



Deutscher Verband für Bildungs- und Berufsberatung e.V.

Helmut Schröder

**Berufsberater zwischen
Bürokratie und Selbstverständnis**

Anmerkungen eines Außenstehenden

Bonn 1990

Dr. Helmut Schröder, Projektleiter bei infas – Institut für angewandte Sozialwissenschaft (GmbH), Bonn-Bad Godesberg mit dem Schwerpunkt Sozialforschung.

Der Beitrag ist eine Zusammenfassung der sozialwissenschaftlichen empirischen Untersuchung (als Dissertation) zum Rollenverständnis und Rollenkonflikten der BerufsberaterInnen. Die Veröffentlichung findet sich vollständig in Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 132/89. Der Autor spiegelt in seinen Untersuchungsergebnissen wider, was der dvb nach innen und außen aufzunehmen und zu vertreten versucht. Der Institution BA sei diese Studie ins Stammbuch geschrieben. Dem Verfasser möchte die Redaktion des dvb-forum für seine gewiss nicht mühelose und gründliche wissenschaftliche Arbeit herzlich danken.

Gliederung

These 1: Der Berufsberater bewegt sich zwischen Bürokratie und „Bürgernähe“	3
These 2: Der Berufsberater ist aktiver Interpret seiner Rolle	6
These 3: Die Mehrheit der Berufsberater vertritt professionelle Orientierungen und lehnt Bürokratismus ab	7
These 4: Berufsberater verfolgen mehrheitlich pädagogisch-sozialpolitische Zielsetzungen. Die Orientierung am Ratsuchenden ist ihnen wichtiger als volkswirtschaftliche Ziele.	8
These 5: Berufsberater lassen sich vom Modell der sozialen Marktwirtschaft leiten	10
Schlussfolgerungen	11

(erschien erstmals in dvb-forum 1/1990, Seite 14 ff)



Herausgeber der Reihe dvb-script (neue Auflage):
dvb • Deutscher Verband für Bildungs- und Berufsberatung e.V.
© Schwerte • Düsseldorf • 2005

Helmut Schröder

Berufsberater zwischen Bürokratie und Selbstverständnis

Anmerkungen eines Außenstehenden

Vor einigen Monaten hatte ich die Gelegenheit, als Gast an der Jahrestagung JAT 89 des dvb teilzunehmen. Unter dem bezeichnenden Titel „Berufsberatung zwischen Ansprüchen und Widersprüchen. Zielkonflikt und institutionelle Bedingungen der Berufsberatung“ wurden aus den verschiedensten Blickwinkeln die Bedingungen berufsberaterischen Handelns beleuchtet. Die Diskussion der Sektion, an der ich teilnahm, könnte man resümierend als „Probleme der Beratung in einer bürokratischen Organisation“ überschreiben. Wiederholt fielen Stichworte wie „**bürokratische Beschränkungen**“, „**Selbstverständnis des Berufsberaters**“, „**Rollenverständnis**“, „**Identität**“, „**Zielkonflikt**“. In den vergangenen Jahren haben mich ähnliche Fragestellungen im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie beschäftigt. Erlauben Sie mir daher, einige Bemerkungen aus der Sicht des Sozialwissenschaftlers zur Diskussion beizusteuern. Ich werde mich auf einige Kernthesen beschränken, da die Studie inzwischen als „Beitrag aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ vorliegt¹. Die im folgenden referierten Ergebnisse beruhen auf einer **schriftlichen Befragung von 301 BerufsberaterInnen**. Die Untersuchung wurde 1987 mit der Unterstützung des dvb in Nordrhein-Westfalen, Hessen und Baden-Württemberg durchgeführt².

These 1:

Der Berufsberater bewegt sich zwischen Bürokratie und „Bürgernähe“

Lassen Sie mich mit der Frage beginnen, warum die bürokratische Organisationsstruktur von den Berufsberatern als hinderlich erlebt wird? Für die Beantwortung scheint es

¹ Schröder, H.: Die Funktion und Rolle des Berufsberaters. Eine Mehrebenenanalyse seiner Aufgaben bei der Berufsallokation. Nürnberg 1989 (BeitrAB 132)

² Zur Methodik und Stichprobe vergl. Schröder, a.a.O.: 139

Ich möchte an dieser Stelle dem dvb für die hilfreiche Unterstützung bei der Durchführung der Erhebung danken. Mein besonderer Dank gilt auch allen Berufsberaterinnen und Berufsberatern, die durch ihre Teilnahme an der Befragung zum Gelingen der Untersuchung beigetragen haben.

mir sinnvoll, etwas weiter auszuholen und die grundlegenden Konstruktionsprinzipien der Organisation Berufsberatung zu vergegenwärtigen. Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht ist die Berufsberatung eine Institution, die als Organ der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zwischen dem Bildungs- und dem Beschäftigungssystem vermitteln soll. Diese Intervention ist deshalb notwendig, weil der Übergang zwischen dem Bildungs- und dem Beschäftigungssystem strukturell durch quantitative, qualitative, horizontale und vertikale Abstimmungsprobleme gekennzeichnet ist³. In einer sozialen Marktwirtschaft fällt dem politischen System die Aufgabe zu, die aus diesen Strukturproblemen resultierenden Friktionen auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu minimieren. Die politischen Steuerungsmöglichkeiten werden allerdings entscheidend durch die grundgesetzlich gesicherte Entscheidungsautonomie der Berufswähler und der Unternehmen beschränkt. Der Staat verfügt demnach über keine Eingriffsrechte bei der Berufsfindung und Berufsplatzierung, sondern ist verpflichtet, Hilfen subsidiär als Dienstleistungsangebot zu unterbreiten.

