie „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“ mehrere Anhaltspunkte und Belege.

So wird in der OECD-Studie ganz allgemein darauf hingewiesen, die Art der Beratungsdienste der BA seien „stark durch ihre anderen Funktionen bestimmt, insbesondere die Stellenvermittlung und Verwaltung von finanziellen Leistungen.“ Dies werde auch dadurch belegt, dass die BA selbst sage, die Stellenvermittlung sei ihre Kernaufgabe; alle anderen Dienste seien zweitrangig. Darin sehen die Verfasser der OECD-Studie einen Widerspruch zu den Vorgaben des SGB III, denn dort würden sowohl die Berufsberatung als auch die Stellenvermittlung als Kernaufgaben der Arbeitsämter (jetzt: Agenturen für Arbeit) gekennzeichnet.

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 48).

Dieser Widerspruch kann der Bundesagentur für Arbeit jedoch nur bedingt zum Vorwurf gemacht werden. Er resultiert vielmehr letztlich aus der Zwitterstellung der Bundesagentur für Arbeit. Denn sie ist einerseits kraft Gesetzes zunächst und vor allem Träger der Arbeitslosenversicherung. In dieser Funktion kommt ihr in erster Linie die Aufgabe zu, die zahlreichen im SGB III geregelten Sach- und Geldleistungen zu erbringen, die unmittelbar und ausschließlich darauf abzielen, das Risiko Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen. Daher erscheint es auch gerechtfertigt, diese Sach- und Geldleistungen aus Beiträgen der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren. Gleichzeitig führt aber gerade diese Betragsfinanzierung dazu, dass der Arbeitsschwerpunkt der Bundesagentur für Arbeit in erster Linie auf der Erbringung dieser Sach- und Geldleistungen liegt.

Auf der anderen Seite ist die Bundesagentur für Arbeit nach der derzeit geltenden Rechtslage der wichtigste Anbieter öffentlicher Berufsberatung. Die Berufsberatung verfolgt aber, wie im Abschnitt B I 2 d) bb) der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme auf S. 39 ff. näher ausgeführt wurde, zumindest nach den §§ 29 ff. SGB III einen umfassenden präventiven Ansatz, der weit über das sozialversicherungsrechtliche Anliegen, das Risiko Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder die Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen, hinausreicht. Daher erscheint es bereits im Ausgangspunkt aus den im Abschnitt B I 2 d) bb) genannten Gründen bedenklich, wenn die öffentliche Berufsberatung der Bundesagentur für Arbeit als Träger der Sozialversicherung überantwortet wird und die Wahrnehmung dieser Aufgabe überwiegend aus Beiträgen der Versicherten finanziert wird.

Schon aus diesem Grund überrascht es nicht, dass die Berufsberatung im Zuge des grundlegenden Umbaus der Bundesagentur für Arbeit in den zurückliegenden acht Jahren ins Hintertreffen geraten ist. Dieser Trend wird durch weitere normative und strukturelle Gründe verstärkt.

So hat die Darstellung im Abschnitt B I 1 c) auf S. 15 ff. der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme gezeigt, dass das SGB III für die Berufsberatung keine speziellen Ziele definiert. Daher bleibt es insoweit bei den in § 1 SGB III genannten allgemeinen Zielen

der Arbeitsförderung. Bei diesen stehen aber fast ausschließlich arbeitsmarktbezogene Ziele im Vordergrund, die wiederum die speziell für die Berufsberatung geltenden Vorgaben überlagern.

Daher bemängelt die OECD-Studie zur Berufsberatung in Deutschland ganz allgemein, dass die BA Gefahr läuft, den Bedürfnissen Einzelner mitunter nicht die nötige Aufmerksamkeit zu schenken.

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 51).

Es dürfte jedoch nicht damit getan sein, insoweit lediglich der sich daran anschließenden Empfehlung der OECD-Studie zu folgen, wonach bei der Definition dieser Ziele

„[...] neben den zurzeit dominierenden arbeitsmarktbezogenen Zielen die Ziele ein stärkeres Gewicht erhalten [sollten], die auf Kundenzufriedenheit gerichtet sind.“

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 51).

Denn die vom Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) in Auftrag gegebene Studie „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“ weist mit Recht darauf hin, dass eine zielführende Berufsberatung nach dem im vorstehenden Abschnitt B II 1 a) auf S. 60 f. erwähnten Gesamtbericht der OECD „Career Guidance and Public Policy – Bridging the Gap“ ein Mindestmaß an Unabhängigkeit erfordert. Eine solche Unabhängigkeit setzt aber nach dem OECD-Bericht auf der Zielebene voraus, dass sich die Beratung primär an den Bedürfnissen des Individuums und nicht an gesamtgesellschaftlichen Zielen orientiert.

Diesen Anforderungen wird die von der Bundesagentur für Arbeit angebotene Berufsberatung nicht gerecht, weil sie sowohl nach ihrer Aufgabenstruktur als auch nach den gesetzlichen Vorgaben primär arbeitsmarktbezogene Ziele verfolgen soll.

Vgl. zum Ganzen den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. 257 f.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die Bundesagentur für Arbeit ihren „Kunden“ wegen der erwähnten Zwitterstellung nicht nur in der Rolle des Beraters begegnet,

sondern zugleich in der Rolle des Gebers, der über die Vergabe finanzieller Leistungen entscheidet, die von Ratsuchenden beantragt werden. Dies kann nicht nur dergestalt zu einem Rollenkonflikt führen, dass die notwendigen Entscheidungen über finanzielle Leistungen zu wenig Zeit für Beratung lassen.

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 39 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 50).

Schwerer wiegt, dass es der Bundesagentur für Arbeit wegen dieser organisatorischen und finanziellen Verquickung von sozialversicherungsrechtlichen Aufgaben mit der Aufgabe der Berufsberatung auch an der in dem OECD-Gesamtbericht ausdrücklich geforderten institutionellen Unabhängigkeit mangelt.

Vgl. zu diesem Kriterium den Abschlussbericht vom Mai 2007 zum Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“, S. 258.

Vor diesem Hintergrund dürfte es kaum ausreichen, die derzeitige Rollenverteilung innerhalb der BA mit dem Ziel zu überprüfen, „die Verwaltung“ stärker von der Stellenvermittlung und Berufsberatung zu trennen.

So das OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 38 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 51).

Angezeigt erscheint vielmehr eine konsequente finanzielle und institutionelle Trennung der genannten Bereiche.

6. Zusammenfassung und Konsequenzen

Damit ist zusammenfassend Folgendes festzuhalten:

a) Zumindest die speziellen gesetzlichen Regelungen zur öffentlichen Berufsberatung im SGB III sind auch im Lichte der geschilderten internationalen und europäischen Rahmenbedingungen grundsätzlich positiv zu bewerten. Sie sollten daher auch bei einer künftigen Neuorganisation der öffentlichen Berufsberatung im Wesentlichen beibehalten werden.

b) Demgegenüber sind die Vorgaben, die sich aus dem SGB III für die Berufsberatung durch so genannte Dritte, also durch private Anbieter ergeben, nach Ansicht der Verfasser der OECD-Studie insgesamt unzureichend. Daher ist die Bundesrepublik Deutschland aufgrund der Ratsentschließung Nr. 9286/04 weiterhin verpflichtet zu prüfen, ob für die Berufsberatung im privaten Sektor nicht „deutlichere Qualitätsstandards“ und ein „klares Verfahren“ eingeführt werden sollten, damit diese Qualitätsstandards auch durchgesetzt werden können.

c) Das Gleiche gilt für die in der OECD-Studie unterbreiteten Vorschläge und Empfehlungen betreffend die (fehlenden) Anforderungen an die Ausbildung von Berufsberatern. Daher bleibt die Bundesrepublik Deutschland insbesondere aufgefordert zu prüfen, ob der Beruf des Berufsberaters und der Zugang zu diesem Beruf gesetzlich geregelt werden sollten.

d) Schließlich spricht sich die OECD-Studie dafür aus, dass sich die Bundesagentur für Arbeit deutlich stärker in der öffentlichen Berufsberatung engagiert und ihren Beratungsdiensten insgesamt mehr Ressourcen zur Verfügung stellt. Dabei sollen sowohl der Schul- und Hochschulbereich als auch der Bereich der berufsbezogenen Erwachsenenbildung stärkere Berücksichtigung finden. Das Gegenteil ist indessen geschehen. Denn das Engagement der Bundesagentur für Arbeit in der öffentlichen Berufsberatung hat dem zuwider auch und gerade in der Zeit nach Bekanntwerden der OECD-Studie deutlich nachgelassen.

e) Diese Fehlentwicklung ist vor allem auf die organisatorische und finanzielle Eingliederung der Berufsberatung in die Bundesagentur für Arbeit zurückzuführen. Denn diese Eingliederung führt dazu, dass die von der BA angebotene Berufsberatung sowohl auf der Zielebene als auch in institutioneller Hinsicht das von der OECD als maßgeblich eingestufte Kriterium der Unabhängigkeit der Beratung teilweise verfehlt. Überdies ist daran zu erinnern, dass die aus dieser Eingliederung resultierende (Teil-)Finanzierung der Berufsberatung durch Versichertenbeiträge aus den im Abschnitt B I 2 d) bb) auf S. 39 ff. genannten Gründen finanzverfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, weil es sich bei der von der BA angebotenen Berufsberatung um eine Allgemeinwohlaufgabe handelt, deren Wahrnehmung grundsätzlich aus Steuern finanziert werden sollte.

f) Daher ist es mit Appellen an die Bundesagentur für Arbeit, sich (wieder) stärker in der öffentlichen Berufsberatung zu engagieren, nicht getan, zumal die BA nach geltender Rechtslage organisatorisch, vom Aufgabenprofil und von der finanziellen Ausstattung her in erster Linie Trägerin der Arbeitslosenversicherung ist und es daher von Rechts wegen nicht zu beanstanden ist, wenn sie ihre Aktivitäten primär hieran ausrichtet.

g) Angesichts dessen erscheint aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen und wegen der gegenüber der EU eingegangenen Verpflichtung, das bestehende nationale Beratungsangebot in der allgemeinen und beruflichen Bildung und im Beschäftigungsbereich im Kontext der Erkenntnisse der OECD zu prüfen, vor allem eine Lösung zielführend und konsequent: eine Neuorganisation, die dazu führt, dass die bislang im SGB III geregelte Berufsberatung, gegebenenfalls zusammen mit der Arbeitsvermittlung, einer eigenständigen, bundesweit tätigen Bundesbehörde übertragen wird, die sich allein aus Steuermitteln finanziert. Dieser Lösungsansatz soll im Folgenden „große Lösung“ genannt werden.

h) Eine weniger aufwändige Lösung, die freilich den beschriebenen Rollenkonflikt zwar nicht vollständig auflösen, aber doch deutlich abmildern würde und deshalb im Sinne einer „kleinen Lösung“ nicht von vornherein verworfen werden sollte, bestünde darin, die Berufsberatung bei der Bundesagentur für Arbeit zu belassen und das SGB III so zu ändern, dass die Berufsberatung vollständig aus Steuermitteln finanziert wird und neu zu formulierenden Zielvorgaben unterliegt. Diese Zielvorgaben sollten die Berufsberatung deutlicher, als dies bisher der Fall ist, als eigenständige Aufgabe kennzeichnen, die – losgelöst von arbeitsmarktpolitischen Zielen – allen Personen zur Verfügung steht, die Unterstützung bei ihren Entscheidungen zu Bildung und Beruf benötigen. Überdies müsste die Berufsberatung innerhalb der BA (wieder) in einer eigenen organisatorischen Einheit angesiedelt sein.

IV. Die Vorgaben des deutschen Verfassungsrechts für eine Neuorganisation der öffentlichen Berufsberatung

Nachdem nunmehr feststeht, in welche Richtung notwendige Kurskorrekturen vor dem Hintergrund der internationalen und europäischen Rahmenbedingungen gehen sollten, stellt sich als letztes die Frage, welche Vorgaben des deutschen Verfassungsrechts bei der beschriebenen Neuorganisation der öffentlichen Berufsberatung zu beachten sind.

Diese Frage stellt sich insbesondere mit Blick auf die Kompetenzen. Denn das Grundgesetz geht in Art. 30 davon aus, dass die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich Sache der Länder sind. Daher ist der Bund nur zuständig, soweit das Grundgesetz dies zulässt. Vor diesem Hintergrund statuiert das Grundgesetz für die vier Bereiche (Sach-)Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung und Finanzen jeweils minutiös durchnormierte Teilordnungen, aus denen sich ergibt, wie sich die Kompetenzen in diesen Bereichen auf Bund und Länder verteilen.

Problematisch erscheinen dabei im vorliegenden Kontext vor allem die beiden Bereiche (Sach-)Gesetzgebung und Verwaltung. Denn die Schaffung einer neuen, vollständig aus Steuern finanzierten Bundesbehörde für Berufsberatung hätte zum einen möglicherweise zur Folge, dass dem Bund bei der (Sach-)Gesetzgebung der Kompetenztitel „Sozialversicherung“ nicht mehr zur Verfügung stünde (dazu im Folgenden unter 2). Zum anderen ist zu beachten, dass bei der gesetzlichen Einführung einer solchen neuen Bundesbehörde besondere verfassungsrechtliche Voraussetzungen erfüllt sein müssen (dazu im Folgenden unter 3). Demgegenüber erweist sich der Übergang zu einer vollständigen Steuerfinanzierung aus finanzverfassungsrechtlicher Perspektive nicht nur als unproblematisch, sondern sogar als geboten (dazu im Folgenden unter 4).

1. Die Grundrechte und das Sozialstaatsprinzip als Ausgangspunkt

Bevor jedoch auf diese kompetenzrechtlichen Fragen eingegangen wird, ist zunächst zu ermitteln, ob und gegebenenfalls welche Vorgaben sich aus dem Sozialstaatsprinzip und aus den Grundrechten für eine Neuregelung der öffentlichen Berufsberatung ergeben.

a) Sozialstaatsprinzip

Obwohl das in Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 GG verankerte Sozialstaatsprinzip zusammen mit dem Rechtsstaats-, Demokratie-, dem Bundesstaats- und dem republikanischen Prinzip zu den so genannten „verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen“ zählt,

So anschaulich *Maurer*, Staatsrecht I, 4. Auflage 2005, § 6 Rn. 1 ff. Dort finden sich in Rn. 2 auch Nachweise zu anderen Bezeichnungen. Vgl. auch BVerfGE 3, 377 (381), wo das Sozialstaatsprinzip zu den „tragenden Prinzipien unseres Staates“ gezählt wird.

hat es doch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine nennenswerte eigenständige Bedeutung erlangt.

Dies dürfte vor allem damit zusammenhängen, dass das Bundesverfassungsgericht zum einen davon ausgeht, dass das Sozialstaatsprinzip als solches zwar staatliche Handlungspflichten bzw. -aufträge begründet, die auf die sozialgerechte Gestaltung der gesellschaftlichen Wirklichkeit gerichtet sind, jedoch keine korrespondierenden subjektiven Rechte des Einzelnen begründet.

Vgl. etwa BVerfGE 27, 253 (283); 41, 126 (153 f.). Dies sieht auch die überwiegende staats- und sozialrechtliche Literatur so; vgl. etwa *Fuchs/Preis*, Sozialversicherungsrecht, 2005, S. 47; *Maurer*, Staatsrecht I, 4. Auflage 2005, § 8 Rn. 71; *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 20 Rn. 50.

Von daher kann aus dem Sozialstaatsprinzip – jedenfalls nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – auch kein Rechtsanspruch des Einzelnen auf eine inhaltlich adäquate und flächendeckende öffentliche Berufsberatung hergeleitet werden.

Zum anderen billigt das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Sozialstaatsprinzips einen erheblichen Gestaltungs- und Abwägungsspielraum zu.

Vgl. etwa BVerfGE 1, 97 (105); 44, 70 (89); 100, 271 (284).

So hat das Bundesverfassungsgericht beispielsweise vor wenigen Jahren darauf hingewiesen, dass auch das Rentensystem der Bundesrepublik Deutschland als System keinen „verfassungsrechtlichen Bestandsschutz“ genieße, sondern vom Gesetzgeber durchaus auf andere Grundlagen gestellt werden könnte.

Vgl. BVerfGE 100, 1 (39).

Daraus kann aber immerhin, umgekehrt betrachtet, hergeleitet werden, dass es mit Blick auf das Sozialstaatsprinzip unbedenklich wäre, wenn die öffentliche Berufsberatung aus dem bisherigen sozialversicherungsrechtlichen Kontext herausgelöst und auf eine steuerfinanzierte neue Bundesbehörde übergeleitet würde, solange gewährleistet ist, dass die Berufsberatung weiterhin allen Ratsuchenden als unentgeltliche Leistung zur Verfügung steht.

Vgl. *Fuchs/Preis*, Sozialversicherungsrecht, 2005, S. 45, die ausdrücklich darauf hinweisen, dass auch das bestehende Verwaltungssystem der Sozialversicherung im Grundgesetz nicht verbürgt sei.

b) Grundrechte

Demgegenüber haben die Grundrechte, obwohl sie überwiegend keinen spezifisch sozialrechtlichen Gehalt aufweisen, die Entwicklung des Sozialrechts auch und gerade durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in erheblichem Umfang beeinflusst.

Vgl. *Fuchs/Preis*, Sozialversicherungsrecht, 2005, S. 51; *Igl/Welti*, Sozialrecht, 8. Auflage 2007, § 5 Rn. 3.

Das liegt in der Sache darin begründet, dass das Bundesverfassungsgericht nicht nur den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und dessen besondere Ausprägungen in Art. 3 Abs. 2 und 3 GG sowie den sozialrechtlich „imprägnierten“ Art. 6 GG bei der Überprüfung sozialrechtlicher Sachverhalte herangezogen hat, sondern auch und gerade die sich aus Art. 2, 9, 12 und 14 GG ergebenden Freiheitsrechte.