Gesetzlich geregelt ist dieses Angebot durch das Arbeitsförderungsgesetz (AFG 1969). Dort wird die Bundesanstalt für Arbeit (BA, heute Bundesagentur für Arbeit) und speziell die Abteilung Berufsberatung mit der Durchführung von Dienstleistungen zur beruflichen Ersteingliederung beauftragt. Dem Subsidiaritätsprinzip folgend, bietet die Berufsberatung ihr Angebot initiativ an bzw. bindet es an die Nachfrage des Klientels. **Der Erfolg der Berufsberatung i.S. der Zielsetzungen des AFG hängt damit wesentlich von der Akzeptanz und der Inanspruchnahme durch die Berufswähler und die Unternehmen ab.** Beide Klientengruppen stellen hochkomplexe und „turbulente“ Organisationsumwelten dar, deren Bedürfnisse und Anforderungen an die Berufsberatung nicht nur sehr differenziert und verschiedenartig sind, sondern überdies einem vergleichsweise raschen Wandel unterliegen können⁴. Als Stichworte seien genannt bildungsbedingte, konjunkturzyklische oder regionalspezifische Berufseinmündungschancen, Berufswahlmoden, „Schülerberg“, Ausbildungsbereitschaft der Unternehmen, Wandel der Berufe, Wandel der Wirtschaftsstruktur und der Unternehmensorganisation, neuerdings branchenspezifischer Nachwuchsmangel usw. Unter diesen Bedingungen erzielt das Dienstleistungsangebot der Berufsberatung nur dann seine **größte Wirksamkeit, wenn es flexibel auf die unterschiedlichen und sich verändernden Bedingungen der beruflichen Ersteingliederung reagieren kann und den konkreten Bedürfnissen des Klientels gerecht wird.** Der Erfolg der Berufsberatung hängt m.E. wesentlich davon ab, inwieweit Beratungs- und Vermittlungersuchen von Ratsuchenden und Betrieben auf dem Hintergrund ganz individueller resp. unternehmensspezifischer Bedürfnisse und Bedingungen befriedigt werden können. Berufsberaterisches Handeln, das diesen Anforderungen im Sinne der Erfolgsmaximierung genügen will, muss also ein Mindestmaß an Flexibilität für jeden Einzelfall entwickeln können. Anders als etwa die Verwaltungsakte der Leistungsabteilung **sind die Dienstleistungen der Berufsberater nur bedingt standardisierbar.**

³ Mertens, D./Parmentier, K.: Zwei Schwellen - acht Problembereiche. Grundzüge eines Diskussions- und Aktionsrahmens zu den Beziehungen zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem. In: Mertens, D. (Hg.): Konzepte der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Eine Forschungsinventur des IAB. Nürnberg 1982: 357-396 (BeitrAB 70)

⁴ Im Einzelnen: Schröder, a.a.O.: 107 ff

Die Bundesanstalt für Arbeit hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten immense Anstrengungen unternommen, ihr Angebot zu differenzieren und zu verbessern; erinnert sei nur an die Einrichtung von Berufsinformationszentren oder die Bemühungen um eine Einbindung der Schulen in die Berufsorientierung z.B. durch eine curriculare Verschränkung der schulischen Berufsvorbereitung mit den Orientierungsmaßnahmen der Berufsberatung. Klagen von Berufsberatern, sie könnten den Bedürfnissen ihres Klientels nicht gerecht werden, weil die Organisation ihnen bürokratische Hürden aufbaue, weisen allerdings darauf hin, dass diese und weitere Maßnahmen der Organisationsentwicklung noch keine hinreichende Garantie für die bürgernahe Unterbreitung des Leistungsangebots sind. Von den Beratern beklagt werden insbesondere **bürokratische Einschränkungen ihrer Handlungsspielräume** z.B. durch das Erlasswesen, das statistische Rechenschaftswesen und durch Vorgaben der Arbeitsplanung, die weniger von der Idee eines flexiblen Dienstleistungsangebots, als von der Idee standardisierbarer Verwaltungsakte und quantifizierbarer Kriterien des Personalbemessungssystems getragen seien.

Eine differenzierte Organisationsanalyse belegt, dass die Berufsberatung alle Merkmale einer klassischen Verwaltungsbürokratie aufweist⁵. Besonders ins Auge sticht die große Gliederungstiefe der hierarchischen Leitungsstruktur, in der mehr als zehn Positionen zwischen dem Präsidenten der Bundesanstalt und dem Berufsberater liegen, in Verbindung mit einem **ausgeprägten Erlass-, Verfügungs-, Planungs- und Rechenschaftswesen**. Durch die verschiedenen Instanzen hindurch wird das Zweckprogramm des AFG zunehmend spezifiziert und konkretisiert und damit in ein Sach- und Verfahrensprogramm überführt. Die Aufgabendurchführung in den Ämtern wird auf diese Weise vereinheitlicht und das Handeln der Berufsberater als Ausführungsorgane normiert. Dieser Umstand ist deshalb besonders bemerkenswert, weil der Gesetzgeber der Verwaltung bewusst Gestaltungsspielräume durch zweckprogrammierte Gesetze einräumt. Anders als bei Verfahrensprogrammen (Konditionalprogrammen), bei denen genau konkretisiert wird, aus welchem Anlass für welchen Kreis von Berechtigten was zu tun ist (beispielsweise Auszahlung von Arbeitslosengeld/ -hilfe oder Kindergeld) formuliert die Zweckprogrammierung zwar die Zielsetzungen des Gesetzgebers, lässt aber den konkreten Auslöser für Verwaltungshandeln sowie die Instrumente der Zielerreichung unbestimmt. Dadurch sind der Verwaltung **vom Gesetzgeber prinzipiell Entscheidungsfreiräume gegeben**, komplexe Aufgaben auf die turbulenten Organisationsumwelten abzustimmen ohne jeweils eine Änderung der Rechtslage herbeiführen zu müssen.