Vgl. im Einzelnen die Nachweise bei *Fuchs/Preis*, Sozialversicherungsrecht, 2005, S. 51 ff.; *Igl/Welti*, Sozialrecht, 8. Auflage 2007, § 5 Rn. 3 ff.

Im Kontext des Arbeitsförderungsrechts wiederum, und damit auch und gerade im Bereich der öffentlichen Berufsberatung, ist vor allem das sich aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG ergebende (Grund-)Recht zu beachten, „Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen“. Vor diesem Hintergrund wird das SGB III im Schrifttum auch als „Ausführungsgesetz zu Art. 12 GG“ charakterisiert.

So *Gagel*, in: ders., SGB III, Loseblatt, Stand: Mai 2007, § 1 Rn. 18 ff.; Vgl. hierzu etwa *Spellbrink*, in: ders./Eicher (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, 2003, § 39 Rn. 76.

Dieses Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen, bildet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zusammen mit der in Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG genannten Berufsausübungsfreiheit ein einheitliches Grundrecht der Berufsfreiheit, das umfassend angelegt ist und die freie Wahl des Ausbildungsplatzes, die freie Entscheidung bei der erstmaligen Ergreifung eines Berufs, die freie Wahl eines Zweit- oder Nebenberufs, den Berufswechsel und die freie Entscheidung über die Berufsbeendigung gleichermaßen schützt.

Vgl. die Nachweise bei *Tettinger/Mann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 12 Rn. 56.

Dabei deutet das Bundesverfassungsgericht die Berufswahl als einen „Akt der Selbstbestimmung“, der „unbeeinflusst von fremdem Willen“ erfolgen können soll.

Vgl. BVerfGE 7, 377 (403); 13, 181 (185); 58, 358 (363 f.).

Bereits aus dieser Rechtsprechung ergibt sich als Konsequenz für die inhaltliche Ausgestaltung der öffentlichen Berufsberatung, dass diese ergebnisoffen sein muss.

Zudem hat das Bundesverfassungsgericht im Kontext der Schwangerschaftskonfliktberatung ausgesprochen, dass die Ergebnisoffenheit ebenso wie die aktivierende Einbindung der Ratsuchenden Voraussetzung einer erfolgreichen Beratung ist. Daher müsse die Beratung von der personalen Freiheit der Ratsuchenden ausgehen und ihre Verantwortung respektieren.

Vgl. BVerfGE 88, 203 (282 f.).

Diese Einsicht ist im Grundsatz auf jede Form staatlicher Beratung übertragbar.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass das Grundrecht der Berufsfreiheit dem Bürger nicht nur ein Abwehrrecht gegen den Staat gibt, sondern auch eine Leistungsdimension beinhaltet. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht in dem grundlegenden Numerus-clausus-Urteil Folgendes ausgeführt:

„Je stärker der moderne Staat sich der sozialen Sicherung und kulturellen Förderung der Bürger zuwendet, desto mehr tritt im Verhältnis zwischen Bürger und

Staat neben das ursprüngliche Postulat grundrechtlicher Freiheitssicherung vor dem Staat die komplementäre Forderung nach grundrechtlicher Verbürgung der Teilhabe an staatlichen Leistungen.“

BVerfGE 33, 303 (330 f.).

Daher habe der Staat die tatsächlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass der Einzelne das Grundrecht der Berufsfreiheit in Anspruch nehmen kann; anderenfalls wäre es wertlos. Diese Verpflichtung folge aus dem Gleichheitssatz in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip. Dementsprechend könne es in einem freiheitlichen Rechts- und Sozialstaat nicht mehr der freien Entscheidung der staatlichen Organe überlassen bleiben, den Kreis der Begünstigten nach ihrem Gutdünken abzugrenzen und einen Teil der Staatsbürger von den Vergünstigungen auszuschließen, zumal dies im Ergebnis auf eine Berufslenkung hinauslaufen würde. Hier folge vielmehr daraus, dass der Staat Leistungen anbietet, ein Recht, an der damit gebotenen „Lebenschance“ prinzipiell gleichberechtigt beteiligt zu werden.

Vgl. BVerfGE 33, 303 (331 ff.).

Aus diesen Ausführungen ergeben sich für die gesetzliche Ausgestaltung der öffentlichen Berufsberatung zwei weitere wichtige Konsequenzen:

Zum einen erhellen sie die verfassungsrechtliche Bedeutung der öffentlichen Berufsberatung. Denn eine öffentliche Berufsberatung, die den zuvor genannten Vorgaben genügt, also insbesondere unentgeltlich und ergebnisoffen ist, schafft für Viele erst die Voraussetzungen dafür, dass sie die Berufswahl als einen Akt der Selbstbestimmung wahrnehmen und treffen können. Insofern leistet öffentliche Berufsberatung einen verfassungsrechtlich relevanten Beitrag zur Verwirklichung des Grundrechts der Berufsfreiheit.

Zum anderen folgt aus der zuvor wiedergegebenen Rechtsprechung, dass der Einzelne nicht nur den im Abschnitt B I 1 f) auf S. 24 ff. beschriebenen einfachgesetzlichen Anspruch auf öffentliche Berufsberatung hat. Vielmehr steht dem Einzelnen insoweit auch ein verfassungsrechtlich fundierter Anspruch auf Teilhabe zu.

Dieser aus dem Grundrecht der Berufsfreiheit herleitbare Anspruch ist freilich ebenfalls nicht grenzenlos, sondern steht unter dem vom Bundesverfassungsgericht so genannten

„Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft beanspruchen kann“.

Vgl. BVerfGE 33, 303 (333 ff.).

2. Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für eine Neuorganisation der öffentlichen Berufsberatung

a) *Allgemeines*

Eine Neuorganisation der öffentlichen Berufsberatung im zuvor auf S. 82 ff. beschriebenen Sinne müsste in jedem Fall durch ein entsprechendes Bundesgesetz erfolgen. Dies liegt bei der so genannten „kleinen Lösung“ auf der Hand, da zur Umsetzung dieser Lösung das SGB III in der geschilderten Weise geändert werden müsste. Das SGB III ist aber ein Bundesgesetz und kann daher naturgemäß nur durch ein Bundesgesetz geändert werden. Hierfür müsste der Bund aber auf eine entsprechende Kompetenzvorschrift zurückgreifen können.

Aber auch die Umsetzung der so genannten großen Lösung könnte nur durch ein entsprechendes Bundesgesetz erfolgen, weil eine neue, vollständig aus Steuern finanzierte *Bundesbehörde* für Berufsberatung ebenfalls nur durch ein *Bundesgesetz* errichtet werden könnte. Dabei ist nochmals darauf hinzuweisen, dass das Grundgesetz, wie bereits in der Einleitung zu diesem Abschnitt BIV auf S. 85 erwähnt, zwischen den Kompetenzen für eine entsprechende (Sach-)Gesetzgebung und den Verwaltungskompetenzen (einschließlich deren gesetzlicher Regelung) unterscheidet.

Hieran vermag auch Art. 87 Abs. 2 GG nichts zu ändern, der lapidar bestimmt, dass diejenigen sozialen Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt, als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt werden. Denn soziale Versicherungsträger in diesem Sinne sind nur die Träger öffentlicher Verwaltung, die Aufgaben der Sozialversicherung im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG wahrnehmen.

Vgl. etwa *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 87 Rn. 153; *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 87 Rn. 49.

Daher muss eine bundesrechtliche Regelung der Aufgaben eines jeden sozialen Versicherungsträgers von der (Sach-)Gesetzgebungskompetenz „Sozialversicherung“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG gedeckt sein.

Vor diesem Hintergrund müsste sich der Bund nach dem Grundgesetz in jedem Fall auf einen (oder mehrere) Kompetenztitel berufen können, der die jeweiligen Regelungen inhaltlich abdeckt. Dabei unterscheidet das Grundgesetz zwischen Gegenständen, die der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes unterliegen (vgl. Art. 71 und 73 GG), und Gegenständen, die der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes unterliegen (vgl. Art. 72 und 74 GG). Im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes haben die Länder gemäß Art. 71 GG die Befugnis zur Gesetzgebung nur dann, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes haben die Länder gemäß Art. 72 Abs. 1 GG die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

Darüber hinaus bestimmt Art. 72 Abs. 2 GG, dass der Bund auf den dort genannten Gebieten der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht nur dann hat, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erfordert. Diese einschränkende Voraussetzung ist nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – anders als dies bis dahin der Fall war – in weitem Umfang verfassungsgerichtlich überprüfbar.

Vgl. BVerfGE 106, 62 ff. und dazu *Faßbender*, JZ 2003, 332 ff.

Darauf wird im Folgenden noch zurückzukommen sein. Denn zu den Gebieten, die in Art. 72 Abs. 2 GG aufgeführt sind, zählen auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 und 11 GG, die dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die „öffentliche Fürsorge“ und das „Recht der Wirtschaft“ geben und daher als Kompetenzgrundlage für eine bundesgesetzliche Neuregelung der öffentlichen Berufsberatung näher zu beleuchten sein werden. Für Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG, wonach der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung“ hat, gilt diese Beschränkung hingegen nicht.

b) Möglichkeiten einer Berufung auf den Kompetenztitel „Sozialversicherung“

Vor diesem Hintergrund ist zunächst zu prüfen, ob und inwieweit sich der Bundesgesetzgeber bei einer Neuorganisation der öffentlichen Berufsberatung im zuvor auf S. 82 ff. beschriebenen Sinne auf den Kompetenztitel „Sozialversicherung“ berufen könnte.

Das erscheint auf den ersten Blick bei der so genannten „kleinen Lösung“ unproblematisch, da zur Umsetzung dieser Lösung das SGB III in der geschilderten Weise geändert werden müsste. Es wurde jedoch bereits in der Einleitung zu diesem Abschnitt B IV auf S. 85 angedeutet, dass der Übergang zu einer vollständigen Steuerfinanzierung der öffentlichen Berufsberatung möglicherweise zur Folge haben könnte, dass dem Bund der Kompetenztitel „Sozialversicherung“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG nicht mehr zur Verfügung steht.

Diese Rechtsfolge könnte sich aus dem Verständnis des Begriffs Sozialversicherung ergeben, das der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde liegt. Denn das Bundesverfassungsgericht geht zwar davon aus, dass auch neue Lebenssachverhalte in das Gesamtsystem „Sozialversicherung“ einbezogen werden könnten. Dies setze aber wiederum voraus, dass die neuen Sozialleistungen „in ihren wesentlichen Strukturelementen, insbesondere in der organisatorischen Durchführung und hinsichtlich der abzudeckenden Risiken, dem Bild entsprechen, das durch die ‚klassische‘ Sozialversicherung geprägt ist.“ Diese „Strukturelemente“ beschreibt das Bundesverfassungsgericht wie folgt:

„Zur Sozialversicherung gehört jedenfalls die gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit [...]. Die Beschränkung auf Arbeitnehmer und auf eine Notlage gehört nicht zum Wesen der Sozialversicherung. Außer dem sozialen Bedürfnis nach Ausgleich besonderer Lasten ist die Art und Weise kennzeichnend, wie die Aufgabe organisatorisch bewältigt wird: Träger der Sozialversicherung sind selbständige Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, die ihre Mittel durch Beiträge der ‚Beteiligten‘ aufbringen“.

So BVerfGE 75, 108 (146) unter Hinweis auf BVerfGE 11, 105 (111 ff.); 63, 1 (35).

Wegen dieser ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht im Wesentlichen Konsens, dass die Finanzierung durch Beiträge zu den notwendigen Elementen

ten des Begriffs „Sozialversicherung“ gehört. Unterschiedlich wird hingegen beurteilt, welche konkreten verfassungsrechtlichen Konsequenzen sich hier hieraus ergeben.

Ein Teil der staatsrechtlichen Literatur geht davon aus, dass eine Berufung des Bundes auf diesen Kompetenztitel bereits ausscheide, wenn eine konkrete Aufgabe beziehungsweise Sozialleistung ausschließlich aus Steuermitteln finanziert wird. Dies gelte auch dann, wenn die entsprechende Leistung von einem sozialversicherungsrechtlichen Selbstverwaltungsträger erbracht wird, der sich im Übrigen aus Beiträgen finanziert. Daher sei etwa die ausschließlich aus Steuermitteln finanzierte Unfallversicherung der im öffentlichen Interesse tätigen Personen oder der Kindergartenbesucher, Schüler und Studenten nicht von der „Sozialversicherungs“-Kompetenz gedeckt.

Vgl. etwa *Maunz*, in: ders./Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 74 Rn. 173; *Isensee*, Umverteilung durch Sozialversicherungsbeiträge, 1973, S. 47 f.; *Pestalozza*, in: von Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Band 8, 3. Auflage 1996, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Rn. 820.

Wäre das richtig, dann könnte sich der Bund selbst dann nicht auf den Kompetenztitel „Sozialversicherung“ berufen, wenn er das SGB III im Sinne der so genannten „kleinen Lösung“ dergestalt ändern würde, dass die Berufsberatung zwar bei der Bundesagentur für Arbeit verbleibt, aber künftig vollständig aus Steuermitteln finanziert wird.

Das erscheint schon wegen des merkwürdigen Ergebnisses zweifelhaft, dass die Änderung eines Buchs des Sozialgesetzbuchs allein deshalb nicht auf die „Sozialversicherungs“-Kompetenz gestützt werden könnte, weil die Art der Finanzierung in einem Teilbereich geändert wird. Darüber hinaus verkennen die Vertreter dieser Ansicht, dass das Grundgesetz in Art. 120 Abs. 1 Satz 4 die vom Bund zu tragenden und aus allgemeinen Steuermitteln zu finanzierenden „Zuschüsse zu den Lasten der Sozialversicherung mit Einschluss der Arbeitslosenversicherung und der Arbeitslosenhilfe“ ausdrücklich zu den Finanzierungsinstrumenten der Sozialversicherung zählt.

Es spricht Vieles dafür, dass der Begriff der Zuschüsse auch die Fälle erfasst, in denen der Bund einem Sozialversicherungsträger die Kosten für die Übernahme einer Aufgabe vollständig erstattet.

Vgl. etwa *Gössl*, Die Finanzierung der Sozialversicherung, 1992, S. 112 f.; *Muckel*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Band 3, 5.

Auflage 2005, Art. 120 Rn. 30; *Siekmann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 120 Rn. 25.

Dabei bildet Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG zusammen mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 und Art. 87 Abs. 2 GG nach der Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts „ein in sich geschlossenes Regelungssystem für die Sozialversicherung und deren Finanzierung“.

So BVerfGE 113, 167 (200).

Schon dieser rechtssystematische Befund lässt es ausgeschlossen erscheinen, dass der Kompetenztitel „Sozialversicherung“ schon dann nicht mehr einschlägig sein soll, wenn eine Teilaufgabe, die ansonsten alle in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genannten Kriterien der „Sozialversicherung“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG erfüllt, vollständig aus Steuermitteln finanziert wird.

Dagegen spricht auch der Umstand, dass das Bundesverfassungsgericht in einer jüngeren Entscheidung ausdrücklich darauf hingewiesen hat, dass es „[...] keine Frage der Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG [ist], in welcher konkreten Weise ein Sozialversicherungssystem ausgestaltet ist.“ Daher sei es für ein sozialversicherungsrechtliches Leistungssystem grundsätzlich unschädlich, wenn neben Versichertenbeiträgen weitere Einnahmequellen bestehen. Soweit es sich um Zuschüsse aus Steuermitteln handelt, zeige dies schon Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG. Darüber hinaus sei es dem Erscheinungsbild der Sozialversicherung auch schon vor der Verabschiedung des Grundgesetzes nicht fremd gewesen, dass der Reichsfiskus Zuschüsse gewährte.

Schließlich bestünden Zweifel an der Einordnung als eines „Zweigs der Sozialversicherung“ selbst dann nicht, wenn deutlich mehr als die Hälfte oder gar zwei Drittel der Leistungen nicht aus Beiträgen finanziert werden, solange die von den Versicherten geleisteten Beiträge jedenfalls noch als erheblicher Anteil an der Finanzierung angesehen werden könnten.

Vgl. BVerfGE 106, 96 (110 f.).

Diesen Ausführungen lässt sich entnehmen, dass sich die Gesetzgebungszuständigkeit für die Sozialversicherung eben nicht nach der Finanzierung der einzelnen Aufgaben richtet. Entscheidend und ausreichend muss vielmehr sein, dass die betreffende Aufgabe von einem Sozialversicherungsträger erbracht wird, der sich zumindest teilweise durch Beiträge der Versicherten finanziert.

Dafür spricht auch der Umstand, dass das Bundesverfassungsgericht bei der Beschreibung der „Strukturelemente“ der Sozialversicherung entscheidend darauf abstellt, „wie die Aufgabe organisatorisch bewältigt wird“.

Vgl. BVerfGE 75, 108 (146) unter Hinweis auf BVerfGE 11, 105 (111 ff.); 63, 1 (35).

Vor diesem Hintergrund wird auch in der staatsrechtlichen Literatur zu Recht die Ansicht vertreten, dass es für die Zuordnung zur Sozialversicherung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ausreicht, wenn ein relevanter Teil der Gesamteinnahmen eines Sozialversicherungsträgers aus Beiträgen stammt.

Vgl. etwa *Axer*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Dezember 2006, Art. 74 Rn. 39 f.; *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 74 Rn. 57; in die gleiche Richtung geht der Hinweis von *Kunig*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Band 5, 3. Auflage 2003, Art. 74 Rn. 67, dass dem Gesetzgeber ein „erheblicher Spielraum für die Aufbringung der Mittel der Sozialversicherung“ eingeräumt werde.

Dementsprechend wäre es auch von der Gesetzgebungszuständigkeit für die Sozialversicherung gedeckt, wenn der Bund die Berufsberatung im Sinne der so genannten „kleinen Lösung“ bei der Bundesagentur für Arbeit belassen und lediglich das SGB III so ändern würde, dass die Berufsberatung vollständig aus Steuermitteln finanziert wird und neu zu formulierenden Zielvorgaben unterliegt. Diese Zielvorgaben könnten die Berufsberatung deutlicher als eigenständige Aufgabe kennzeichnen, die – losgelöst von arbeitsmarktpolitischen Zielen – allen Personen zur Verfügung steht, die Unterstützung bei ihren Entscheidungen zu Bildung und Beruf benötigen. Einer anderen oder auch nur ergänzenden kompetenzrechtlichen Fundierung bedürfte es daher nicht.

(Demgegenüber beurteilt sich die Frage, ob der Bundesgesetzgeber im Zuge einer solchen Neuregelung beispielsweise vorschreiben könnte, dass die Berufsberatung innerhalb der Bundesagentur für Arbeit in einer eigenen Organisationseinheit angesiedelt wird, nach den Vorgaben des Grundgesetzes für die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung. Sie ist daher im nachfolgenden Abschnitt B IV 3 b) auf S. 117 ff. zu behandeln.)

Etwas anderes würde hingegen für eine legislative Umsetzung der so genannten „großen Lösung“ gelten. Denn die Überleitung der öffentlichen Berufsberatung auf eine eigen-

ständige Bundesbehörde, die sich ausschließlich aus Steuern finanziert, würde dazu führen, dass diese Bundesbehörde nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr als Träger der Sozialversicherung qualifiziert werden könnte. Von daher würde die Aufgabe auch nicht mehr in einer Weise organisatorisch bewältigt, die für die Sozialversicherung kennzeichnend ist. Folglich spricht Vieles dafür, dass eine entsprechende gesetzliche Regelung nicht mehr vom Begriff der Sozialversicherung im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG gedeckt wäre. Dementsprechend müsste sich der Bundesgesetzgeber zur Umsetzung der so genannten „großen Lösung“ auf einen oder mehrere andere Kompetenztitel stützen können.

c) Die Bundeskompetenz für die „Arbeitsvermittlung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG)

Eine Kompetenz des Bundes für eine Neuorganisation der öffentlichen Berufsberatung könnte sich zunächst und vor allem aus der ebenfalls in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG genannten „Arbeitsvermittlung“ ergeben, zumal auch das OECD-Gutachten zur Berufsberatung in Deutschland implizit von einem engen Zusammenhang zwischen „Stellenvermittlung und Beratung“ ausgeht und angesichts dessen dafür plädiert, diese stärker von der „Verwaltung“ der finanziellen Leistungen der Arbeitsförderung zu trennen.

Vgl. OECD-Gutachten zur Berufsberatung – Deutschland, ibv Nr. 39 vom 18.8.2002, S. 2679 (Rn. 51).

Angesichts dessen ist im Folgenden zu ermitteln, ob und inwieweit beziehungsweise unter welchen Voraussetzungen die Kompetenz des Bundes zur Regelung der Arbeitsvermittlung die Kompetenz zur Regelung der Berufsberatung mit umfasst.

Der Begriff der Arbeitsvermittlung lässt jedenfalls eine solche Deutung zu. Nach dem ganz vorherrschenden Verständnis zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG fallen nämlich unter den Begriff der Arbeitsvermittlung sämtliche Tätigkeiten, die darauf gerichtet sind, Arbeitssuchende mit Arbeitgebern zur Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses zusammenzuführen.

Vgl. etwa mit geringfügigen Abweichungen im Detail *Axer*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Dezember 2006, Art. 74 Rn. 24; *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 74 Rn. 57; *Maunz*, in: ders./Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 74

Rn. 164; *Pestalozza*, in: von Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Band 8, 3. Auflage 1996, Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 Rn. 817.

Dieses Begriffsverständnis lehnt sich zwar erkennbar an das einfachgesetzliche Verständnis von Arbeitsvermittlung an (vgl. § 35 SGB III). Das schließt es aber nicht aus, die Berufsberatung abweichend von der einfachgesetzlichen Unterscheidung zwischen Beratung und Vermittlung unter den verfassungsrechtlichen Oberbegriff der Arbeitsvermittlung zu subsumieren.

Hierfür sprechen auch und gerade die grundlegenden Hinweise, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 4.4.1967 zum Arbeitsvermittlungsmonopol gegeben hat und die den engen Zusammenhang zwischen Berufsberatung und Arbeitsvermittlung verdeutlichen. Sie sollen daher wegen ihrer herausragenden Bedeutung für den vorliegenden Kontext im Folgenden wörtlich wiedergegeben werden, wenn sie auch heute im Zeitalter des Internet nicht mehr so uneingeschränkt Gültigkeit beanspruchen können.

„Der Lösung der Aufgabe, Arbeitnehmer und Arbeitgeber zusammenzuführen, setzt die gegenwärtige Industriegesellschaft erhebliche Hindernisse entgegen. Infolge ihrer Kompliziertheit, die insbesondere in der weitgehenden Arbeitsteilung und damit der umfangreichen Berufsdifferenzierung zum Ausdruck kommt, sowie infolge des räumlich und betrieblich verschiedenen Bedarfs an Arbeitskräften ist der Überblick über den gesamten Arbeitsmarkt erschwert. Der rasche technische Fortschritt bringt einen ständigen Wandel der Struktur der Gesamtwirtschaft mit sich, dem sich die Arbeitsmöglichkeiten anpassen müssen [...].

Eine sinnvolle Arbeitsvermittlung erfordert demnach arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in großem Umfang und auf weite Sicht. So ist erforderlich, die Entwicklung des Arbeitsmarktes in vielfacher Hinsicht zu beobachten. Schon der regionale Ausgleich erfordert einen zahlenmäßigen Überblick über das Fehlen oder den Überschuss von Arbeitskräften in den einzelnen Gegenden. Darüber hinaus wird für die verschiedenen Berufe der Bedarf an genügend zahlreichen und geeigneten Arbeitskräften für die Zukunft wenigstens annähernd im voraus geschätzt und seine bestmögliche Befriedigung durch geeignete Maßnahmen sichergestellt werden müssen. Soweit erforderlich, müssen in einem Beruf bereits Tätige fortgebildet oder, falls sie in dem bisherigen Beruf nicht mehr verwendbar sind, für einen anderen Beruf umgeschult werden. Die einen Beruf erstrebenden Menschen müssen durch die Berufsberatung einer Ausbildung für denjenigen Beruf zugeführt werden, der nicht nur ihrer Neigung und ihrer Eignung entspricht, sondern auch ihre künftige Beschäftigung gewährleistet. Die Beschäftigung von Frauen, die [...] Teilzeitbeschäftigung von Älteren sowie die Unterbringung von Schwerbeschädigten und sonst nicht voll Arbeitsfähigen bringen besondere Aufgaben mit sich.

Wie keiner näheren Ausführung bedarf, können diese schwierigen, mannigfaltigen und weit gespannten Aufgaben nur von einer einheitlichen Arbeitsverwaltung gemeistert werden. Nur sie kann sich, notfalls aufgrund ihrer hoheitlichen Befug-

nisse, eine Übersicht über den gesamten Arbeitsmarkt verschaffen und diesen aufgrund ihrer Übersicht von einer einheitlichen Stelle aus regelnd beeinflussen. Dafür stehen ihr Mitarbeiter zur Verfügung, denen die erforderliche Vorbildung und Erfahrung eignet. Private Stellen, insbesondere gewerbliche, einen Gewinn erstrebende Arbeitsvermittler müssten bei der Lösung der Gesamtheit der Aufgaben versagen.“

So BVerfGE 21, 245 (252 f.), wobei die Hervorhebungen von den Unterzeichnern stammen.

Damit erfasst die sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ergebende Kompetenz des Bundes zur Regelung der „Arbeitsvermittlung“ bei sachgerechter Auslegung auch die Berufsberatung, und zwar im Wesentlichen in dem Umfang und in der Form, wie sie bisher in den §§ 29 ff. SGB III geregelt ist und im Abschnitt B I 1 auf S. 11 ff. der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme dargestellt wurde.

Denn das Bundesverfassungsgericht spricht zum einen mit Blick darauf, was eine „sinnvolle Arbeitsvermittlung erfordert“, explizit oder implizit sämtliche Gegenstände an, die gemäß § 30 Satz 1 SGB III auch Gegenstand der Berufsberatung sind: die Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Berufe, die Berufswahl einschließlich Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche, die berufliche Entwicklung einschließlich der beruflichen (Weiter-)Bildung, die Möglichkeiten und Voraussetzungen eines Berufswechsels und schließlich mit dem Begriff der (sonstigen) „arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen“ die (sonstigen) Leistungen der Arbeitsförderung.

Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass das Bundesverfassungsgericht die in § 30 Satz 2 SGB III genannten Fragen der Ausbildungsförderung und der schulischen Bildung ebenfalls insoweit zu den Maßnahmen zählt, die für eine „sinnvolle Arbeitsvermittlung“ erforderlich sind, als sie für die Berufswahl und die berufliche Bildung von Bedeutung sind. Aber auch für die in § 33 SGB III geregelten Maßnahmen der Berufsorientierung, die entsprechend dem im Abschnitt B I 1 b) auf S. 15 ff. Gesagten lediglich eine besonderen Form der öffentlichen Berufsberatung ist, kann letztlich nichts anderes gelten.

Zum anderen geht das Bundesverfassungsgericht in Übereinstimmung mit der Regelung des § 31 Abs. 1 SGB III davon aus, dass sich eine sinnvolle Berufsberatung nicht nur an dem Ziel der Arbeitsvermittlung orientieren darf, sondern auch die Neigung und Eignung der Ratsuchenden berücksichtigen muss, weil nur so die „künftige“, das heißt dau-

erhafte Beschäftigung der Ratsuchenden gewährleistet ist. Daher müsste eine auf diesen Kompetenztitel gestützte Regelung der Berufsberatung keinesfalls im Sinne der zuvor genannten Erläuterungen des verfassungsrechtlichen Begriffs der Arbeitsvermittlung allein oder auch nur in erster Linie darauf gerichtet sein, Arbeitsuchende mit Arbeitgebern zur Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses zusammenzuführen.

Dies gilt um so mehr, als eine solche Regelung auf der Zielebene den Postulaten der Unabhängigkeit der Berufsberatung zuwider laufen würde, die sich aus den im vorstehenden Abschnitt B III 5 auf S. 78 ff. geschilderten Gutachten der OECD ergeben und die, wie im Abschnitt B II 2 c) auf S. 69 ausgeführt wurde, von Gemeinschaftsrechts wegen bei einer Neuregelung der öffentlichen Berufsberatung zumindest zu berücksichtigen sind. Das Grundgesetz ist aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „völkerrechtsfreundlich, fördert die Betätigung staatlicher Souveränität durch Völkervertragsrecht und internationale Zusammenarbeit und darf deshalb regelmäßig nicht so ausgelegt werden, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland entsteht.“

So unlängst BVerfG, NVwZ 2004, 852 (853).

Vor diesem Hintergrund ist der Bundesgesetzgeber bei einer gesetzlichen Neuorganisation der öffentlichen Berufsberatung nicht nur kompetenzrechtlich befugt, diese eigenständigen Zielvorgaben zu unterwerfen und so die Unabhängigkeit der Berufsberatung zu gewährleisten. Er ist hierzu vielmehr im Grundsatz sowohl unter Berücksichtigung der zuvor genannten völker- und gemeinschaftsrechtlichen (Selbst-)Verpflichtungen als auch unter Berücksichtigung der im Abschnitt B IV 1 b) auf S. 87 ff. geschilderten grundrechtlichen Vorgaben geradezu gehalten. Daher müsste und dürfte es bei einer entsprechenden gesetzlichen Ausgestaltung selbst im Falle einer Zusammenlegung von Berufsberatung und Arbeitsvermittlung unter einem neuen institutionellen Dach nicht zu dem in der jüngeren Vergangenheit aufgetretenen und in der Einleitung auf S. 8 f. geschilderten Problem kommen, dass die Berufsberatung erneut dem kurzfristigen Ziel einer möglichst raschen Integration in den Arbeits- beziehungsweise Ausbildungsmarkt untergeordnet wird und auf diese Weise ihre Eigenständigkeit und Unabhängigkeit verliert.

Damit ist als Zwischenergebnis festzuhalten, dass die sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ergebende Kompetenz des Bundes zur Regelung der „Arbeitsvermittlung“ bei sachgerechter Auslegung auch Kompetenz des Bundes zur Regelung der Berufsberatung erfasst, und zwar im Wesentlichen in dem Umfang und in der Form, wie sie bisher in den §§ 29 ff. SGB III geregelt ist und im Abschnitt B I 1 auf S. 11 ff. der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme dargestellt wurde.

Daran schließt sich freilich die Frage an, ob der Bund auf dieser Kompetenzgrundlage auch die Berufsberatung isoliert, das heißt ohne die Arbeitsvermittlung aus der Bundesagentur für Arbeit herauslösen und auf eine neu zu errichtende und allein aus Steuern finanzierte Bundesbehörde übertragen könnte und sollte. Dagegen sprechen zumindest die folgenden Erwägungen, die zugleich auch Anhaltspunkte dafür liefern, wie eine zukunftssträchtige Neuorganisation im Einzelnen aussehen könnte.

Erstens basiert die Herleitung einer solchen Bundeskompetenz letztlich auf dem engen sachlichen Zusammenhang zwischen Arbeitsvermittlung und Berufsberatung. Dabei geht das Bundesverfassungsgericht erklärtermaßen davon aus, dass die „schwierigen, mannigfaltigen und weit gespannten Aufgaben“ von Arbeitsvermittlung und Berufsberatung „nur von einer einheitlichen Arbeitsverwaltung gemeistert werden“ könnten; dies bedürfe „keiner näheren Ausführung“.

Vgl. BVerfGE 21, 245 (253).

Von daher sprechen die hier vor allem interessierenden kompetenzrechtlichen Erwägungen dafür, dass sich der Bund nur dann auf die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG genannte Materie „Arbeitsvermittlung“ berufen könnte, wenn er die Berufsberatung zusammen mit der Arbeitsvermittlung aus der Bundesagentur für Arbeit herauslösen und auf eine neu zu errichtende und allein aus Steuern finanzierte Bundesbehörde übertragen würde.

Für eine solche Lösung sprechen zweitens die sachlichen Gründe, die das Bundesverfassungsgericht zu der soeben genannten These bewogen haben. Dies soll hier nur an einem Beispiel illustriert werden, das zugleich erhellt, wie der Begriff der vom Gericht verwendete Begriff der „einheitlichen Arbeitsverwaltung“ zu deuten ist.

Das Bundesverfassungsgericht erwähnt in den vorstehend zitierten Passagen seines Urteils vom 4.4.1967 ausdrücklich das Erfordernis, „die Entwicklung des Arbeitsmarktes

in vielfacher Hinsicht zu beobachten“. Hierzu wurde bereits im Abschnitt B I 1 a) auf S. 11 ff. der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Beobachtung und Untersuchung von Lage und Entwicklung der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes im Allgemeinen und nach Berufen, Wirtschaftszweigen und Regionen gemäß § 280 Abs. 1 SGB III zu den (weiteren) Aufgaben der Bundesagentur für Arbeit gehört und dass diese bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe wiederum von einem eigenen Institut, dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) unterstützt wird (vgl. § 282 Abs. 2 SGB III).

Die auf diese Weise gewonnenen Analysen und Forschungsergebnisse können und sollten jedoch nicht nur in die Berufsberatung einfließen. Auch die Arbeitsvermittlung ist vielmehr auf diese Analysen und Forschungsergebnisse angewiesen. Etwas anderes gilt hingegen für die Erbringung der meisten finanziellen Leistungen, die das SGB III vorsieht. Denn diese werden zumindest von ihren Voraussetzungen und von ihrer Ausgestaltung her in der Regel unabhängig von den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt erbracht. Daher wäre zu erwägen, ob die in § 280 Abs. 1 SGB III geregelte Aufgaben wegen der engen sachlichen Verknüpfung mit den Leistungen Beratung und Vermittlung nicht ebenfalls der neu zu gründenden Bundesbehörde übertragen werden sollten.

In dieser Differenzierung kommen drittens erneut die organisatorischen Gründe zum Vorschein, die bereits im Abschnitt B III 5 auf S. 78 ff. angesprochen wurden und ebenfalls in der Sache dafür sprechen, die Berufsberatung mit der Arbeitsvermittlung in einer neuen Bundesbehörde zusammenzufassen. Denn dort wurde ausgeführt, dass die Verortung der Berufsberatung bei der Bundesagentur für Arbeit nicht in ausreichendem Maße die in dem OECD-Gesamtbericht ausdrücklich geforderte institutionelle Unabhängigkeit gewährleistet, weil die BA ihren „Kunden“ nicht nur in der Rolle des Beraters begegnet, sondern zugleich in der Rolle des Gebers, der über die Vergabe finanzieller Leistungen entscheidet. Dieser Einwand betrifft in gleicher Weise die Arbeitsvermittlung. Denn auch dort führt die hierin zum Ausdruck kommende „Zwitterstellung“ der Bundesagentur für Arbeit dazu, dass das nötige Vertrauensverhältnis, auf das eine erfolgreiche Arbeitsvermittlung ebenfalls angewiesen ist, mitunter massiv gestört wird.

Daher ist in diesem Kontext viertens nochmals daran zu erinnern, dass auch das OECD-Gutachten zur Berufsberatung in Deutschland eine Trennung zwischen „Stellenvermitt-

lung und Beratung“ auf der einen Seite und der „Verwaltung“ der finanziellen Leistungen der Arbeitsförderung auf der andern Seite nahe legt.

Bei alledem ist freilich abschließend zu betonen, dass die Gesetzgebungskompetenz, die dem Bund insoweit aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG erwächst, die Berufsberatung lediglich im geschilderten Umfang erfasst. Sie muss also in irgendeiner Weise berufsbezogen sein. Daher wird man jedenfalls eine allgemeine Bildungsberatung, die keinerlei Berufsbezug aufweist, nicht mehr auf diesen Kompetenztitel stützen können.

d) Alternativ beziehungsweise kumulativ in Betracht kommende Kompetenztitel

Vor diesem Hintergrund ist im Folgenden allgemein zu prüfen, ob und inwieweit sich eine bundesgesetzliche Neuregelung der Berufsberatung alternativ oder kumulativ auf andere Kompetenztitel stützen könnte.

aa) „Arbeitsrecht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG)

Die Zulässigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung der öffentlichen Berufsberatung ergibt sich zumindest partiell aus der in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG geregelten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das „Arbeitsrecht“.