Für Verwaltungen, die mit Routinevorgängen befasst sind, standardisierte Leistungsprogramme vollziehen und ein hohes Maß an Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit herstellen müssen (z.B. die Finanzbehörden oder die Leistungsabteilung der BA), ist die klassische bürokratische Entscheidungsstruktur nach dem Muster der Verfahrensprogrammierung eine angemessene Lösung. In einer Behörde wie der Berufsberatung, die mit nicht standardisierbaren Dienstleistungen auf die spezifischen Bedürfnisse des Klientels reagieren will, beschwören solche Strukturen allerdings eher eine paradoxe Situation herauf. Einerseits sind die Organisationsstrukturen zu starr, um flexibel auf

⁵ Schröder, a.a.O.: 73 ff

rasche Entwicklungen der Organisationsumwelten reagieren zu können. Auf der anderen Seite schränken sie den Handlungsspielraum des Berufsberaters erheblich ein. Dieser kann idealtypisch in zweierlei Weise reagieren: entweder akzeptiert er alle organisatorischen Rahmenbedingungen und kann den Bedürfnissen des Klientels nicht voll gerecht werden oder er praktiziert individuelle Anpassungsstrategien, indem er die verbleibenden Handlungsspielräume im Sinne der Kundschaft nutzt. Im ersten Falle bringt ihm dies den Ruf des unflexiblen Bürokraten ein und im zweiten riskiert er den Konflikt mit der Organisation, wenn er von restriktiven Organisationsvorgaben abweicht. Enttäuschungen von Ratsuchenden⁶ und Betrieben auf der einen Seite und Unzufriedenheiten von Berufsberatern über die organisatorischen Arbeitsbedingungen auf der anderen Seite sind m.E. Ausdruck der skizzierten Organisationsparadoxie. So erklären 71 % der befragten Berufsberater ihre Unzufriedenheit mit den organisatorischen Arbeitsbedingungen und 51 % mit der Arbeitsplanung. 88 % fühlen sich durch die organisatorischen Bedingungen eingeschränkt. Als besonders hinderlich werden die Funktionsteilung in der Dienststelle (58 %) und das Berichtswesen, die Statistik (60 %) eingeschätzt. Mit einigem Abstand folgt die negative Bewertung des Erlasswesens (35 %), sowie die Einschätzung, dass die Angliederung an die Bundesanstalt für Arbeit hinderlich sei (39 %). Diese Daten beleuchten punktuell das auf der besagten Jahrestagung verbalisierte „Unbehagen in der Organisation“.

These 2:

Der Berufsberater ist aktiver Interpret seiner Rolle

Als nächstes lassen Sie mich die Frage nach dem Selbstverständnis des Berufsberaters aufgreifen. Der Berufsberater bewegt sich in einem sozialen Handlungsraum, in dem die **unterschiedlichsten und z.T. widersprüchlichsten Erwartungen** auf ihn einwirken⁷. Die Vorgesetzten erwarten von ihm die erfolgreiche Aufgabendurchführung unter korrekter Einhaltung der formalen Organisationsvorgaben, während die Kollegen Handlungen erwarten, die, i.S. einer informellen Struktur, durchaus von der formal-organisatorischen abweichen können. Ratsuchende richten Erwartungen an ihn, die selbst unter größten Anstrengungen nicht alle realisierbar sind. Die Ausbildungsunternehmen wiederum hegen Erwartungen, die – insbesondere zu Zeiten einer angespannten Marktlage – nicht mit denen der Ratsuchenden identisch sind. Bereits diese knappe Skizze des Handlungsszenarios macht deutlich, dass vom Berufsberater Entscheidungen abverlangt werden, welchen Handlungsanforderungen er folgt und welche Präferenzen er bei seinem Rollenhandeln setzen will. Die Rolle des Berufsberaters ist und

⁶) vgl. u.a. die Ergebnisse von Jugendbefragungen bei:

- Faulstich-Wieland, H.: „Die nehmen einem alle Illusionen“. Zum Verhältnis von Jugendlichen und Beratungsinstitutionen. In: MittAB, 1985: 225 - 232

- Landsberg, G. v.: Streitsache: Berufsberatung. Die berufliche Einzelberatung im Urteil der Beratenen. Köln 1978

- Viel Erfolglosigkeit bei der Berufsberatung. In: Arbeit und Sozialpolitik, 1978: 182 -186

⁷ Im einzelnen Schröder a.a.O.: 156 ff

kann also durch Organisationsnormen oder durch Erwartungen der Bezugsgruppen niemals vollständig determiniert sein. Vielmehr wirkt jeder Akteur aktiv durch die Interpretation seiner Handlungsorientierungen an der Gestaltung seiner Rolle mit. Die Frage nach dem „Selbstverständnis des Beraters“ muss demnach von jeder Person einzeln entschieden sein, um zu konkreten Handlungen gelangen zu können. Anhand von drei grundlegenden Entscheidungen möchte ich im folgenden exemplarisch nachvollziehen, wie Berufsberater ihren persönlichen Standort bestimmen.