Denn das Bundesverfassungsgericht geht jedenfalls implizit davon aus, dass der Bund unter Berufung auf diesen Kompetenztitel das Recht der beruflichen Fortbildung und der beruflichen Umschulung umfassender regeln könnte, als dies bisher beispielsweise im Berufsbildungsgesetz geschehen ist. Ferner ist der Rechtsprechung dieses Gerichts zu entnehmen, dass der Bund auch die „überbetrieblich ausgerichtete Arbeitnehmerweiterbildung“ regeln könnte, die „in erster Linie der Persönlichkeitsentwicklung des Arbeitnehmers und weniger dem Erlernen konkret berufsbezogener Fertigkeiten und Kenntnisse“ diene. Dabei rechnet das Gericht den Bildungsurlaub für Arbeitnehmer ebenfalls zu den von der Gesetzgebungskompetenz für das „Arbeitsrecht“ erfassten Materien.

Vgl. BVerfGE 77, 308 (329 f.). Ebenso etwa *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 74 Rn. 53; *Maunz*, in: ders./Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 74 Rn. 165.

Dies ist vor allem deshalb von Bedeutung, weil sich im Abschnitt BI 3 d) der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme auf S. 47 f. gezeigt hat, dass bereits das geltende Berufsbildungsgesetz (BBiG) in § 76 Abs. 1 Satz 1 eine ausdrückliche Verpflichtung enthält, die Durchführung der Berufsausbildungsvorbereitung, der Berufsausbildung und der beruflichen Umschulung durch eine entsprechende Beratung zu fördern. Dabei bestimmt § 76 Abs. 1 Satz 2 BBiG, dass die gemäß §§ 71 ff. BBiG für die Berufsbildung jeweils zuständige Stelle (dies ist in der Regel die in § 71 BBiG genannte Kammer) zu diesem Zweck Berater oder Beraterinnen zu bestellen hat.

Von daher ist davon auszugehen, dass dem Bund aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG eine Kompetenz erwächst, die Beratung im Bereich der Berufsausbildungsvorbereitung, der Berufsausbildung und der beruflichen Umschulung zu regeln. Darüber hinaus wäre es der geschilderten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zufolge von der Gesetzgebungskompetenz für das Arbeitsrecht gedeckt, wenn der Bundesgesetzgeber beispielsweise den Anwendungsbereich des Berufsbildungsgesetzes auch auf die vom Bundesverfassungsgericht so genannte „überbetrieblich ausgerichtete Arbeitnehmerweiterbildung“ erstrecken würde. Dabei könnte er zugleich eine Regelung treffen, die vorsieht, dass die Beratung über diese Angebote nicht (nur) durch die jeweils für die Berufsbildung zuständige Stelle, sondern (auch) durch eine neu zu errichtende Bundesbehörde für Berufs- und Bildungsberatung durchgeführt wird.

Bei alledem ist freilich zu betonen, dass sich das Arbeitsrecht im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG nach allgemeiner Meinung nur auf die Rechtsverhältnisse der Arbeitnehmer erstreckt, also auf die Rechtsverhältnisse der abhängig Beschäftigten.

Vgl. etwa *Axer*, in: *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Loseblatt, Stand: Dezember 2006, Art. 74 Rn. 16; *Degenhart*, in: *Sachs (Hrsg.), Grundgesetz*, 4. Auflage 2007, Art. 74 Rn. 53; *Maunz*, in: *ders./Dürig, Grundgesetz*, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 74 Rn. 161.

Dementsprechend werden etwa die Rechtsverhältnisse der Schüler und Studierenden, aber auch die Rechtsverhältnisse der selbständig Tätigen und der so genannten „freien Berufe“ als solche nicht von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für das „Arbeitsrecht“ erfasst. Vor diesem Hintergrund müsste jedenfalls eine auf diese Gesetzgebungskompetenz gestützte Änderung des Berufsbildungsgesetzes beziehungsweise

eine entsprechende und umfassende Neuregelung der öffentlichen Berufs- und Bildungsberatung auf die Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer beschränkt bleiben.

Daher stellt sich die Frage, ob und inwieweit die sich hieraus ergebenden „Lücken“ durch eine Berufung auf andere Titel des Art. 74 GG geschlossen werden können.

bb) „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)

Hier ist zunächst an Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zu denken, der dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das „Recht der Wirtschaft“ zuweist.

Der Begriff „Recht der Wirtschaft“ ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsrechts – ungeachtet des Klammerzusatzes „(Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen)“ – weit auszulegen. Er umfasst daher „nicht nur diejenigen Vorschriften, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen [...], sondern auch alle anderen das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen“. Daher zählten auch „Gesetze mit wirtschaftsregulierendem oder wirtschaftslenkendem Inhalt“ hierzu.

Vgl. BVerfGE 68, 319 (330), wo das Gericht unter Hinweis auf zahlreiche vorangegangene Entscheidungen bereits von einer „gefestigten Rechtsprechung“ spricht. Vgl. aus dem im Wesentlichen zustimmenden Schrifttum statt vieler *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 74 Rn. 44 ff.; *Maunz*, in: ders./Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 74 Rn. 130 ff.

Dementsprechend erstreckt sich die Kompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG allgemein auch auf Gesetze, in denen Berufe in der Wirtschaft rechtlich geordnet werden und Berufsbilder rechtlich fixiert werden. Angesichts dessen kann der Gesetzgeber sowohl den Inhalt der beruflichen Tätigkeit wie auch die Voraussetzungen für die Berufsausübung (Ausbildung, Prüfungen etc.) normieren.

Vgl. statt vieler *Maunz*, in: ders./Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 74 Rn. 134 mit entsprechenden Nachweisen aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Dabei erfasst das Recht der Wirtschaft im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG über die im Klammerzusatz genannten Begriffe des Handwerks, des Gewerbes und des Handels auch Regelungen, die in der Sache auch die selbständig Tätigkeiten betreffen.

Vgl. etwa *Kunig*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Band 5, 3. Auflage 2003, Art. 74 Rn. 49 ff.; *Maunz*, in: ders./Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 74 Rn. 133.

Ferner fallen unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auch die so genannten freien Berufe, jedoch unter Ausklammerung der rechtsberatenden und der Heilberufe. Deren Rechtsverhältnisse kann der Bund freilich gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 17 GG regeln.

Vgl. hier nur *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 74 Rn. 46 mit weiteren Nachweisen.

Vor diesem Hintergrund erwächst dem Bundesgesetzgeber aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zum einen die Befugnis, sowohl die Tätigkeit privater Anbieter von Berufsberatung (und damit zusammenhängend die Anforderungen an die Qualität der Berufsberatung) als auch die Voraussetzungen für die Ausübung dieses Berufs (zum Beispiel in Gestalt von Ausbildungs- und Prüfungsanforderungen) zu regeln.

Zum anderen spricht manches dafür, dass der Bundesgesetzgeber sich auch bei einer umfassenden Neuregelung der öffentlichen Berufsberatung in weitem Umfang auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG berufen könnte. Denn dieser Kompetenztitel erfasst nach der zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ganz allgemein „Gesetze mit wirtschaftsregulierendem oder wirtschaftslenkendem Inhalt“. Dabei geht das Gericht implizit davon aus, dass die sich hieraus ergebende Weite des Begriffs „Recht der Wirtschaft“ allein durch ein Erfordernis „gestaltender Einflussnahme auf das Wirtschaftsleben“ begrenzt werde.

Vgl. in diesem Sinne etwa BVerfGE 41, 344 (352 f.); ähnlich BVerfGE 55, 274 (308 f.); 67, 256 (275).

Diesen Anforderungen würde ein Gesetz, das die öffentliche Berufsberatung mit dem Ziel der Sicherung ihrer Unabhängigkeit und Qualität institutionell wie finanziell auf neue Füße stellt, gewiss genügen, nachdem das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Arbeitsvermittlungsmonopol auch die Bedeutung der öffentlichen Berufsberatung für die Steuerung des Arbeitsmarktes und die Gesamtwirtschaft betont hat.

Vgl. BVerfGE 21, 245 (252 f.). Die wesentlichen Passagen dieses Urteils wurden bereits im Abschnitt B IV 2 c) auf S. 96 ff. wiedergegeben und gewürdigt.

Dabei ist freilich zu betonen, dass die Gesetzgebungskompetenz, die dem Bund insoweit aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG erwächst, lediglich die – wenn auch weit zu verstehende – berufsbezogene Beratung erfasst. Daher wird man jedenfalls eine allgemeine Bildungsberatung, die keinerlei Berufsbezug aufweist, nicht mehr auf diesen Kompetenztitel stützen können.

cc) „Öffentliche Fürsorge“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)

Da andere Kompetenztitel insoweit nicht ersichtlich sind, könnte eine bundesgesetzliche Regelung der öffentlichen Berufsberatung, die auch eine allgemeine Bildungsberatung umfassen soll, letztlich wohl nur auf die sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ergebende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die „öffentliche Fürsorge“ gestützt werden.

Der Begriff „öffentliche Fürsorge“ erfasst zunächst und vor allem Hilfe durch öffentlich-rechtliche oder öffentlich-rechtlich beliehene Rechtsträger mit öffentlichen Mitteln an Personen, die sich – aus welchen Gründen auch immer – nicht selbst helfen können und die erforderliche Hilfe auch nicht von anderen erhalten.

Vgl. etwa *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 74 Rn. 35; *Maunz*, in: ders./Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 74 Rn. 107; *Pestalozza*, in: von Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Band 8, 3. Auflage 1996, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 Rn. 325 ff.; *Rengeling*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 1990, § 100 Rn. 155.

Dieses eingeschränkte begriffliche Verständnis hat freilich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in verschiedener Richtung Erweiterungen erfahren.

Dabei ist im vorliegenden Kontext insbesondere von Bedeutung, dass sich die „öffentliche Fürsorge“ nach dieser Rechtsprechung nicht mehr notwendig auf Menschen beschränken muss, die sich in irgendeiner Weise in einer Notlage befinden und deshalb eben hilfsbedürftig sind. Vielmehr sollen unter diesen Kompetenztitel auch staatliche beziehungsweise staatlich angeordnete Hilfsmaßnahmen fallen, die der Vermeidung einer Notlage, also der Prävention dienen.

Vgl. in diesem Sinne etwa BVerfGE 22, 180 (212 f.); 88, 203 (329 f.); 106, 62 (134); 108, 186 (214).

So hat das Bundesverfassungsgericht namentlich in seiner Entscheidung zum früheren Jugendwohlfahrtsgesetz ausgeführt, dass der Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auf dem Gebiet der Jugendwohlfahrt nicht nur die Jugendfürsorge im engeren Sinn, sondern auch die Jugendpflege umfasse. Die Grenzen zwischen der Fürsorge für den unmittelbar gefährdeten Jugendlichen und der Förderung der gesunden Jugend seien fließend. Jugendpflegerische Maßnahmen, wie die Förderung der Jugendverbände bei der Abhaltung von Veranstaltungen zur politischen Bildung und Unterhaltung von Jugendheimen, Freizeitstätten und Ausbildungsstätten erschienen zwar nicht als Maßnahmen der Fürsorge für einen Hilfsbedürftigen oder Gefährdeten. Vergegenwärtige man sich aber die mannigfachen Anpassungsschwierigkeiten mancher Jugendlicher bei der Einordnung in die Gesellschaft, ohne dass man sie deshalb bereits als gefährdet bezeichnen könne, so erkenne man, dass unter Umständen eine Zusammenführung mit anderen jungen Menschen im lokalen Bereich eines Hauses der Jugend oder auf regionaler oder internationaler Ebene in einem Jugendlager oder auf Jugendreisen diese Anpassungsschwierigkeiten überwinden helfe. Dasselbe gelte für Veranstaltungen zur politischen Bildung, die der Jugend im Besonderen klarmachen sollten, dass der Einzelne sich in der Demokratie nicht von der Gesellschaft absondern könne, sondern sie und ihre politische Form aktiv mitgestalten müsse. Daher seien Jugendfürsorge und Jugendpflege in der praktischen Jugendarbeit so eng miteinander verzahnt, dass die Jugendpflege schon allein unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs mit unter den Begriff „öffentliche Fürsorge“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG fallen müsse.

Vgl. BVerfGE 22, 180 (212 f.).

Vor diesem Hintergrund lässt sich jedenfalls gut vertreten, dass der Bundesgesetzgeber das Beratungsangebot einer – wie auch immer organisatorisch ausgestalteten – Bundesbehörde für Berufs- und Bildungsberatung auch auf die allgemeine Bildungsberatung Jugendlicher erstrecken dürfte.

Es erscheint indessen mehr als fraglich, ob der Bundesgesetzgeber unter Berufung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auch eine Regelung treffen könnte, die das Beratungsangebot einer solchen Bundesbehörde auch auf die allgemeine Bildungsberatung Erwachsener erstreckt. Denn die zuvor beschriebene inhaltliche Erweiterung des Begriffs „öffentliche

Fürsorge“ auf vorsorgende Maßnahmen der Jugendpflege erfährt in dem zugrunde liegenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts ihre sachliche Rechtfertigung ausdrücklich durch den beschriebenen Hinweis auf die mannigfachen Anpassungsschwierigkeiten mancher Jugendlicher bei der Einordnung in die Gesellschaft. Dem Gericht schwebte also auch hier die besondere Gefährdungslage Jugendlicher vor, die sich – ebenso wie bei Kindern und Senioren – letztlich aus ihrem Alter ergibt.

Vgl. zu diesen Zusammenhängen *Pestalozza*, in: von Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Band 8, 3. Auflage 1996, Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 Rn. 325.

Schon von daher wäre eine bundesgesetzliche Regelung, die das Beratungsangebot einer Bundesbehörde für Berufs- und Bildungsberatung auch auf die allgemeine Bildungsberatung Erwachsener erstreckt, wohl nicht von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gedeckt.

e) Die „Kulturhoheit der Länder“ als Grenze einer bundesrechtlichen Regelung

Ein solches Ergebnis legt auch der Umstand nahe, dass kulturelle Angelegenheiten nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich in die Zuständigkeit der Länder fallen. Dies sei eine „Grundentscheidung der Verfassung, die nicht zuletzt eine Entscheidung zugunsten des föderalistischen Staatsaufbaus im Interesse einer wirksamen Teilung der Gewalten ist“. Von daher verbiete es sich gerade im Bereich kultureller Angelegenheiten, ohne eine hinreichend deutliche grundgesetzliche Ausnahmeregelung anzunehmen, der Bund sei zuständig.

Vgl. etwa BVerfGE 12, 205 (229).

Zu dieser so genannten „Kulturhoheit der Länder“ gehört nach allgemeiner Meinung auch die Bildungspolitik. Daher wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur immer wieder betont, dass dem Bundesgesetzgeber auch aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG keine allgemeine Bildungskompetenz erwachse und daher Maßnahmen und Einrichtungen, die vornehmlich bildungspolitischen Zielen dienen, nicht mehr von diesem Kompetenztitel gedeckt seien.

Vgl. etwa *Avenarius/Rux*, Rechtsprobleme der Berufsausbildung – Zur geltenden Rechtslage und zu den Möglichkeiten ihrer Änderung, 2004, S. 26 ff.; *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 74 Rn. 38; *Maunz*, in: ders./Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 74 Rn. 116; *Rengeling*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts

der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 1990, § 100 Rn. 157; *Stettner*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band II, 1998, Art. 74 Rn. 42.

Auch aus diesem Grund wäre eine bundesgesetzliche Regelung, die das Beratungsangebot einer Bundesbehörde für Berufs- und Bildungsberatung auch auf die allgemeine Bildungsberatung Erwachsener erstreckt, wohl nicht von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gedeckt.

Ferner geht das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass die Regelung des Schul- und Hochschulwesens ebenfalls Teil dieser „Kulturhoheit“ und daher grundsätzlich den Ländern zugewiesen sei.

Vgl. etwa BVerfGE 6, 309 (354); 34, 165 (181) zum Schulwesen und BVerfG, NVwZ 2003, 715 (716) zum Hochschulwesen.

Dabei ist mit Blick auf das Hochschulwesen zu beachten, dass der Bund in diesem Bereich seit dem Inkrafttreten der so genannten Föderalismusreform

Vgl. das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006 (BGBl. I 2034).

nicht mehr über eine Rahmengesetzgebungskompetenz zur Regelung der allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens verfügt, da Art. 75 GG im Zuge dieser Reform vollständig gestrichen wurde und damit die Kategorie der Rahmengesetzgebung des Bundes insgesamt entfallen ist. Allerdings wurde dem Bund immerhin in dem neu in das Grundgesetz eingefügten Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse“ zugewiesen. Macht der Bund von dieser Gesetzgebungskompetenz Gebrauch, können die Länder wiederum nach dem ebenfalls neu in das Grundgesetz eingefügten Art. 72 Abs. 3 GG hiervon abweichende Regelungen treffen.

Vgl. zur Kritik an dieser Abweichungskompetenz der Länder etwa *Breuer*, NuR 2005, 614 (617); *Möstl*, ZG 2003, 302 ff.; *Kloepfer*, DÖV 2004, 566 (570).

Wenn der Bund aber gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für „die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse“ hat, dann könnte es unter den unten im Abschnitt B IV 3 auf S. 115 ff. noch näher zu behandelnden Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 GG auch zulässig sein, wenn der Bund einer

neu zu errichtenden Bundesbehörde die Befugnis verleihen würde, ihre Beratungstätigkeit auf diese Gegenstände zu erstrecken.