These 3:

Die Mehrheit der Berufsberater vertritt professionelle Orientierungen und lehnt Bürokratismus ab

In der Organisationssoziologie unterscheidet man zwischen **drei idealtypischen Mustern**, die eine Person an eine Arbeitsorganisation binden. Das erste Muster, im Weiteren als **instrumentalistische Einbindung** bezeichnet, stellt die Konformität der Person mit der arbeitgebenden Organisation über Gratifikationen her. Die Arbeit wird dabei ausschließlich unter dem Aspekt der Lohnarbeit gesehen; sie steht unter dem Vorzeichen der Erwirtschaftung von Gütern oder Macht. Die **bürokratische Einbindung** dagegen ist durch eine enge Loyalitätsbeziehung des Organisationsmitgliedes in Hinblick auf das organisatorische Regelgefüge gekennzeichnet. Diese Art der Bindung ist weniger durch die Identifikation mit den Zielen, Werten und Zwecken der Organisation, als vielmehr durch die **Identifikation mit den Verfahren, Arbeitsvollzügen, Richtlinien, der hierarchischen Struktur** usw. bedingt. Demgegenüber erfolgt die **professionelle Einbindung durch die Identifikation mit den Zielen der Organisation**. Die Mitglieder versuchen dabei mehr oder weniger stark internalisierte Berufsstandards zu verwirklichen.

Welchen Mustern folgen nun Berufsberater? Mehrheitlich lehnen sie eine instrumentalistische Einschätzung ihrer Erwerbstätigkeit ab. Lediglich 5 % stimmen der Aussage zu, dass der Beruf letztlich doch nur ein Mittel zum Verdienst des Lebensunterhalts sei. Dagegen geben 97 % der Berater an, dass sie sich in ihrem Beruf mit aller Kraft einsetzen und 70 % würden ihren Beruf auch bei besser bezahlten Angeboten nicht wechseln. Diese Einschätzungen sprechen gegen eine vordergründige, lohnarbeitsbezogene Selbstorientierung der Mehrheit der Berater.

Hohe Zustimmung erhalten dagegen Aussagen, die eine professionelle Grundhaltung widerspiegeln. **99 % der Befragten attestieren ihrer Tätigkeit eine hohe Eigenverantwortlichkeit; rund 87 % betrachten ihre Tätigkeit als wichtige Aufgabe in der Gesellschaft.** Beide Ergebnisse spiegeln ein hohes Maß an Dienstleistungs- und Kollektivitätsorientierung wider. Der überwiegende Teil der Berater lehnt die Fremdkontrolle durch die Organisation ab und befürwortet eine Kontrolle durch Kollegen und die eigene Person. So vertreten fast 90 % die Auffassung, dass sie sich zum Zwecke einer effektiven Aufgabendurchführung schon einmal über Vorschriften hinwegsetzen müssen. 80 % sind der Meinung, die Kollegen einer Dienststelle sollten ihre Arbeitspläne durch gemeinsame Absprache erstellen. 85 % befürworten eine Verbandsbildung und

die überwältigende Mehrheit betrachtet Fortbildung als ein Mittel der Selbstkontrolle.

Dagegen ist die Loyalität gegenüber der Organisation und die bürokratische **Regelakzeptanz gering ausgeprägt**. Lediglich 7 % fühlen sich in erster Linie der Bundesanstalt für Arbeit verpflichtet und nur 23 % vertreten die Auffassung, dass Vorschriften und Erlasse einen reibungslosen Arbeitsablauf sicherstellen. Auch die Bereitschaft zu einem bürokratischen Klima ist wenig entwickelt: lediglich ein Drittel der Befragten ist der Auffassung, dass Kollegen, die sich nicht an Verfahrensvorschriften halten, den Betriebsablauf stören. Die nahezu vollständige Ablehnung der Fortbildung als Mittel des beruflichen Aufstiegs deutet darauf hin, dass die Befragten keine bürokratisch geprägte Karriereorientierung verfolgen.

Im Überblick betrachtet weisen die Ergebnisse nahezu keine niedrigen Professionalismus-Werte und keine hohen Bürokratismus-Werte auf. Unterschiede zwischen Beratern sind überwiegend auf die Art der Ausbildung zum Berufsberater zurückzuführen. Am geringsten sind bürokratische Orientierungen bei Absolventen der Fachhochschule des Bundes ausgeprägt. Durch die systematisierte und institutionalisierte Wissensvermittlung in einem amtsübergreifenden Ausbildungsgang werden offensichtlich Fähigkeiten und Werthaltungen vermittelt, die den Berater zu einer eigenständigen Beurteilung und Wahl der Mittel i.S. einer effektiveren Erreichung der Organisationsziele befähigen. Diese Berater binden ihre Rolle stärker an den Zweck der Organisation als an deren formale Struktur. Sie verfolgen die Zielsetzungen der Berufsberatung aufgrund internalisierter Berufsstandards. Aus ihrer Sicht erübrigt sich deshalb die organisatorische Absicherung und Kontrolle der Zielerreichung durch ein differenziertes Routine- und Konditionalprogramm sowie die straffe Eingliederung in die hierarchische Struktur der Organisation.

These 4:

Berufsberater verfolgen mehrheitlich pädagogisch-sozialpolitische Zielrichtungen. Die Orientierung am Ratsuchenden ist ihnen wichtiger als volkswirtschaftliche Ziele

Auf der besagten Jahrestagung fiel verschiedentlich das Stichwort „Zielkonflikt“. In der Tat kann m.E. der gesetzliche Auftrag der Berufsberatung unter den Bedingungen eines angespannten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes zu einem Entscheidungskonflikt in der Beratungs- und Vermittlungsarbeit führen. Lassen Sie mich dafür an die zwei generellen Zielsetzungen des AFG erinnern: Hilfen für die einzelne Person anbieten bei gleichzeitiger Förderung der Volkswirtschaft. Auch in den Ausführungsbestimmungen, den Richtlinien für die Berufsberatung, wird diese doppelte Zielsetzung vorgeschrieben, wenn die Rede davon ist, dass sich im Auftrag für die Berufsberatung „pädagogische mit sozial- und arbeitsmarktpolitischen Verpflichtungen“ verbinden⁸. Während der erstgenannte Auftrag auf die Sicherung der verfassungsmäßig garantierten Freiheit der

⁸ RLBB A. I. 4

Berufswahl jedes Ratsuchenden abzielt, verpflichtet der zweite Auftrag die Berater, der Lage und Entwicklung der Berufe und des Arbeitsmarktes sowie dem Nachwuchsbedarf der Berufe Rechnung zu tragen⁹.

Prinzipiell ist die Synthese aus beiden Zielsetzungen sinnvoll, wenn die Berufswahlentscheidung von Ratsuchenden im Sinne einer langfristig stabilen Berufseinmündung und Berufsausübung rückgebunden wird an die Entwicklungen des Berufssystems und des Marktes. Bei entspannter Marktlage kann der Berater durch gezielte volkswirtschaftliche Informationen dem Ratsuchenden wertvolle Orientierungs- und Entscheidungshilfen geben ohne dessen Entscheidungsfreiheiten damit einzuschränken. In diesem Falle lassen sich die Ziele eines hohen Beschäftigungsstandes, einer Verbesserung der Beschäftigungsstruktur und des wirtschaftlichen Wachstums unproblematisch an die Akzeptanz des Ratsuchenden rückbinden. Anders verhält es sich, wenn erhebliche Marktungleichgewichte die faktische Entscheidungsfreiheit des Berufswählers einschränken, weil sie aufgrund mangelnder Ausbildungsangebote ihre Wünsche nur ganz beschränkt realisieren können. In diesem Falle können die bei den Zielsetzungen durchaus konfliktär werden. Der Berufsberater muss dann entscheiden, ob er die Beratung eher an den Bedürfnissen, Eignungen und Neigungen des Ratsuchenden orientiert oder ob er eher in Hinblick auf die Realisierungschancen am Markt und eine Minimierung volkswirtschaftlicher Friktionen berät. Im Extremfall hieße dies im ersten Falle, dass bei Festhalten an schwer realisierbaren Berufswünschen „Ausbildungsumwege“ und vielleicht sogar vorübergehende Ausbildungs- und Arbeitslosigkeit in Kauf genommen werden müsste, während im zweiten Falle angeraten werden müsste, die Berufswünsche zugunsten der Vermeidung von Arbeitslosigkeit an die Marktverhältnisse anzupassen.

Trotz leichter Entspannungstendenzen auf dem Ausbildungsmarkt überstieg zum Zeitpunkt der Erhebung insbesondere in NRW und Hessen die Nachfrage nach betrieblicher Ausbildung das Angebot noch erheblich. In dieser Situation setzte die **Mehrheit der Berufsberater eindeutige Präferenzen in Hinblick auf die Unterstützung der schwächeren Marktseite: der jugendlichen Ratsuchenden**. Rund 85 % gaben an, sich als Anwalt der Ratsuchenden zu fühlen, deren Belange man im Widerstreit der Interessen absoluten Vorrang einräumt. Diese **Klientenorientierung** ist besonders ausgeprägt bei Beratern mit professioneller Orientierung, während bürokratische Orientierungen eher die gegenteilige Wirkung haben. Dabei wird die Norm der Gleichbehandlung mehrheitlich nicht verletzt: rund 72 % der Befragten äußerten, dass sie sich für jeden Ratsuchenden gleichermaßen einsetzen.

Trotz hoher Klientenorientierung bedarf jeder Beraterberuf eines gewissen Maßes an emotionaler Distanz und affektiver Neutralität, um mit den Belastungen von Einzelschicksalen fertig werden zu können. Berufsberater verhalten sich in dieser Hinsicht ambivalent. Einerseits schließen sich rund zwei Drittel der Aussage an, dass sie sich im Beratungsgespräch bemühen, dem Ratsuchenden zu helfen, dass er danach aber alleine zurechtkommen müsse. Andererseits sieht die Mehrheit eine persönliche Verantwortung für das Beratungsergebnis: rund 59 % machen sich Vorwürfe, wenn der

⁹ § 26 Abs. 1 Satz 2 AFG; RLBB A. I. 5 u. A. 11.12f

Erfolg einer Beratung zweifelhaft erscheint. Ungefähr 83 % geben an, einem Berufswähler nur dann helfen zu können, wenn sie ihn als Person akzeptieren, 80 % sind der Meinung, dass man viele Jugendliche regelrecht anleiten müsse, damit sie ihre Berufswahlentscheidung treffen können. Diese Aussagen spiegeln eine **expressiv-emotionale Grundorientierung wider, wie sie eher für pädagogisch-psychologische Berufe typisch ist**. Darüber hinaus sind drei Viertel der Berater bereit, Ratsuchenden auch bei der Bewältigung persönlicher Probleme beizustehen. **Hier deutet sich gegenüber dem gesetzlichen Auftrag der Berufsberatung eine deutliche Erweiterung der Rolle im Sinne eines sozialpolitisch-sozialpädagogischen Verständnisses an.**