Hieraus und aus der „Kulturhoheit der Länder“ folgt jedoch nicht, dass es dem Bund jenseits dessen gänzlich verwehrt wäre, Regelungen zu treffen, die in der Sache auch das Schul- und Hochschulwesen betreffen. Denn zumindest dann, wenn es um den Erwerb der für die Ausübung der Berufstätigkeit erforderlichen Voraussetzungen geht, ist eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Maßgabe der Art. 72 ff. GG grundsätzlich gegeben. Geht es hingegen um die allgemeine Bildung, so bleiben allein die Länder zuständig.

Vgl. *Avenarius/Rux*, Rechtsprobleme der Berufsausbildung – Zur geltenden Rechtslage und zu den Möglichkeiten ihrer Änderung, 2004, S. 32 f. und 68; ähnlich mit Blick auf die Kompetenz für das Recht der Wirtschaft *Maunz*, in: ders./Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 74 Rn. 153.

Vor diesem Hintergrund ist auch die bereits im Abschnitt B I 1 a) auf S. 11 ff. besonders erwähnte Regelung des § 30 Satz 2 SGB III, nach der die Erteilung von Auskunft und Rat zu Fragen der Ausbildungsförderung und der schulischen Bildung ebenfalls Gegenstand der Berufsberatung sein kann, soweit sie für die Berufswahl und die berufliche Bildung von Bedeutung sind, verfassungsrechtlich unbedenklich.

Das Gleiche gilt für die in § 33 Sätze 3-5 SGB III vorgesehenen und im Abschnitt B I 1 b) auf S. 15 ff. näher gewürdigten Maßnahmen zur Berufsorientierung, die durch das so genannte Job-AQTIV-Gesetz vom 10.12.2001 (BGBl. I S. 1983) in das SGB III eingefügt wurden. Danach kann die Agentur für Arbeit

„Schüler allgemein bildender Schulen durch vertiefte Berufsorientierung und Berufswahlvorbereitung fördern (Berufsorientierungsmaßnahme). Die Maßnahme kann bis zu vier Wochen dauern und soll regelmäßig in der unterrichtsfreien Zeit durchgeführt werden. Voraussetzung ist, dass sich Dritte mit mindestens 50 Prozent an der Förderung beteiligen.“

Denn diese Vorschriften sollen nach der Gesetzesbegründung dazu dienen,

„dass die Schüler sich frühzeitig und intensiver als bisher mit dem Berufswahlprozess auseinandersetzen, ihre Chancen bei der Berufswahl realistischer einschätzen können und Fehlentscheidungen, die z.B. zum Festhalten an einem unrealistischen Berufswunsch oder zu Ausbildungsabbrüchen führen können, möglichst vermieden werden.“

Entwurf eines Gesetzes zur Reform der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (Job-AQTIV-Gesetz) vom 24.9.2001, BT-Drucksache 14/6944, S. 30.

Darüber hinaus haben die Angebote der Berufsorientierung auch eine steuernde Wirkung auf Art und Umfang der Nachfrage nach Berufsberatung und -vermittlung.

Vgl. den von der Bundesagentur für Arbeit erstellten „Leitfaden zur Neuausrichtung der Beratung und Ausbildungsvermittlung Jugendlicher (U 25)“, Stand: Mai 2007, S. 10.

Daraus folgt wiederum, dass die bislang in § 30 Satz 2 und § 33 SGB III geregelte Materie nach Maßgabe des zuvor im Abschnitt B VI 2 c) auf S. 96 ff. Gesagten inhaltlich auch von dem Kompetenztitel für die „Arbeitsvermittlung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) gedeckt ist.

f) Die kompetenzbegrenzende Wirkung des Art. 72 Abs. 2 GG

Schließlich ist zu ermitteln, ob und inwieweit der Bund bei einer gesetzlichen Neuregelung der öffentlichen Berufsberatung die Grenzen beachten müsste, die sich aus Art. 72 Abs. 2 GG ergeben. Denn es wurde bereits im Abschnitt B IV 2 a) auf S. 90 ff. der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme darauf hingewiesen, dass der Bund gemäß Art. 72 Abs. 2 GG das Gesetzgebungsrecht nur dann hat, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erfordert. Diese Vorgabe gilt freilich nur für die Gebiete der konkurrierenden Gesetzgebung, die in Art. 72 Abs. 2 GG enumerativ aufgeführt sind.

Da Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG diese Voraussetzung nicht erfüllt, wäre der Bund insoweit frei, wenn er die öffentliche Berufsberatung nach Maßgabe des in den Abschnitten B IV 2 b), c) und d) aa) auf S. 92 ff. Gesagten neu regeln würde. Demgegenüber müsste der Bund Art. 72 Abs. 2 GG zwingend beachten, soweit eine Regelung ausschließlich von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 und/oder Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG gedeckt wäre. Dies wäre namentlich dann der Fall, wenn der Bundesgesetzgeber einer neu zu errichtenden Bundesbehörde für Berufs- und Bildungsberatung die allgemeine Bildungsberatung Jugendlicher übertragen wollte. Denn eine solche Regelung könnte sich kompetenzrechtlich ausschließlich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG stützen.

Hieraus ergibt sich eine nicht zu unterschätzende Hürde für eine entsprechende bundesgesetzliche Regelung, weil das Bundesverfassungsgericht, wie bereits im Abschnitt B IV 2 a) auf S. 90 ff. erwähnt, in seiner jüngeren Rechtsprechung davon ausgeht, dass die in Art. 72 Abs. 2 GG geregelten Voraussetzungen – anders als dies bis dahin der Fall war – in weitem Umfang verfassungsgerichtlich überprüfbar sind.

Vgl. BVerfGE 106, 62 ff. und dazu *Faßbender, JZ 2003, 332 ff.*

Daher müsste der Bundesgesetzgeber etwa dann, wenn er sich auf das vorliegend in erster Linie in Betracht kommende Erfordernis der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ berufen wollte, in gerichtlich überprüfbarer Weise den Nachweis erbringen, dass „sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“

Vgl. BVerfGE 106, 62 (Leitsatz 2 a aa) und S. 143 ff.).

Ähnlich strenge Anforderungen gelten für das daneben in Betracht kommende Erfordernis der „Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit“. Denn diese Voraussetzung ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erst dann erfüllt, wenn eine „Gesetzesvielfalt auf Länderebene [...] eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann.“

Vgl. BVerfGE 106, 62 (Leitsatz 2 a bb) und S. 145 ff.).

Ob diese Voraussetzungen gegeben wären, wenn der Bundesgesetzgeber einer neu zu errichtenden Bundesbehörde für Berufs- und Bildungsberatung auch die allgemeine Bildungsberatung Jugendlicher übertragen wollte, kann von hier aus nicht abschließend beurteilt werden. Denn hierzu müsste nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entsprechendes „Tatsachenmaterial“ vorliegen, das „fundierte Einschätzungen der gegenwärtigen Situation und der künftigen Entwicklung zulässt“.

Vgl. BVerfGE 106, 62 (144).

g) Zusammenfassung

Damit ist zusammenfassend festzuhalten, dass der Bund nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung befugt wäre, zumindest die derzeit bei der Bundesagentur für Arbeit angesiedelte Berufsberatung umfassend neu zu regeln.

So wäre es bereits von der sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ergebenden Gesetzgebungszuständigkeit für die Sozialversicherung gedeckt, wenn der Bund die Berufsberatung im Sinne der so genannten „kleinen Lösung“ bei der Bundesagentur für Arbeit belassen und lediglich das SGB III so ändern würde, dass die Berufsberatung vollständig aus Steuermitteln finanziert wird und neu zu formulierenden Zielvorgaben unterliegt. Diese Zielvorgaben könnten und sollten die Berufsberatung deutlicher als eigenständige Aufgabe kennzeichnen, die – losgelöst von arbeitsmarktpolitischen Zielen – allen Personen zur Verfügung steht, die Unterstützung bei ihren Entscheidungen zu Bildung und Beruf benötigen. Einer anderen oder auch nur ergänzenden kompetenzrechtlichen Fundierung bedürfte es insoweit nicht.

Etwas anderes würde hingegen für eine legislative Umsetzung der so genannten „großen Lösung“ gelten. Denn es spricht Vieles dafür, dass die Überleitung der öffentlichen Berufsberatung auf eine eigenständige Bundesbehörde, die sich ausschließlich aus Steuern finanziert, nicht mehr vom Begriff der Sozialversicherung im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG gedeckt wäre.

Der Bundesgesetzgeber könnte sich insoweit aber auf die Kompetenz zur Regelung der „Arbeitsvermittlung“ stützen, die sich ebenfalls aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ergibt. Dies gilt jedenfalls dann, wenn der Bundesgesetzgeber die Berufsberatung zusammen mit der Arbeitsvermittlung aus der Bundesagentur für Arbeit herauslösen und auf eine neu zu errichtende und allein aus Steuern finanzierte Bundesbehörde übertragen würde. Dabei könnte der Bund die Berufsberatung im Wesentlichen in dem Umfang und in der Form regeln, wie sie bisher in den §§ 29 ff. SGB III geregelt ist und im Abschnitt BI 1 auf S. 11 ff. der vorliegenden rechtlichen Stellungnahme dargestellt wurde. Ferner könnte und sollte der Bundesgesetzgeber in diesem Fall die Berufsberatung eigenständigen Zielvorgaben unterwerfen, um zu verhindern, dass die Berufsberatung erneut dem kurzfristigen Ziel einer möglichst raschen Integration in den Arbeits- beziehungsweise

Ausbildungsmarkt untergeordnet wird und auf diese Weise ihre Eigenständigkeit und Unabhängigkeit verliert.

Darüber hinaus könnte eine legislative Umsetzung der so genannten „großen Lösung“ zumindest partiell – je nach eingeschlagenem Weg: kumulativ oder alternativ – auf andere Kompetenztitel gestützt werden. So erwächst dem Bund zum einen aus seiner ebenfalls in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG geregelten Kompetenz für das „Arbeitsrecht“ eine weitreichende Befugnis, die berufsbezogene Beratung der Arbeitnehmer zu regeln. Diese Beratung könnte sich wohl auch auf die vom Bundesverfassungsgericht so genannte „überbetrieblich ausgerichtete Arbeitnehmerweiterbildung“ erstrecken.

Zum anderen spricht manches dafür, dass sich der Bundesgesetzgeber bei einer entsprechenden Neuregelung der öffentlichen Berufsberatung in weitem Umfang auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG berufen könnte, der ihm die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das „Recht der Wirtschaft“ gibt. Dessen ungeachtet ergibt sich aus diesem Kompetenztitel eine Befugnis, sowohl die Tätigkeit privater Anbieter von Berufsberatung (und damit zusammenhängend die Anforderungen an die Qualität der Berufsberatung) als auch die Voraussetzungen für die Ausübung dieses Berufs (zum Beispiel in Gestalt von Ausbildungs- und Prüfungsanforderungen) zu regeln.

Demgegenüber könnte eine Regelung, die einer neu zu errichtenden Bundesbehörde auch die Aufgabe übertragen würde, eine allgemeine Bildungsberatung anzubieten, die keinerlei Berufsbezug aufweist, auf keine der genannten Kompetenztitel gestützt werden. Aber auch die sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ergebende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die „öffentliche Fürsorge“ würde dem Bund allenfalls die Befugnis geben, das Beratungsangebot einer neu zu errichtenden Bundesbehörde auf die allgemeine Bildungsberatung Jugendlicher zu erstrecken. Eine solche Regelung müsste freilich die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllen. Ob das der Fall ist, kann von hier aus nicht abschließend beurteilt werden. Denn hierzu müsste nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entsprechendes „Tatsachenmaterial“ vorliegen, das „fundierte Einschätzungen der gegenwärtigen Situation und der künftigen Entwicklung zulässt“.

Dass der Bund keine Regelung erlassen könnte, die eine allgemeine Bildungsberatung umfasst, ergibt sich im Übrigen auch aus der „Kulturhoheit der Länder“. Aus dieser

„Kulturhoheit“ folgt jedoch nicht, dass es dem Bund jenseits des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG gänzlich verwehrt wäre, Regelungen zu treffen, die in der Sache auch das Schul- und Hochschulwesen betreffen. Vielmehr kann der Bund auch (weiterhin) eine hierauf bezogene Beratung vorsehen, soweit die entsprechenden Beratungsgegenstände für die Berufswahl und die berufliche Bildung von Bedeutung sind. Dabei wären die bislang in § 30 Satz 2 und § 33 SGB III geregelten Aufgaben im zuvor beschriebenen Umfang auch von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die „Arbeitsvermittlung“ und für das „Arbeitsrecht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) sowie für das „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) gedeckt.

3. Vorgaben des Grundgesetzes für eine Neuregelung der verwaltungsorganisatorischen Durchführung der Berufsberatung

Damit stellt sich als nächstes die Frage, welche Vorgaben sich aus dem Grundgesetz für eine Neuregelung der verwaltungsorganisatorischen Durchführung der Berufsberatung ergeben. Denn diese Frage ist, wie bereits in der Einleitung zu diesem Abschnitt IV auf S. 85 f. erwähnt, allein schon deshalb von der Frage der Gesetzgebungskompetenzen zu trennen, weil das Grundgesetz insofern jeweils eigenständige Regelungen enthält.

a) Allgemeines

Hinsichtlich der Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern und der organisatorischen Ausgestaltung der bundeseigenen Verwaltung gelten die Bestimmungen des VIII. Abschnitts des Grundgesetzes (Art. 83 ff. GG). Die Art. 83 ff. GG schreiben für einzelne Verwaltungsmaterien bestimmte „Verwaltungsformen“ vor: So ist in Art. 87 ff. GG geregelt, welche Gegenstände der bundeseigenen Verwaltung unterliegen. Andere Gegenstände fallen in den Bereich der Bundesauftragsverwaltung. Hierbei handelt es freilich nach der grundgesetzlichen Konzeption um Ausnahmen. Denn Art. 83 GG bestimmt, dass grundsätzlich die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen. Etwas anderes gilt nur, soweit das Grundgesetz etwas anderes bestimmt oder zulässt. Eigene Angelegenheit ist dabei die Ausführung der Landesgesetze durch die Länder (vgl. Art. 30 GG). Verschiedentlich sind auch „Verlagerungen“ von Verwaltungszuständigkeiten vorgesehen (vgl. etwa Art. 87 Abs. 3, Art. 87d Abs. 2, Art.

89 Abs. 2 Sätze 3, 4, Art. 90 Abs. 3 GG). Soweit solche Ermächtigungen fehlen, können Verwaltungszuständigkeiten nicht „verlagert“ werden.

Vgl. zum Vorstehenden auch BVerfGE 32, 145 (156); 63, 1 (40).

Im vorliegenden Zusammenhang geht es zunächst und vor allem um die in Art. 86 ff. GG geregelte bundeseigene Verwaltung. Dabei ergeben sich die einschlägigen Vorgaben in erster Linie aus Art. 87 Abs. 2 und 3 GG, weil die Materie Berufsberatung erkennbar keinem der in Art. 87 Abs. 1 und Art. 87a ff. GG genannten Materien zugeordnet werden kann, die kraft grundgesetzlicher Anordnung in bundeseigener Verwaltung (zum Teil „mit eigenem Verwaltungsunterbau“) geführt werden.

Art. 87 Abs. 2 GG hat folgenden Wortlaut:

„Als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts werden diejenigen sozialen Versicherungsträger geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt. Soziale Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes, aber nicht über mehr als drei Länder hinaus erstreckt, werden abweichend von Satz 1 als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechts geführt, wenn das aufsichtsführende Land durch die beteiligten Länder bestimmt ist.“

Hieran schließt Art. 87 Abs. 3 GG wie folgt an:

„Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichtet werden. Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden.“

Daneben bestimmt Art. 86 GG, dass die Bundesregierung, wenn der Bund die Gesetze durch bundeseigene Verwaltung oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts ausführt, die allgemeinen Verwaltungsvorschriften erlassen und die „Einrichtung der Behörden“ regeln kann, soweit nicht das Gesetz Besonderes oder anderes vorschreibt.

Aus dieser Wiedergabe wird deutlich, dass die Art. 86 ff. GG nicht in allen Einzelheiten regeln, wie die bundeseigene Verwaltung organisatorisch auszugestaltet ist.

Vgl. BVerfGE 63, 1 (34); auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum wird der bloß fragmentarische Charakter der Art. 86 ff. GG hervorgehoben: vgl. etwa *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 86 Rn. 5 und 75 ff.; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, Band 3, 5. Auflage 2004, § 82 Rn. 32 ff.

Hieraus folgt nach Ansicht des Bundesverfassungsgericht „allgemein und im Einzelfall“, dass das Grundgesetz den zuständigen Organen des Bundes einen Spielraum für die organisatorische Ausgestaltung der in seine Zuständigkeit fallenden Verwaltungseinrichtungen belasse; dem Bund stehe insoweit ein „weiter organisatorischer Gestaltungsbereich“ zu. Dies werde nicht zuletzt aus der allgemeinen Regelung des Art. 86 GG deutlich. Eines „weiten Spielraums bei der organisatorischen Ausgestaltung der Verwaltung“ bedürfe es, „um den – verschiedenartigen und sich ständig wandelnden – organisatorischen Erfordernissen Rechnung tragen und damit eine wirkungsvolle und leistungsfähige Verwaltung gewährleisten zu können.“ Lediglich soweit das Grundgesetz ausdrückliche Schranken für die Regelung der Verwaltungsorganisation enthält, sei der Gestaltungsspielraum bei der organisatorischen Ausgestaltung der Verwaltung begrenzt. Einschränkungen könnten sich überdies aus den Regelungen hinsichtlich der Verwaltungskompetenz und im übrigen auch aus anderen (allgemeinen) verfassungsrechtlichen Bestimmungen wie etwa dem Bundesstaatsprinzip (vgl. Art. 20 Abs. 1 GG) ergeben.

Vgl. BVerfGE 63, 1 (34, 40 und 43 f.).

Diese Grundsätze sind im rechtswissenschaftlichen Schrifttum auf breite Zustimmung gestoßen.