Wie steht es nun um die Einschätzung der beschäftigungspolitischen Funktion des Berufsberaters? Man kann es auf einen Nenner bringen: die Einzelfallhilfe genießt absolute Priorität vor der arbeitsmarktpolitischen Rollenkomponente¹⁰. Zwar stimmen 60 % der befragten Berater der Aussage zu, dass die berufliche Beratung Einzelfallhilfe bei gleichzeitiger Deckung des Berufsbedarfs ist. Diese Zustimmung zur Doppelzielsetzung des AFG relativiert sich jedoch in Anbetracht der zu 99 % vertretenen Auffassung, die Berufsberatung solle in erster Linie bei der Berufswahl helfen: **die überwältigende Mehrheit sieht ihre Aufgabe in der Sicherung der Berufswahlfreiheit des Einzelnen**. Die beschäftigungspolitische Funktion stößt dagegen auf Vorbehalte: lediglich 23 % der Berater stimmen zu, dass sie zur optimalen Nutzung des Produktionsfaktors Arbeit beitragen. Eine Verpflichtung, in erster Linie Berufsnachwuchs an die Betriebe zu vermitteln, lehnen 98 % ab. Die oben skizzierte Klientenorientierung korrespondiert demnach mit einer klaren sozialpolitischen Deutung der berufsberaterischen Funktion. Die durch das AFG gleichfalls übertragene arbeitsmarktpolitische Funktion wird nachgeordnet. Die Berater nehmen damit eine deutliche Gewichtung der Organisationsrolle vor.

Das große **Ausmaß an Übereinstimmung** zwischen den Befragten, **gleich welche Position und Spezialisierung sie aufweisen**, lässt darauf schließen, dass die Deutung der eigenen Funktion eine kollektiv geteilte Interpretation ist, die in erster Linie in der Berufsethik der Berater begründet liegt: je stärker sich die Berater als Anwälte der Ratsuchenden verstehen, desto eher vertreten sie eine Orientierung am Einzelfall und lehnen eine beschäftigungspolitische Interpretation ihrer Tätigkeit ab. Unterschiede zwischen den Beratern sind am stärksten durch die Art ihrer Bindung an die Organisation bedingt: professionelle Einstellungen gehen eher mit einer Einzelfallorientierung einher und führen zu einer **Ablehnung des Primats der Berufsallokation**. Für Berater mit hoher bürokratischer Orientierung kehrt sich der Sachverhalt genau um. Sowohl die eher professionell als auch die eher bürokratisch orientierten Berater lösen also den potentiellen Zielkonflikt auf; sie unterscheiden sich nur darin, dass die ersten sich eher im Sinne einer Klientenorientierung entscheiden und die zweite Gruppe eher im Sinne einer Volkswirtschaftsorientierung.

¹⁰ Schröder, a.a.O.: 188ff

These 5:

Berufsberater lassen sich vom Modell der sozialen Marktwirtschaft leiten

Fragen wir nun abschließend, wie die Berater ihre ökonomische Steuerungsfunktion interpretieren. Idealtypisch lassen sich **drei Modelle der Arbeitsmarktpolitik** differenzieren. Dem ersten Modell liegt die liberalistische Vorstellung eines funktionierenden, vollkommenen Marktes zugrunde. Diesem Verständnis zufolge sind Marktfraktionen vorübergehender Natur. Angebot und Nachfrage regulieren sich langfristig ohne das Zutun einer vermittelnden Institution. Nach diesem Verständnis wäre Berufsberatung im Grunde überflüssig. Das zweite Modell, nennen wir es Modell der Organisation oder Macht, geht dagegen von der entgegen gesetzten Vorstellung aus: Abstimmungsprobleme der Marktteilnehmer beruhen auf dauerhaften, strukturell bedingten Störungen, die nur durch staatliche Intervention zu regulieren sind. In diesem Sinne käme der Berufsberatung eine Steuerungsfunktion zu. Zwischen diesen beiden extremen Orientierungsmustern liegen die vom AFG und der Bundesanstalt für Arbeit vertretenen Vorstellungen der sozialen Marktwirtschaft. Diesem Verständnis zufolge versucht Arbeitsmarktpolitik den Störungen des Marktes durch subsidiäre Eingriffe entgegenzusteuern, mit der Absicht, die Marktmechanismen zu stabilisieren. In diesem Sinne schafft die Berufsberatung durch Orientierungs- und Beratungsmaßnahmen Markttransparenz und führt durch Vermittlungsbemühungen die beiden Marktseiten zusammen.

Die Berufsberaterschaft lehnt die beiden extremen Modelle des Marktes und der Organisation kategorisch ab¹¹. **Die durchgängig hohe Zustimmung zum Modell der sozialen Marktwirtschaft** zeugt davon, dass die Berater sich in völliger Übereinstimmung mit den Intentionen und der gesellschaftspolitischen Basis des AFG und der Bundesanstalt für Arbeit befinden. Der Grad an Übereinstimmung zwischen den Befragten ist sehr hoch. Die wenigen aufgetretenen Unterschiede korrespondieren wiederum mit anderen Orientierungsmustern. So ist die Vorstellung der sozialen Marktwirtschaft und die Ablehnung des Markt- resp. Organisationsmodells besonders ausgeprägt bei Beratern mit hoher Professionalismus- und Klientenorientierung. Bürokratische Haltungen begünstigen dagegen offensichtlich eine indifferente Position.

Schlussfolgerungen

Die öffentliche und veröffentlichte Meinung hat in den vergangenen Jahren mit zunehmender Dringlichkeit die Forderung nach einer größeren Dienstleistungsorientierung und Bürgernähe der öffentlichen Verwaltung artikuliert. Die überwiegende Mehrheit der Berufsberater scheint sich diese Forderung zu eigen gemacht zu haben, zumindest deuten die referierten Ergebnisse darauf hin. Die Werthaltungen, Einstellungen und Orientierungsmuster stehen in einem deutlichen und – so darf ich sagen – erfreulichen Kontrast zum Klischee des direktiven, vorwiegend arbeitsmarktorientierten Verwaltungsbürokraten, das in der Öffentlichkeit, der öffentlichen Meinung und z.T. auch in

¹¹ Schröder, a.a.O.: 193

der Wissenschaft gepflegt wird. Die Befragungsergebnisse weisen auf das Bemühen der Beraterschaft hin, die Interessen und Bedürfnisse des Klientels zum Standard des Handelns zu machen.