Vgl. etwa *Blümel*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 1990, § 101 Rn. 82; *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 86 Rn. 76 f.; *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 86 Rn. 7; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, Band 3, 5. Auflage 2004, § 81 Rn. 44 ff. und § 82 Rn. 32 ff.

b) Möglichkeiten einer Realisierung der so genannten „kleinen Lösung“

Aus diesen Vorgaben und Grundsätzen folgt zunächst, dass es auch mit Blick auf die grundgesetzlichen Vorgaben für die Verwaltungsorganisation unbedenklich wäre, wenn die Berufsberatung im Sinne der so genannten „kleinen Lösung“ zwar bei der Bundes-

agentur für Arbeit belassen, gleichzeitig aber neuen organisatorischen Vorgaben und neu zu formulierenden Zielvorgaben unterworfen würde, die klarstellen, dass die Berufsberatung nicht den existierenden, primär arbeitsmarktpolitisch ausgerichteten Zielvorgaben des SGB III unterliegt. Gleichzeitig könnte die Bundesregierung der Bundesagentur für Arbeit wohl auch vorschreiben, die personelle Ausstattung im Bereich der Berufsberatung zu verstärken.

Denn der in Art. 86 Satz 2 GG verwendete Begriff der „Einrichtung der Behörden“ erstreckt sich zum einen gegenständlich auch auf die (vorhandenen) sozialen Versicherungsträger im Sinne des Art. 87 Abs. 2 GG und damit auch auf die Bundesagentur für Arbeit. Zum anderen ist dieser Begriff inhaltlich weit zu verstehen. Er erfasst daher sowohl die Errichtung einer neuen Behörde als auch nähere Regelungen über deren sachliche, personelle und aufgabenmäßige Zurüstung.

Vgl. etwa *Blümel*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 1990, § 101 Rn. 83; *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 86 Rn. 31 ff.; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 799 und 821; *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, Band 3, 5. Auflage 2004, § 81 Rn. 76 und 78.

Daraus folgt im Verbund mit dem in Rechtsprechung und Schrifttum anerkannten weiten Spielraum bei der organisatorischen Ausgestaltung der Bundesverwaltung, dass sich die organisatorischen Vorgaben des Gesetzgebers nicht auf eine Regelung der allgemeinen Strukturen (Zahl der Verwaltungsstufen und allgemeine Zuweisungsgrundsätze bezüglich der Aufgaben) beschränken müssen. Sie können vielmehr auch nähere Vorgaben für den internen Behördenaufbau und für das behördeninterne Verfahren enthalten.

Vgl. hier nur *Wolff/Bachof/Stober*, Verwaltungsrecht, Band 3, 5. Auflage 2004, § 82 Rn. 68 ff.

Von daher könnte der Bundesgesetzgeber im Zuge einer solchen Neuregelung ebenfalls vorschreiben, dass die Berufsberatung innerhalb der Bundesagentur für Arbeit – und zwar auch auf der Ebene der jeweiligen Agentur für Arbeit – in einer eigenen Organisationseinheit angesiedelt wird und dass diese die Unabhängigkeit der Berufsberatung im Sinne der neu zu formulierenden Zielvorgaben sicherzustellen habe. Eine solche Regelung könnte sich etwa inhaltlich an § 367 Abs. 3 SGB III anlehnen, der bestimmt, dass

die Regionaldirektionen die „[...] Verantwortung für den Erfolg der regionalen Arbeitsmarktpolitik [tragen].“

Dabei ist vor dem Hintergrund des Art. 86 Satz 2 GG zu betonen, dass es hierfür noch nicht einmal einer bundesgesetzlichen Regelung bedürfte. Vielmehr könnte auch die Bundesregierung als Kollegialorgan

Vgl. zu dem Erfordernis, dass die Bundesregierung als Kollegialorgan im Sinne des Art. 62 GG handeln muss (und daher die Entscheidung eines einzelnen Ministers nicht reicht) *Blümel*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IV, 1990, § 101 Rn. 84; *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), *Grundgesetz*, 4. Auflage 2007, Art. 86 Rn. 36; *Stern*, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Band II, 1980, S. 820.

der Bundesagentur für Arbeit beispielsweise im Wege einer – wie auch immer gestalteten – rechtlich verbindlichen Anordnung vorschreiben, dass die Berufsberatung auf allen Verwaltungsebenen in eigenen Organisationseinheiten angesiedelt wird und dass diese innerhalb der Bundesagentur für Arbeit die Unabhängigkeit der Berufsberatung im Sinne der neu zu formulierenden Zielvorgaben sicherzustellen habe.

Vgl. zu den insoweit in Betracht kommenden Maßnahmen *Traumann*, *Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung*, 1998, S. 59 ff.; ferner zur grundsätzlichen Zulässigkeit von solchen rechtlich verbindlichen Anordnungen *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), *Grundgesetz*, 4. Auflage 2007, Art. 86 Rn. 35

Denn eine so formulierte Anordnung würde sich allein auf die Binnenorganisation der Bundesagentur für Arbeit beziehen. Schon aus diesem Grund vermag die im Schrifttum vertretene Gegenansicht, die sich unter Hinweis auf „Ordnungsgesichtspunkte“ und den „Grundrechtsbezug von Organisation und Verfahren“ im Bereich der nicht ministeriellen Verwaltung insoweit für einen allgemeinen Gesetzesvorbehalt ausspricht,

So namentlich *Maurer*, *VVDStRL* 43 (1995), S. 135 (164).

im Ergebnis nicht zu überzeugen.

So im Ergebnis auch *Traumann*, *Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung*, 1998, S. 447 f.

Dies gilt um so mehr, als eine solche Anordnung im konkreten Fall gerade den Zweck hätte, den zuvor im Abschnitt BIV 1 b) auf S. 87 ff. geschilderten grundrechtlichen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen.

Dies alles verkennt die Bundesregierung, wenn sie sich, wie bereits im Abschnitt B III 4 auf S. 77 ff. erwähnt, auf den Standpunkt stellt, dass die Frage, wie die Entscheidung der BA, die früher selbständige Abteilung „Berufsberatung“ in den Bereich „Produkte und Programme“ einzugliedern, vor dem Hintergrund der wachsenden Anforderungen an berufliche Beratung zu bewerten ist, ausschließlich von der Bundesagentur für Arbeit zu beurteilen sei, da sie als Körperschaft des öffentlichen Rechts innerhalb des gesetzlichen Rahmens eigenständig über ihre Organisation zu befinden habe.

Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 1.3.2007 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, BT-Drucksache 16/4462, S. 5.

Denn sie könnte hieran in der beschriebenen Weise durchaus etwas ändern.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass der Bund nicht an die nachfolgend näher zu behandelnden engen Vorgaben des Art. 87 Abs. 3 GG gebunden wäre, wenn er die Berufsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit ausschließlich aus Steuern finanzieren würde. Denn eine entsprechende Änderung des SGB III würde, wie im Abschnitt B IV 2 b) auf S. 92 ff. ausführlich nachgewiesen und belegt wurde, (noch) nicht dazu führen, dass man in kompetenzrechtlicher Hinsicht nicht mehr von „Sozialversicherung“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG sprechen könnte.

Daher könnte sich der Bund in staatsorganisationsrechtlicher Hinsicht weiterhin auf Art. 87 Abs. 2 GG berufen. Es wurde nämlich bereits im Abschnitt B IV 2 a) auf S. 90 ff. erwähnt, dass soziale Versicherungsträger im Sinne dieser Bestimmung alle Träger öffentlicher Verwaltung sind, die Aufgaben der Sozialversicherung im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG wahrnehmen.

Vgl. etwa *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 87 Rn. 153; *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 87 Rn. 49.

Diese Rechtsfolge ergibt sich mit Blick auf eine teilweise Steuerfinanzierung der Bundesagentur für Arbeit auch aus Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG, der nach der Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts zusammen mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 und Art. 87 Abs. 2 GG „ein in sich geschlossenes Regelungssystem für die Sozialversicherung und deren Finanzierung“ bildet.

So BVerfGE 113, 167 (200).

c) Möglichkeiten einer Realisierung der so genannten „großen Lösung“

Demgegenüber bereitet die Realisierung der so genannten „großen Lösung“ im Hinblick auf die Vorgaben, die sich insoweit aus den Art. 86 ff. GG ergeben, gewisse Schwierigkeiten. Denn eine Neuorganisation, die darauf abzielt, die bislang im SGB III geregelte Berufsberatung, gegebenenfalls zusammen mit der Arbeitsvermittlung, einer eigenständigen, bundesweit tätigen und allein aus Steuermitteln finanzierten Bundesbehörde zu übertragen, würde dazu führen, dass sich der Bund in staatsorganisationsrechtlicher Hinsicht insoweit nicht mehr auf Art. 87 Abs. 2 GG berufen könnte.

Dies ergibt sich nach dem eben Gesagten aus dem Umstand, dass eine entsprechende bundesrechtliche Regelung, wie im Abschnitt BIV 2 b) auf S. 92 ff. ebenfalls ausführlich dargelegt wurde, jedenfalls nach dem derzeitigen Stand der Rechtsprechung nicht mehr von der (Sach-)Gesetzgebungskompetenz „Sozialversicherung“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG gedeckt wäre, weil das Bundesverfassungsgericht eine zumindest teilweise Beitragsfinanzierung des Aufgabenträgers gleichsam als konstitutiv für eine Inanspruchnahme dieses Kompetenztitels einstuft.

Daher könnte die Errichtung und Einrichtung einer solchen allein aus Steuermitteln finanzierten Bundesbehörde unter dem Gesichtspunkt der Verwaltungskompetenzen ausschließlich auf Art. 87 Abs. 3 GG gestützt werden.

Nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG darf der Bund, wie erwähnt, für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichten. Voraussetzung für die Errichtung einer solchen Bundesbehörde ist also allein, dass es sich um Angelegenheiten handelt, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht. Insbesondere setzt eine Berufung auf diese Vorschrift nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weder einen besonderen Bedarf oder einen wichtigen Grund für die Errichtung einer solchen Bundesbehörde voraus, noch kann gefordert werden, dass die Verwaltungskompetenz des Bundes schon anderweitig im Grundgesetz begründet oder zugelassen wird, da diese Bestimmung nicht nur eine Organisationsnorm, sondern eine Kompetenznorm ist, die dem Bund ausdrücklich eine zusätzliche

Verwaltungskompetenz eröffnet, das heißt also im Sinne des Art. 83 GG etwas „anderes zulässt“.

Vgl. BVerfGE 14, 197 (210 ff.); ebenso etwa *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 87 Rn. 188.

Da der Bund aber in dem zuvor in den Abschnitten B IV 2 c) bis g) auf S. 96 ff. beschriebenen Umfang auch jenseits des Kompetenztitels „Sozialversicherung“ befugt ist, die Berufsberatung unter Berufung auf andere Kompetenztitel neu zu regeln, könnte der Bundesgesetzgeber auch ohne Weiteres eine entsprechende Bundesbehörde für Berufsberatung errichten und mit entsprechenden Aufgaben betrauen.

Dies müsste freilich durch ein förmliches Bundesgesetz geschehen.

Vgl. näher zu diesem Erfordernis *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 87 Rn. 172 f.; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 826.

Dabei könnte der Bund eine solche Bundesbehörde nach der ausdrücklichen Regelung des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG sowohl in Gestalt einer neuen selbständigen Bundesoberbehörde als auch in Gestalt einer neuen bundesunmittelbaren Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts errichten und ausgestalten. Darüber hinaus wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur mehrheitlich die Ansicht vertreten, dass die Vorschrift ebenso wie Art. 86 GG auf Stiftungen des öffentlichen Rechts analog anwendbar sei.

Vgl. etwa *Blümel*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. IV, 1990, § 101 Rn. 87; *P. Kirchhof* und *Krebs*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 2. Auflage 1996, § 59 Rn. 92 und § 69 Rn. 56 mit Fußn. 208; *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 86 Rn. 87; *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 86 Rn. 44 und Art. 87 Rn. 70; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 831.

Dabei können die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts unter dem Sammelbegriff „juristische Personen des öffentlichen Rechts“ zusammenfasst werden.

Im konkreten Fall dürfte freilich die Errichtung einer selbständigen Bundesoberbehörde nicht in Betracht kommen. Denn nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich bereits aus dem Begriff der selbständigen Bundesoberbehörde, dass eine solche

Behörde „nur für Aufgaben errichten werden kann, die der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden – außer für reine Amtshilfe – wahrgenommen werden können.“

Vgl. BVerfGE 14, 197 (211).

Dem hat sich auch das rechtswissenschaftliche Schrifttum ganz überwiegend angeschlossen.

Vgl. etwa jeweils mit weiteren Nachweisen *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 87 Rn. 185; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 828; *Traumann*, Die Organisationsgewalt im Bereich der bundeseigenen Verwaltung, 1998, S. 131 f.

An dieser Voraussetzung dürfte es bei der öffentlichen Berufsberatung fehlen. Denn diese Aufgabe muss nach dem oben im Abschnitt BI 1 f) auf S. 24 ff. Gesagten flächendeckend erfüllt werden. Sie ist folglich darauf angelegt und auch darauf angewiesen, dass Berufsberater diese Aufgabe bundesweit vor Ort erfüllen. Daher wäre eine neu zu errichtende Bundesbehörde für Berufsberatung wohl auch zwingend auf eigene Mittel- und Unterbehörden angewiesen. Deshalb spricht Vieles dafür, dass diese Aufgabe nicht zu den Aufgaben gezählt werden kann, die sich im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „zur zentralen Erledigung eignen“. Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend davon ausgegangen, dass im hier interessierenden Kontext allein die Errichtung einer neuen bundesunmittelbaren Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts mit eigenen Mittel- und Unterbehörden in Betracht käme.

Die Errichtung von bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden ist jedoch gemäß Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG nur unter drei Voraussetzungen zulässig, die kumulativ vorliegen müssen: Erstens müssen dem Bund auf einem Gebiet, für das ihm – wie hier – die Gesetzgebung zusteht, „neue Aufgaben“ erwachsen sein. Zweitens geht die Bestimmung davon, dass bundeseigene Mittel- und Unterbehörden nur „bei dringendem Bedarf“ errichtet werden können. Drittens kann dergleichen nur durch ein Bundesgesetz geregelt werden, das der Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages bedarf.

Das Bundesverfassungsgericht hat indessen die Frage, ob Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG „auch bei der Errichtung neuer bundesunmittelbarer juristischer Personen des öffentlichen Rechts zu beachten ist“, ausdrücklich offen gelassen.

Vgl. BVerfGE 10, 20 (48).

Dafür, dass dem nicht so ist und daher Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG, umgekehrt betrachtet, nur bei der Errichtung neuer Bundesoberbehörden zu beachten ist, lässt sich immerhin anführen, dass die Vorschrift im Gegensatz zu Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG ausdrücklich nur „bundeseigene“ Mittel- und Unterbehörden nennt. Daraus könnte man im Umkehrschluss folgern, dass hiervon die Bundesverwaltung durch juristische Personen des öffentlichen Rechts, die wiederum nach allgemeiner Meinung der mittelbaren Bundesverwaltung zuzurechnen ist, nicht erfasst wird. Daher könnte man sich auf den Standpunkt stellen, dass Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG bei der Errichtung neuer bundesunmittelbarer juristischer Personen des öffentlichen Rechts nicht zu beachten ist. Da diese Frage aber in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht abschließend geklärt ist und Teile des Schrifttums sich ausdrücklich dafür aussprechen, Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG auch auf bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts zu erstrecken,

Vgl. etwa *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 87 Rn. 196; *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 87 Rn. 68.

soll im Folgenden ergänzend geprüft werden, ob die Errichtung einer solchen neuen bundesunmittelbaren Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts den materiellen Anforderungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG genügen würde.

Dies würde zunächst voraussetzen, dass es sich bei der Berufsberatung, die von den neu zu errichtenden bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden angeboten werden soll, um eine Aufgabe handelt, die dem Bund „neu erwachsen“ ist. Wie dieses Erfordernis zu verstehen ist, wird unterschiedlich beurteilt, was auch damit zusammenhängt, dass Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Frage nicht vorliegt.

Teilweise wird vertreten, dass es sich um eine Aufgabe handeln müsse, die nach dem Inkrafttreten des Grundgesetzes entstanden ist

So etwa *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band III, 2000, Art. 87 Rn. 99; *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 87 Rn. 75.

beziehungsweise – so eine weitere Deutung – die bislang weder vom Bund noch von den Ländern wahrgenommen wurde.

So etwa *Broß*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Band 5, 3. Auflage 2003, Art. 87 Rn. 27.

Diesen Deutungen wird von manchen entgegen gehalten, dass sie sich in der Sache kaum einsichtig begründen ließen. Sei nämlich ein „dringender Bedarf“ im Sinne des Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG gegeben, werde es nahe liegen, dass dem Bund gleichzeitig neue (Verwaltungs-)Aufgaben zugeflossen sind; zumindest werde eine solche These im Einzelfall dem Bund kaum zu widerlegen sein. Ohnehin müssten nicht etwa stets neue Behörden errichtet werden; es könnten auch vorhandene Behörden derselben Art mit neuen Aufgaben betraut werden. Von daher seien dem Erfordernis der Aufgabenneuheit kaum eigenständige sachliche Folgerungen zu entlocken.

So jedenfalls *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 87 Rn. 213.

Aber selbst wenn man den zuvor genannten Deutungen folgt, würde dies nicht ausschließen, dass die Errichtung einer neuen Bundesbehörde für Berufsberatung mit zugehörigen Mittel- und Unterbehörden diesem Erfordernis genügt.

Denn eine „neue“ Aufgabe kann auch dann anzunehmen sein, wenn eine bisherige Verwaltungsaufgabe so umgestaltet wird, dass eine neue Qualität der Aufgabe bejaht werden muss.

So auch *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 87 Rn. 213 mit Fußn. 13; ähnlich *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 87 Rn. 75; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 827.

Zu diesem Ergebnis gelangt man auch, wenn man Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG als einen „Notbehelf für nicht absehbare Entwicklungen“ interpretiert

So etwa *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 87 Rn. 75.

oder wenn man es mit Blick auf das Erfordernis der Aufgabenneuheit ausreichen lässt, dass sich eine Aufgabe in ihrer Qualität als eine Staatsaufgabe zeigt, die gewissermaßen „von außen“ an den Bund herangetragen wurde.

So etwa *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 827.

Dass diese Voraussetzungen im hier interessierenden Kontext gegeben sind, lässt sich wie folgt begründen. Die hier vorgeschlagene Übertragung der Aufgabe der öffentlichen Berufsberatung auf eine neu zu errichtende, ausschließlich aus Steuermitteln finanzierte Bundesbehörde mit eigenen Mittel- und Unterbehörden zieht, wie im Abschnitt B III 5 auf S. 79 ff. dargelegt wurde, die Konsequenz aus den Mängeln, die das OECD-Gutachten zur Berufsberatung in Deutschland zutage gefördert hat und die so bei der Errichtung der Bundesagentur für Arbeit nicht absehbar waren. Insofern könnte man sagen, dass diese Aufgabe auch gewissermaßen „von außen“ an den Bund herangetragen wird. Gleichzeitig kann man hierin mit guten Gründen einen Beleg für die neue Qualität dieser Aufgabe erblicken.

Für eine neue Qualität der Aufgabe der öffentlichen Berufsberatung spricht auch die im Abschnitt B II 2 b) auf S. 65 ff. ausführlich geschilderte Entschließung Nr. 9286 des Rates der Europäischen Union und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 28.5.2004 „Ausbau der Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der lebensbegleitenden Beratung“. Denn dort wird ausdrücklich festgestellt, dass der Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft die politisch Verantwortlichen in Bezug auf die Entwicklung der Humanressourcen sowie die Politik, die Systeme und die Verfahren auf dem Gebiet der Beratung einerseits vor neue Herausforderungen stellt. Andererseits hätten die Ergebnisse der Überprüfung der Beratungspolitik in europäischen Ländern gezeigt, dass die Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der Beratung in Europa in vielen Ländern den Anforderungen der wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft nicht genügen und daher eine Reform der Politiken und eine Neugestaltung der Praktiken in diesem Bereich erforderlich ist.

Sodann ist daran zu erinnern, dass die hier vorgeschlagene Übertragung der Aufgabe der öffentlichen Berufsberatung auf eine neu zu errichtende, ausschließlich aus Steuermitteln finanzierte Bundesbehörde mit eigenen Mittel- und Unterbehörden die Konse-

quenz aus dem Befund zieht, dass die (Teil-)Finanzierung der Berufsberatung durch Versichertenbeiträge, die wiederum aus der Eingliederung dieser Aufgabe in die Bundesagentur für Arbeit resultiert, wie im Abschnitt BI 2 d) bb) auf S. 39 ff. dargelegt, finanzverfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, weil es sich bei der von der BA angebotenen Berufsberatung um eine Allgemeinwohlaufgabe handelt, deren Wahrnehmung grundsätzlich aus Steuern finanziert werden sollte.

Von daher wäre es nicht nur ein „befremdliches“ Ergebnis, wenn Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG so ausgelegt werden müsste, dass die Vorschrift es dem Bund verwehrt, hier verfassungsgemäße Zustände herzustellen. Vielmehr stünde eine solche Auslegung auch im Widerspruch zu dem Grundsatz der „Einheit der Verfassung“, der nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts „vornehmstes Interpretationsprinzip“ ist, weil das Wesen der Verfassung darin bestehe, eine einheitliche Ordnung des politischen und gesellschaftlichen Lebens der staatlichen Gemeinschaft zu sein.

Vgl. grundlegend BVerfGE 19, 206 (220).

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Arbeitsvermittlungsmonopol den engen Zusammenhang zwischen Berufsberatung und Arbeitsvermittlung betont hat und dabei – in Kenntnis des zugehörigen Verwaltungsunterbaus und in Kenntnis des Umstands, dass der Staat die betreffenden Aufgaben bereits vor Inkrafttreten des Grundgesetzes wahrgenommen hat – wie selbstverständlich davon ausgegangen ist, dass die seinerzeit noch so genannte Bundesanstalt für Arbeit auf der Grundlage des Art. 87 Abs. 3 GG errichtet werden konnte.

Vgl. BVerfGE 21, 245 (248).

Schließlich lässt sich das hier gefundene Ergebnis auch mit einer so genannten teleologischen Auslegung des Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG begründen. Denn der ausschließliche Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist nach allgemeiner Meinung darin zu sehen, Übergriffe des Bundes in die grundsätzliche Länderzuständigkeit in Grenzen zu halten.

Vgl. etwa *Broß*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Band 5, 3. Auflage 2003, Art. 87 Rn. 27; *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band III, 2000, Art. 87 Rn. 95; *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 87 Rn. 211; *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 86 Rn. 44 und Art. 87 Rn. 75; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 826.

Die hier vorgeschlagene Übertragung der Aufgabe der öffentlichen Berufsberatung auf eine neu zu errichtende, ausschließlich aus Steuermitteln finanzierte Bundesbehörde mit eigenen Mittel- und Unterbehörden würde den Ländern aber nichts nehmen, was derzeit in deren Zuständigkeit fällt, weil die von diesen neuen Mittel- und Unterbehörden wahrzunehmende Aufgabe bereits von den Mittel- und Unterbehörden der Bundesagentur für Arbeit wahrgenommen wird. Es geht also ausschließlich um eine Verlagerung der Zuständigkeiten innerhalb der Bundesebene, und zwar bezogen auf eine Aufgabe, die der Bund schon jetzt mit eigenen Mittel- und Unterinstanzen wahrnimmt.

Vor diesem Hintergrund wird man das in Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG genannte Erfordernis, wonach für die Errichtung der bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden ein „dringender Bedarf“ bestehen muss, ebenfalls im Ergebnis bejahen können. Denn die soeben aufgeführten Gesichtspunkte und Gründe sprechen allesamt dafür, dass auch ein solcher dringender Bedarf in der Sache bejaht werden kann. Darüber hinaus wurde bei der vorstehenden Erörterung des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG die Möglichkeit, eine Bundesoberbehörde zu errichten, vor allem mit der Begründung verworfen, die Berufsberatung sei darauf angelegt und auch darauf angewiesen, dass Berufsberater diese Aufgabe bundesweit vor Ort erfüllen. Daraus ist zu folgern, dass eine neu zu errichtende Bundesbehörde für Berufsberatung wohl auch zwingend auf eigene Mittel- und Unterbehörden angewiesen wäre.

Diese objektiven Gründe reichen aus, um einen dringenden Bedarf zu belegen, zumal im Schrifttum immer wieder darauf hingewiesen wird, dass insoweit keine überzogenen Anforderungen zu stellen sind.

Vgl. etwa *Broß*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Band 5, 3. Auflage 2003, Art. 87 Rn. 28; *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band III, 2000, Art. 87 Rn. 100; *Lerche*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Loseblatt, Stand: Juni 2006, Art. 87 Rn. 215; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 827.

Schließlich hat sich auch die Auslegung dieses Erfordernisses primär an dem geschilderten Sinn und Zweck des Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG zu orientieren. Dies führt aber wiederum zu der Einsicht, dass die Errichtung von bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden im konkreten Fall unbedenklich wäre.

d) Zusammenfassung

Demzufolge könnte der Bund zum einen im Sinne der hier so genannten „großen Lösung“ auf der Grundlage des Art. 87 Abs. 3 GG mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages ein Gesetz erlassen, das die Errichtung, die Ausstattung und die Aufgaben einer neu zu errichtenden Bundesbehörde für Berufsberatung mit eigenen Mittel- und Unterbehörden vorsieht.

Zum anderen wäre es mit Art. 83 ff. GG vereinbar, wenn die Berufsberatung im Sinne der so genannten „kleinen Lösung“ bei der Bundesagentur für Arbeit belassen und das SGB III so geändert würde, dass die Berufsberatung vollständig aus Steuermitteln finanziert wird und neu zu formulierenden Zielvorgaben unterliegt. Darüber hinaus könnte der Bundesgesetzgeber im Zuge einer solchen Neuregelung ebenfalls vorschreiben, dass die Berufsberatung innerhalb der Bundesagentur für Arbeit – und zwar auch auf der Ebene der jeweiligen Agentur für Arbeit – in einer eigenen Organisationseinheit angesiedelt wird und dass diese die Unabhängigkeit der Berufsberatung im Sinne der neu zu formulierenden Zielvorgaben sicherzustellen habe. Letzteres müsste freilich nicht zwingend in Gestalt einer gesetzlichen Regelung geschehen. Vielmehr könnte auch die Bundesregierung als Kollegialorgan im Sinne des Art. 62 GG eine entsprechende Regelung beziehungsweise Anordnung treffen.

4. Finanzverfassungsrechtliche Vorgaben

Beide Lösungen wären schließlich auch mit den Vorgaben vereinbar, die sich aus der in den Art. 104a ff. GG geregelten so genannten Finanzverfassung ergeben.

Hierbei ist zunächst daran zu erinnern, dass die hier vorgeschlagene Steuerfinanzierung der öffentlichen Berufsberatung die Konsequenz aus dem Befund zieht, dass die (Teil-) Finanzierung der Berufsberatung durch Versichertenbeiträge, wie im Abschnitt B I 2 d) bb) auf S. 39 ff. dargelegt, finanzverfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, weil es sich bei der öffentlichen Berufsberatung, die der Bundesagentur für Arbeit nach dem SGB III übertragen ist, um eine Allgemeinwohlaufgabe handelt. Die Finanzverfassung geht aber nach überwiegender Meinung davon aus, dass die Wahrnehmung solcher

Allgemeinwohlaufgaben grundsätzlich aus Steuern finanziert werden sollte (so genanntes Prinzip des Steuerstaates).

Damit ist freilich noch nichts darüber gesagt, wer insoweit die „Finanzierungskompetenz“ hat. Hier muss man wie folgt differenzieren. Soll eine Aufgabe durch nichtsteuerliche Abgaben wie zum Beispiel Beiträge und Gebühren finanziert werden, so bestimmt sich die Gesetzgebungskompetenz nach den allgemeinen Regeln der Art. 70 ff. GG, also nach der jeweiligen Sachmaterie.

Vgl. hier nur *Maurer*, Staatsrecht I, 4. Auflage 2005, § 21 Rn. 27a.

Angesichts dessen wurde etwa im Abschnitt BIV 2 b) auf S. 92 ff. darauf hingewiesen, dass die Kompetenz des Bundesgesetzgebers für die Sozialversicherung auch die Kompetenz umfasst, die Beitragsfinanzierung zu regeln.

Geht es hingegen um die Finanzierung durch Steuern, so richtet sich die „Finanzierungskompetenz“ bei beiden Lösungswegen nach dem Lastenteilungsgrundsatz des Art. 104a Abs. 1 GG, nach dem Bund und Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Daraus folgt wiederum, dass der Bund im Rahmen der hier jeweils allein betroffenen bundeseigenen Verwaltung allein für die Regelung der steuerlichen Finanzierung zuständig ist.

Vgl. etwa *Schmidt-Bleibtreu*, in: ders./Klein, Grundgesetz, 9. Auflage 1999, Vorb. v. Art. 83 Rn. 14.

Diese Rechtsfolge ergibt sich mit Blick auf die (zusätzliche) Steuerfinanzierung der Bundesagentur für Arbeit auch aus Art. 120 Abs. 1 Satz 4 GG, der nach der Erkenntnis des Bundesverfassungsgerichts zusammen mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 und Art. 87 Abs. 2 GG „ein in sich geschlossenes Regelungssystem für die Sozialversicherung und deren Finanzierung“ bildet.

So BVerfGE 113, 167 (200).

Daher kann der Bundesgesetzgeber auch entscheiden und regeln, dass entweder die Berufsberatung innerhalb der Bundesagentur für Arbeit oder aber die neu zu errichtende Bundesbehörde für Berufsberatung ausschließlich aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wird.

Unter dieser zuletzt genannten Voraussetzung, dass nämlich die Finanzierung in beiden Fällen aus dem allgemeinen Steueraufkommen des Bundes bestritten werden soll, stellt sich aus der Perspektive der Finanzverfassung auch nicht die in Art. 105 GG geregelte Frage nach den Steuergesetzgebungskompetenzen.

Vgl. zu diesen etwa *Maurer*, Staatsrecht I, 4. Auflage 2005, § 21 Rn. 21 ff.

Des Gleichen ist unter dieser Prämisse die in Art. 106 f. GG normierte Verteilung des Steueraufkommens nicht betroffen, da es hierbei allein um die Frage geht, wie das Steueraufkommen auf Bund und Länder zu verteilen ist.

Vgl. *Maurer*, Staatsrecht I, 4. Auflage 2005, § 21 Rn. 31 ff.

Von daher würde eine entsprechende gesetzliche Regelung in beiden Fällen lediglich das in Art. 110 ff. GG geregelte Haushaltsverfassungsrecht tangieren.

So schreibt etwa Art. 110 Abs. 1 GG vor, dass in den Haushaltsplan, gegebenenfalls im Wege eines Nachtragshaushalts, alle Einnahmen und Ausgaben des Bundes eingestellt werden müssen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass zum Bund im Sinne dieser Vorschrift üblicherweise die selbständigen juristischen Personen der mittelbaren Bundesverwaltung, und damit etwa auch die Sozialversicherungsträger nicht gerechnet werden, weil diese einen eigenen Haushalt haben, der als solcher vollständig ist. Das wird zwar im Schrifttum immer wieder kritisiert, entspricht aber der Staatspraxis.

Vgl. etwa *Heintzen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz, Band 5, 3. Auflage 2003, Art. 110 Rn. 5; *Siekman*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 4. Auflage 2007, Art. 110 Rn. 95 ff.

Angesichts dessen schreibt § 26 Abs. 3 Bundeshaushaltsordnung (BHO) vor, dass über die Einnahmen und Ausgaben der juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die vom Bund ganz oder zum Teil zu unterhalten sind, lediglich Übersichten dem Haushaltsplan als Anlagen beizufügen oder in die Erläuterungen aufzunehmen sind.

Demzufolge wäre es in finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht insgesamt unproblematisch, wenn der Bundesgesetzgeber die hier so genannte „kleine“ oder „große“ Lösung realisieren würde.

C. Gesamtergebnis

Die Ergebnisse der vorstehenden rechtlichen Stellungnahme lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die öffentliche Berufsberatung erfolgt in Deutschland in erster Linie durch die Bundesagentur für Arbeit beziehungsweise die einzelnen Agenturen für Arbeit. Daran hat sich auch durch die Aufhebung des Alleinrechts („Beratungsmonopol“) der seinerzeit noch so genannten Bundesanstalt für Arbeit auf berufliche Beratung im Jahre 1997 nichts geändert. Dessen ungeachtet wurde die Bundesanstalt für Arbeit in der Folgezeit Umstrukturierungsprozessen unterzogen und im Jahre 2004 in Bundesagentur für Arbeit (im Folgenden auch: BA) umbenannt. Der mit dem Hartz III-Gesetz vollzogene Umbau der BA hat nach Einschätzung von Betroffenen und Beobachtern dazu geführt, dass auch die öffentliche Berufsberatung zunehmend unter Wettbewerbs- und Effizienzgesichtspunkten umstrukturiert und gesteuert wird und dass sie dadurch deutliche Qualitäts- und Akzeptanzverluste erleidet. Seit dem Jahr 2000 sind jedoch auf internationaler und europäischer Ebene Entwicklungen zu verzeichnen, die es geboten erscheinen lassen, den zuletzt genannten Trend in Richtung einer zunehmenden Ausrichtung der Berufsberatung an marktmäßigen Lösungen und am Wettbewerbsgedanken zu überdenken. Dass bei der öffentlichen Berufsberatung akuter Reformbedarf besteht, haben zuletzt auch die Regierungsfractionen von CDU/CSU und SPD in einem Entschließungsantrag vom 20.6.2007 implizit anerkannt.

2. Die einschlägigen bundesrechtlichen Vorgaben für die Berufsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit finden sich vor allem im SGB III, das eine Gesamtregelung des geltenden Arbeitsförderungsrechts enthält. Diese kennzeichnen die Berufsberatung als eine umfassend angelegte Kernaufgabe der BA, die sämtliche Aspekte abdeckt, die nach dem Abschlussbericht zu dem vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) in Auftrag gegebenen Projekt „Bestandsaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards“ (im Folgenden: BMBF-Projekt) Gegenstand der dort so genannten Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung sind. Dabei ist die Bundesagentur für Arbeit – jedenfalls nach den Buchstaben des Gesetzes – rechtlich verpflichtet, diese anspruchsvolle Dienstleistung flächendeckend jedem Bürger in jeder Lebensphase unentgeltlich anzubieten, und

zwar unabhängig davon, ob der Betreffende Beiträge in die Arbeitslosenversicherung in zurückliegenden Zeiten eingezahlt hat oder aktuell bzw. künftig einzahlt oder nicht.

Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Es ist allerdings zu bemängeln, dass das SGB III die Berufsberatung nicht von den allgemeinen Zielvorgaben der Arbeitsförderung ausnimmt oder diese zumindest insoweit modifiziert. Denn dies dürfte die einleitend geschilderte Fehlentwicklung begünstigt haben, dass die Dienstleistungen der Berufsberatung seit den jüngsten „Reformen“ der BA nicht mehr an den speziell für sie geltenden Vorgaben ausgerichtet, sondern ebenfalls den in § 1 SGB III genannten allgemeinen Zielen der Arbeitsförderung und damit primär arbeitsmarktbezogenen Zielen unterworfen werden.