Diese Einstellungsmuster, die auf einen Professionalisierungsprozess in einem bürokratischen Setting hindeuten, geht mit den eingangs skizzierten innerorganisatorischen Reibungsverlusten einher. Das kollektiv geteilte Selbstverständnis kollidiert dort mit den Vorgaben der Organisation, wo bürokratische Verwaltungsstrukturen als hinderlich für optimale Beratung i.S. der professionellen Werthaltungen und Orientierungsmuster gesehen wird. Da die Zielsetzungen der Organisation, die mit dem AFG verbunden sind, als Standards internalisiert sind und somit das Handeln des einzelnen Beraters internal leiten, werden restriktive Vorschriften, Planvorgaben und die strenge Kontrolle der Organisation mittels Statistik und Berichtswesen als verzichtbar oder sogar als kontrafaktisch für die effektive Aufgabenerfüllung erlebt.

M.E. kann dieser latente Konflikt durchaus verringert werden. Ein zentraler Ansatzpunkt für eine Organisationsentwicklung könnte lauten: Wie kann die **Anpassungsfähigkeit der Organisation Berufsberatung an die Klientenbedürfnisse** und damit die Effektivität erhöht werden? Und wie kann sichergestellt werden, dass die Ausführungsebene i.S. der gesetzlich aufgetragenen Zielsetzungen agiert, **ohne dass eine rigide bürokratische Kontrolle stattfindet**? Der Schlüssel liegt m.E. in den aufgezeigten Professionalisierungstendenzen der Berater. Ausgehend von der **Idee, dass eine professionelle Selbst- und Kollegenkontrolle effektiver sein kann, als von zentraler Stelle verordnete bürokratische Kontrolle**, lohnt es sich durchaus, darüber nachzudenken, ob eine größere Planungs- und Entscheidungsautonomie der Abteilungen Berufsberatung vor Ort die Effektivität des Dienstleistungsangebots in Hinblick auf die regionalen und klientenspezifischen Bedürfnisse erhöhen und eine raschere Anpassung an den sozialen Wandel ermöglichen würde. Ein **an der Betriebswirtschaft orientiertes Managementsystem**, wie es z.B. Leinfelder in diesem Verbandsorgan andiskutiert hat¹², unterstützt durch die örtlichen Selbstverwaltungsorgane, könnte durchaus zur Flexibilisierung der Organisation beitragen. Anzuregen wäre auch, die weitgehend einseitige innerorganisatorische Kommunikation – in Form von Anweisungen der übergeordneten Leitungsinstanzen – **durch ein feed back-System zu ergänzen, das nicht primär durch statistische und personalwirtschaftliche Rechenschaftslegung, sowie ein mehrfach gestuftes Erfolgsberichtswesen** bestimmt ist. Solche Lösungen setzen allerdings das Vertrauen in die professionellen Fähigkeiten und Orientierungen der Berater und des Führungspersonals vor Ort voraus. Auf der anderen Seite muss sichergestellt werden, dass die Organisationsziele, Beratungsstandards und Qualifikationen durch eine institutionalisierte und spezialisierte Aus- und Fortbildung vermittelt und damit die Fähigkeiten zur Eigenkontrolle und selbstverantwortlichen Steuerung stabilisiert werden.

Die referierten Ergebnisse legen noch eine zweite Schlussfolgerung nahe. Bei einem großen Teil der Berater geht die Klientenorientierung offensichtlich mit einem eher sozialpädagogisch geprägten Verantwortlichkeitsgefühl bei gleichzeitiger emotionaler Anteilnahme einher. Da die Organisationsrolle eher auf eine affektiv neutrale Verwal-

¹² Leinfelder, H.: Deutsche Berufsberatung – Quovadis? In: dvb forum, 2/1988: 18-23

tungsrolle abgestellt ist, besteht die Gefahr, dass die psychischen Belastungen aus dem persönlichen Engagement sowie die aufgestauten latenten und manifesten Konflikte mit der Organisation nur unzureichend kanalisiert und verarbeitet werden. Typische Erscheinungen **dieses Rollenstresses sind Organisationsmüdigkeit, Unlust, Gefühle der Überlastung** usw. Immerhin geben 65 % der befragten Berater an, häufig hohen Arbeitsbelastungen ausgesetzt zu sein und rund 70 % haben das diffuse Gefühl, einfach überlastet zu sein

Ein Weg, psychische und soziale Belastungen abzubauen, könnte – wie bei anderen Beraterberufen üblich – eine regelmäßige und institutionalisierte Praxisberatung durch amtsübergreifende oder außerorganisatorische Supervisoren sichern. Zum Zeitpunkt der Erhebung erhielten allerdings nur 5 % der Befragten regelmäßig und weitere 16 % unregelmäßig Supervision. Bei diesen 21 % wurde die Supervision zu rund einem Drittel von Fachvorgesetzten, zu 52 % von Kollegen und lediglich zu 17 % von organisationsunabhängigen Praxisberatern durchgeführt. Geht man davon aus, dass die Praxisberatung durch Vorgesetzte und Kollegen aufgrund fehlender Praxisberaterausbildung und innerorganisatorischer Befangenheiten nur bedingt zur erfolgreichen Entlastung beitragen kann, wird also nur ein verschwindend geringer Anteil der Berufsberater durch Supervision stabilisiert. Hier liegt ein **wichtiges Feld der Organisationsentwicklung unbearbeitet**.