3. Ferner hat sich gezeigt, dass das so genannte „Hartz IV“-Gesetz im Bereich der Berufsberatung zu Doppelzuständigkeiten und damit nach Ansicht von Betroffenen und Beobachtern zu einem „Zuständigkeitswirrwarr“ führt, der dem Grundsatz der „Beratung aus einer Hand“ widerspreche. Diese Problematik wird auch durch die jüngsten Gesetzesänderungen und die diesbezüglichen Anregungen der Bundesagentur für Arbeit (zur Ausbildungsvermittlung aller Jugendlichen in den Arbeitsagenturen) nicht befriedigend gelöst. Darüber hinaus werden gegen die sich aus dem „Hartz IV“-Gesetz ergebende Bestimmung der Kreise und kreisfreien Städte zu Trägern von Leistungen nach dem SGB II, gegen die Verpflichtung der kommunalen Träger zur Bildung von und zur Aufgabenübertragung auf Arbeitsgemeinschaften sowie gegen die Verknüpfung der Aufgabenträgerschaft mit der Finanzlast nennenswerte verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht. Daher erscheint es (weiterhin) angezeigt, die entsprechenden gesetzlichen Regelungen zu überdenken.

4. Die Leistungen der Arbeitsförderung und die sonstigen Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit werden überwiegend durch Beiträge der Versicherungspflichtigen, der Arbeitgeber und Dritter finanziert. Dies erscheint in finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht zumindest bedenklich, da die Finanzierung staatlicher Gemeinwohlaufgaben, die nicht nur einem begrenzten oder zumindest abgrenzbaren Personenkreis, sondern der Allgemeinheit zugute kommen, nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich durch Steuern zu erfolgen hat (Prinzip des Steuerstaates). Daher spricht aus finanzverfassungsrechtlicher Perspektive Vieles dafür, dass die (Dienst-)Leistungen

der aktiven Arbeitsförderung, die der Allgemeinheit zugute kommen, und damit auch die öffentliche Berufsberatung vollständig durch Steuern finanziert werden sollten.

5. Neben der BA erbringen in Deutschland zahlreiche andere Akteure Leistungen der Berufsberatung, die dem Staat zugerechnet werden können und daher ebenfalls Bestandteil des Gesamtsystems öffentliche Berufsberatung sind. Dabei fördert eine nähere Analyse der insoweit geltenden rechtlichen Vorgaben und der tatsächlichen Situation Folgendes zutage.

a) Zunächst fällt auf, dass die unterschiedlichen öffentlichen Beratungsangebote in der Regel unverbunden nebeneinander stehen und damit einen erheblichen Koordinierungsbedarf auslösen. Dies gilt zumindest dann, wenn die verschiedenen Angebote effektiv genutzt werden sollen. Diesem Umstand sollen verschiedene Vereinbarungen und Empfehlungen über die Zusammenarbeit im Bereich der Berufsberatung Rechnung tragen. Sie decken indessen nur einen kleinen Teilbereich der Beratungslandschaft ab. Überdies haben sich diese Vereinbarungen und Empfehlungen als in hohem Maße konkretisierungsbedürftig erwiesen, so dass es letztlich auf die Akteure vor Ort ankommt. Das führt aber wiederum dazu, dass die tatsächliche Zusammenarbeit entsprechend heterogen ist.

b) Ferner hat sich gezeigt, dass erstens die für diese Akteure geltenden gesetzlichen Regelungen in den allermeisten Fällen deutlich weniger konturiert sind als die Vorgaben, die nach dem SGB III für die Beratungstätigkeit der Bundesagentur für Arbeit gelten. Zweitens ist die Beratungstätigkeit zahlreicher Akteure gegenständlich auf die jeweils eigenen Angebote beschränkt. Und drittens hat der Abschlussbericht zum BMBF-Projekt zutage gefördert, dass Berufsberatung bei mehr als vier von fünf der übrigen Akteure nicht den Schwerpunkt der Tätigkeit, sondern eine bloße Nebenleistung darstellt.

c) Vor diesem Hintergrund erscheint es ausgeschlossen, dass die Beratungstätigkeit der übrigen Akteure den eingangs auf S. 8 f. beschriebenen Rückzug der Bundesagentur für Arbeit aus der öffentlichen Berufsberatung kompensieren oder gar die Beratung durch die BA ersetzen könnte. Es spricht vielmehr im Gegenteil Einiges dafür, dass die Bundesagentur für Arbeit ihre personellen Ressourcen im Bereich der Berufsberatung eher aufstocken muss, weil zum einen der zuvor geschilderte Koordinierungsbedarf ebenfalls

personelle Ressourcen bindet. Zum anderen ist die Bundesagentur für Arbeit als wichtigster Beratungsakteur in besonderer Weise herausgefordert, die im Rahmen des BMBF-Projekts geforderte stärkere Transparenz über die bestehenden Angebote herzustellen.

6. In den Jahren 2001/2002 führte die OECD eine wegbereitende vergleichende Studie durch, in deren Rahmen die Situation der Berufsberatung in zahlreichen Staaten, darunter auch Deutschland, untersucht wurde. Die Ergebnisse dieser Studie sind Gegenstand der Entschließung Nr. 9286/04 des Rates der Europäischen Union und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 28.5.2004 über den „Ausbau der Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der lebensbegleitenden Beratung in Europa“. Für solche Entschließungen gilt allgemein, dass sie zwar nicht volle rechtliche Verbindlichkeit beanspruchen, wohl aber eine Art selbstaufgelegter politischer Verpflichtung beinhalten. In diesem Sinne hat sich die Bundesrepublik Deutschland als Gesamtstaat im Zuge der Zustimmung zur Entschließung Nr. 9286/04 unter anderem verpflichtet, bei der zugesagten Überprüfung des bestehenden nationalen Beratungsangebots insbesondere die konkreten Vorschläge und Empfehlungen zu berücksichtigen, die in der OECD-Studie zur Berufsberatung in Deutschland ausgesprochen werden.

7. Überprüft man vor diesem Hintergrund die derzeitigen rechtlichen Vorgaben und die tatsächliche Situation der Berufsberatung am Maßstab der Vorschläge und Empfehlungen der OECD, dann ist Folgendes festzuhalten:

a) Zumindest die speziellen gesetzlichen Regelungen zur öffentlichen Berufsberatung im SGB III sind auch im Lichte der internationalen und europäischen Rahmenbedingungen grundsätzlich positiv zu bewerten. Sie sollten daher auch bei einer künftigen Neuorganisation der öffentlichen Berufsberatung im Wesentlichen beibehalten werden.

b) Demgegenüber sind die Vorgaben, die sich aus dem SGB III für die Berufsberatung durch so genannte Dritte, also durch private Anbieter ergeben, nach Ansicht der Verfasser der OECD-Studie insgesamt unzureichend. Daher ist die Bundesrepublik Deutschland aufgrund der Ratsentschließung Nr. 9286/04 weiterhin im zuvor genannten Sinne verpflichtet zu prüfen, ob für die Berufsberatung im privaten Sektor nicht „deutlichere Qualitätsstandards“ und ein „klares Verfahren“ eingeführt werden sollten, damit diese Qualitätsstandards auch durchgesetzt werden können.

c) Das Gleiche gilt für die in der OECD-Studie unterbreiteten Vorschläge und Empfehlungen betreffend die (fehlenden) Anforderungen an die Ausbildung von Berufsberatern. Daher bleibt die Bundesrepublik Deutschland insbesondere aufgefordert zu prüfen, ob der Beruf des Berufsberaters und der Zugang zu diesem Beruf gesetzlich geregelt werden sollten.

d) Schließlich spricht sich die OECD-Studie dafür aus, dass sich die Bundesagentur für Arbeit deutlich stärker in der öffentlichen Berufsberatung engagiert und ihren Beratungsdiensten insgesamt mehr Ressourcen zur Verfügung stellt. Dabei sollen sowohl der Schul- und Hochschulbereich als auch der Bereich der berufsbezogenen Erwachsenenbildung stärkere Berücksichtigung finden. Das Gegenteil ist indessen geschehen. Denn das Engagement der Bundesagentur für Arbeit in der öffentlichen Berufsberatung hat dem zuwider auch und gerade in der Zeit nach Bekanntwerden der OECD-Studie deutlich nachgelassen. Zudem ist festzustellen, dass die von der BA angebotene Berufsberatung sowohl auf der Zielebene als auch in institutioneller Hinsicht das von der OECD als maßgeblich eingestufte Kriterium der Unabhängigkeit der Beratung teilweise verfehlt. Diese von der OECD festgestellten Mängel sind vor allem auf die organisatorische und finanzielle Eingliederung der Berufsberatung in die Bundesagentur für Arbeit zurückzuführen.

e) Angesichts dessen erscheint aus finanzverfassungsrechtlichen Gründen und wegen der gegenüber der EU eingegangenen Verpflichtung, das bestehende nationale Beratungsangebot in der allgemeinen und beruflichen Bildung und im Beschäftigungsbereich im Kontext der Erkenntnisse der OECD zu prüfen, vor allem eine Lösung zielführend und konsequent: eine Neuorganisation, die dazu führt, dass die bislang im SGB III geregelte Berufsberatung, gegebenenfalls zusammen mit der Arbeitsvermittlung, einer eigenständigen, bundesweit tätigen Bundesbehörde übertragen wird, die sich allein aus Steuermitteln finanziert. Dieser Lösungsansatz soll im Folgenden „große Lösung“ genannt werden.

f) Eine weniger aufwändige Lösung, die freilich den beschriebenen Rollenkonflikt zwar nicht vollständig auflösen, aber doch deutlich abmildern würde und deshalb im Sinne einer „kleinen Lösung“ nicht von vornherein verworfen werden sollte, bestünde darin, die Berufsberatung bei der Bundesagentur für Arbeit zu belassen und das SGB III so zu

ändern, dass die Berufsberatung vollständig aus Steuermitteln finanziert wird und neu zu formulierenden Zielvorgaben unterliegt. Diese Zielvorgaben sollten die Berufsberatung deutlicher, als dies bisher der Fall ist, als eigenständige Aufgabe kennzeichnen, die – vorrangig vor arbeitsmarktpolitischen Zielen – allen Personen zur Verfügung steht, die Unterstützung bei ihren Entscheidungen zu Bildung und Beruf benötigen. Die öffentliche Berufsberatung sollte Menschen jeden Alters motivieren, beraten und begleiten, ihre Teilhabe am beruflichen und damit gesellschaftlichen Leben eigenverantwortlich zu gestalten. Dazu müsste die Berufsberatung innerhalb der BA (wieder) in einer eigenen organisatorischen Einheit angesiedelt sein.

8. Der Bund ist nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung befugt, zumindest die derzeit bei der Bundesagentur für Arbeit angesiedelte Berufsberatung umfassend neu zu regeln.

a) So wäre es bereits von der sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ergebenden Gesetzgebungszuständigkeit für die Sozialversicherung gedeckt, wenn der Bund die Berufsberatung im Sinne der so genannten „kleinen Lösung“ bei der Bundesagentur für Arbeit belassen und lediglich das SGB III so ändern würde, dass die Berufsberatung vollständig aus Steuermitteln finanziert wird, neu zu formulierenden Zielvorgaben unterliegt sowie personell und organisatorisch an diesen Zielen orientiert aufgestellt wird.

b) Etwas anderes würde hingegen für eine legislative Umsetzung der so genannten „großen Lösung“ gelten. Denn es spricht Vieles dafür, dass die Überleitung der öffentlichen Berufsberatung auf eine eigenständige Bundesbehörde, die sich ausschließlich aus Steuern finanziert, nicht mehr vom Begriff der Sozialversicherung im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG gedeckt wäre. Der Bundesgesetzgeber könnte sich insoweit aber auf die Kompetenz zur Regelung der „Arbeitsvermittlung“ stützen, die sich ebenfalls aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG ergibt. Dies gilt jedenfalls dann, wenn der Bundesgesetzgeber die Berufsberatung zusammen mit der Arbeitsvermittlung aus der Bundesagentur für Arbeit herauslösen und auf eine neu zu errichtende und allein aus Steuern finanzierte Bundesbehörde übertragen würde. Dabei könnte der Bund die Berufsberatung im Wesentlichen in dem Umfang und in der Form regeln, wie sie bisher in den §§ 29 ff. SGB III geregelt ist.

c) Darüber hinaus könnte eine legislative Umsetzung der so genannten „großen Lösung“ zumindest partiell – je nach eingeschlagenem Weg: kumulativ oder alternativ – auf andere Kompetenztitel gestützt werden. So erwächst dem Bund zum einen aus seiner ebenfalls in Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG geregelten Kompetenz für das „Arbeitsrecht“ eine weitreichende Befugnis, die berufsbezogene Beratung der Arbeitnehmer zu regeln. Diese Beratung könnte sich wohl auch auf die vom Bundesverfassungsgericht so genannte „überbetrieblich ausgerichtete Arbeitnehmerweiterbildung“ erstrecken. Zum anderen spricht manches dafür, dass sich der Bundesgesetzgeber bei einer entsprechenden Neuregelung der öffentlichen Berufsberatung in weitem Umfang auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG berufen könnte, der ihm die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das „Recht der Wirtschaft“ gibt. Dessen ungeachtet ergibt sich aus diesem Kompetenztitel eine Befugnis, sowohl die Tätigkeit privater Anbieter von Berufsberatung (und damit zusammenhängend die Anforderungen an die Qualität der Berufsberatung) als auch die Voraussetzungen für die Ausübung dieses Berufs (zum Beispiel in Gestalt von Ausbildungs- und Prüfungsanforderungen) zu regeln.

d) Demgegenüber könnte eine Regelung, die einer neu zu errichtenden Bundesbehörde auch die Aufgabe übertragen würde, eine allgemeine Bildungsberatung anzubieten, die keinerlei Berufsbezug aufweist, auf keine der genannten Kompetenztitel gestützt werden. Aber auch die sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ergebende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die „öffentliche Fürsorge“ würde dem Bund allenfalls die Befugnis geben, das Beratungsangebot einer neu zu errichtenden Bundesbehörde auf die allgemeine Bildungsberatung Jugendlicher zu erstrecken. Eine solche Regelung müsste freilich die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllen. Ob das der Fall ist, kann von hier aus nicht abschließend beurteilt werden. Denn hierzu müsste nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entsprechendes „Tatsachenmaterial“ vorliegen, das „fundierte Einschätzungen der gegenwärtigen Situation und der künftigen Entwicklung zulässt“.

e) Dass der Bund keine Regelung erlassen könnte, die eine allgemeine Bildungsberatung umfasst, ergibt sich im Übrigen auch aus der „Kulturhoheit der Länder“. Aus dieser „Kulturhoheit“ folgt jedoch nicht, dass es dem Bund jenseits des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG gänzlich verwehrt wäre, Regelungen zu treffen, die in der Sache auch das Schul- und Hochschulwesen betreffen. Vielmehr kann der Bund auch (weiterhin) eine

hierauf bezogene Beratung vorsehen, soweit die entsprechenden Beratungsgegenstände für die Berufswahl und die berufliche Bildung von Bedeutung sind. Dabei wären die bislang in § 30 Satz 2 und § 33 SGB III geregelten Aufgaben im zuvor beschriebenen Umfang auch von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die „Arbeitsvermittlung“ und für das „Arbeitsrecht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) sowie für das „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) gedeckt.

9. Weiterhin wäre eine Neuregelung der verwaltungsorganisatorischen Durchführung der Berufsberatung auch mit den Vorgaben vereinbar, die sich aus den Art. 83 ff. GG ergeben.

a) Denn der Bund könnte zum einen im Sinne der hier so genannten „großen Lösung“ auf der Grundlage des Art. 87 Abs. 3 GG mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages ein Gesetz erlassen, das die Errichtung, die Ausstattung und die Aufgaben einer neu zu errichtenden Bundesbehörde für Berufsberatung mit eigenen Mittel- und Unterbehörden vorsieht.

b) Zum anderen wäre es mit Art. 83 ff. GG vereinbar, wenn die Berufsberatung im Sinne der so genannten „kleinen Lösung“ bei der Bundesagentur für Arbeit belassen und das SGB III so geändert würde, dass die Berufsberatung vollständig aus Steuermitteln finanziert wird und neu zu formulierenden Zielvorgaben unterliegt. Darüber hinaus könnte der Bundesgesetzgeber im Zuge einer solchen Neuregelung ebenfalls vorschreiben, dass die Berufsberatung innerhalb der Bundesagentur für Arbeit – und zwar auch auf der Ebene der jeweiligen Agentur für Arbeit – in einer eigenen Organisationseinheit angesiedelt wird und dass diese die Unabhängigkeit der Berufsberatung im Sinne der neu zu formulierenden Zielvorgaben sicherzustellen habe.

c) Letzteres müsste freilich nicht zwingend in Gestalt einer gesetzlichen Regelung geschehen. Vielmehr könnte auch die Bundesregierung als Kollegialorgan eine entsprechende Regelung beziehungsweise Anordnung treffen. Dabei verfügt die Bundesregierung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben über ein weites Organisationsermessen. Von daher macht die Bundesregierung es sich zu leicht, wenn sie etwa verlauten lässt, dass die Frage, wie die Entscheidung der BA, die früher selbständige Abteilung „Berufsberatung“ in den Bereich „Produkte und Programme“ einzugliedern, vor dem Hintergrund der wachsenden Anforderungen an berufliche Beratung zu bewerten ist, aus-

schließlich von der Bundesagentur für Arbeit zu beurteilen sei, da sie als Körperschaft des öffentlichen Rechts innerhalb des gesetzlichen Rahmens eigenständig über ihre Organisation zu befinden habe.

10. Beide Lösungen wären schließlich mit den Vorgaben vereinbar, die sich aus der in den Art. 104a ff. GG geregelten so genannten Finanzverfassung ergeben. Dabei ist nochmals daran zu erinnern, dass die hier vorgeschlagene Steuerfinanzierung der öffentlichen Berufsberatung die Konsequenz aus dem Befund zieht, dass die (Teil-) Finanzierung der Berufsberatung durch Versichertenbeiträge nennenswerten finanzverfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

11. Insgesamt erzeugt der Arbeitsauftrag der EU-Entschließung Nr. 9286/04 aus Sicht des Bundes erheblichen rechtspolitischen Handlungsbedarf und drängt darauf, den Zustand der öffentlichen Berufsberatung in Deutschland qualitativ, finanziell und organisatorisch nachhaltig zu verbessern.

(Professor Dr. Dr. Wolfgang Durner, LL.M.)

(PD Dr. Kurt Faßbender)