Lassen Sie mich abschließend noch eine Überlegung hinsichtlich der Doppelzielsetzung „Einzelfallhilfe bei gleichzeitiger Deckung des Berufsbedarfs“ anstellen. Dass Berufsberater ihre Aufgabe primär als Einzelfallhilfe interpretieren, ist angesichts der Tatsache, dass Ratsuchende strukturell die schlechteren Marktchancen haben und schon allein aufgrund der Kontakthäufigkeit das primäre Klientel bilden, durchaus verständlich. Die Entscheidung, sich primär den Belangen der Ratsuchenden anzunehmen heißt jedoch nicht – und so darf ich wertend hinzufügen – darf auch keinesfalls heißen, dass das berufsberaterische Handeln die Bedingungen des Arbeitsmarktes und des Beschäftigungssystems vernachlässigt. Im Gegenteil: eine erfolgreiche Beratung i.S. einer langfristig stabilen Berufseinmündung und -platzierung wird sich gerade durch **eine abgewogene Berücksichtigung von Berufs- und Marktstrukturen** auszeichnen. Die Berater schätzen dies ähnlich ein, wenn sie den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu 86 %, die Meldung von Ausbildungsstellen durch die Unternehmen zu rund 80 % und die Eignungsanforderungen der Betriebe zu 70 % als bedeutsam für den Erfolg ihrer Arbeit ansehen. Gerade die sich abzeichnende Entspannung auf dem Ausbildungsmarkt bietet die Chance, die Interessen der Ratsuchenden mit dem volkswirtschaftlichen Ziel einer stabilen Beschäftigung zu harmonisieren.

Für eine angemessene Berücksichtigung der Bedingungen des Beschäftigungssystems sind allerdings **fundierte Kenntnisse über die Betriebe, Berufe und den Markt unerlässlich**. Es gibt jedoch einige Hinweise darauf, dass den Beratern hier wichtige Informationen fehlen: 45 % der Berater fühlen sich über die Entwicklungen der Berufswelt oft nicht ausreichend informiert, 40 % fehlen oft Informationen über die Eignungsanforderungen der Betriebe und 71 % kennen die Ausbildungsbedingungen der Betriebe nur unzureichend. Dies mag zum einen daran liegen, dass die Funktionsteilung für einige Beratergruppen die Möglichkeit erschwert, eigene Anschauungen und Erfahrungen in den Betrieben zu sammeln. Während nahezu alle Berater des Fachbereichs II (FB II),

Berater ohne Funktionsteilung und Behindertenberater regelmäßigen Kontakt zu den Unternehmen haben, besteht dieser für Berater des FB I nur zu 59 % und für Abiturien-tenberater zu 38 %. Durch Druckmedien werden diese Erfahrungsverluste nur bedingt kompensiert: z.B. informieren sich rund 56 % der Berater mehr oder weniger regelmä-ßig durch Publikationen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), 94 % nutzen die ibv, 71 % die Blätter zur Berufskunde, 58 % Arbeitsmarktanalysen, 93 % die Dokumentationsstelle resp. das BIZ und 3,7 % das ABC-Handbuch. Wie aus vielen persönlichen Verlautbarungen zu hören war, **fehlt es aufgrund der engen Arbeitspla-nung an zeitlichen Möglichkeiten, sich auf dem Laufenden zu halten. Entspre-chend hoch ist das Fortbildungsinteresse:** lediglich 1 % der Befragten hatte geringes oder kein Interesse. In einem gewissen Kontrast dazu steht, dass in einem Zeitraum von zwei Jahren 10 % der Befragten an keiner Fort- und Weiterbildung teilgenommen haben, 15 % nur an einer und rund ein Viertel an zwei Veranstaltungen. Primär besucht werden Veranstaltungen der Bundesanstalt (68 %) sowie Betriebserkundungen (74 %). Betriebspraktika (5 %), berufskundlichen Weiterbildungen (32 %) und Fortbildungsver-anstaltungen von Verbänden (26 %) kommt dagegen nachrangige Bedeutung zu. Auch wenn ich mir der begrenzten Aussagekraft der erhobenen Daten bewusst bin, weisen sie doch auf einen gewissen Bedarf hin, sich mit den Bedingungen des Beschäftigungs-systems ständig vertraut zu machen. Man sollte in Rechnung stellen, dass Qualifikatio-nen eine wichtige Determinante sowohl für die Professionalisierung eines Berufes, als auch für die Organisationsentwicklung i.S. einer flexiblen Anpassung an den beruflichen und sozialen Wandel zum Nutzen der volkswirtschaftlichen Entwicklung sind. In diesem Sinne sollte ein verstärktes Fortbildungsangebot sowohl im Interesse der Berufsberater-schaft, als auch der Bundesanstalt liegen.

Wissenschaftliche Untersuchungen allein können noch keine sozialen Realitäten verän-dern. Wenn die referierten Ergebnisse jedoch Anstöße zum Nachdenken geben, haben diese Anmerkungen eines außenstehenden Sozialwissenschaftlers einen wichtigen Zweck erfüllt.



Deutscher Verband für Bildungs- und Berufsberatung e.V.

Bundesvorsitzende: Birgit Lohmann

Geschäftsstelle c/o A. Büchner, Ulanenstraße 20, 40468 Düsseldorf

Fon: 0211/453316, Email: kontakt@dvb-fachverband.de

www.dvb-fachverband.de