

Die Berufsberatung in Deutschland von den Anfängen bis heute – eine historische Skizze

G 212
G 26

Dr. Reinhard Krämer, Kaiserslautern*)

Große Reformen bei der Bundesanstalt für Arbeit stehen an. Unter dem Schlagwort Arbeitsamt 2000 ist eine neue Organisationsphilosophie entstanden, die neue Arbeitsgrundsätze entwickelt hat. So wird die bisherige fachliche und funktionale Trennung in die Abteilungen Berufsberatung, Arbeitsvermittlung und Leistung zugunsten fachübergreifender, multifunktionaler Teams aufgegeben. In dieser Situation ist es hilf- und aufschlussreich, sich einmal intensiver mit der historischen Entwicklung der Berufsberatung im Zusammenwirken mit Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung zu beschäftigen, da nach dem Rechtshistoriker Otto Loening alles, was ist und – so mag man hinzufügen – was wird, nur aus der Vergangenheit verstanden werden kann.

Seit dem 1. Januar 1998 hat der dritte Teil des Sozialgesetzbuches (SGB III) das elfmal novellierte Arbeitsförderungsgesetz (AFG) von 1969 abgelöst. Eine entscheidende Änderung bringt § 30 mit sich, der unter dem Begriff „Berufsberatung“ die im AFG noch säuberlich getrennte Berufsberatung und die Arbeitsberatung zusammenfasst. Gleiches gilt für § 35, der alle Tätigkeiten der Ausbildungsvermittlung und der Arbeitsvermittlung als „Vermittlung“ definiert. Wächst hier zusammen, was schon immer zusammengehört?

Die Anfänge der Berufsberatung im Kaiserreich

Jürgen Schneider hat zu Recht auf die große Bedeutung der Frauenbewegung für die Begründung der Berufsberatung im Kaiserreich hingewiesen. Ausgehend von der Forderung nach Chancengleichheit in der Berufsausbildung und Berufstätigkeit war es der „Bund deutscher Frauenvereine“, der 1898 den Begriff „Berufsberatung“ prägte und 1902 mit der „Auskunftsstelle für Frauenberufe“



die erste Berufsberatungseinrichtung schuf. Die Leiterin der Einrichtung, Josephine Levy-Rathenau, machte sich für weitere unabhängige Beratungsstellen stark, die auch Lehrstellen vermitteln sollten.

Neben der Frauenbewegung brachte vor allem die für die Jugendpflege zuständige „Zentralstelle für Volkswohlfahrt“ die Entwicklung der Berufsberatung voran. Der von ihr gegründete „Deutsche Ausschuss für Berufsberatung“ schlug den Aufbau einer öffentlichen Berufsberatung vor, die die Jugendlichen nach Eignung und Interesse unter Berücksichtigung des Arbeitsmarktes ins Berufsleben eingliedern sollte. Hiermit war erstmals ein Grundsatz formuliert, der für die Berufsberatung bis heute bestimmend geblieben ist.

Die Vorstellung des Ausschusses, dass Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung zusammengehörten, wurde noch während des Ersten Weltkrieges von Bayern aufgegriffen. Hier kam es am 18. Dezember 1917 zur ersten staatlichen Verordnung über die Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung. Die geplanten Berufsberatungsstellen sollten in den bestehenden Arbeitsämtern eingerichtet werden.

Weiteren Auftrieb erhielt die Berufsberatung durch psychologische und pädagogische Grundlagen-

*) Berufsberater BB/AH, Arbeitsamt Kaiserslautern



forschung. Schon 1912 hatte der amerikanische Psychologe Hugo Münsterberg in seinem Buch „Psychologie und Wirtschaftsleben“ die Bedeutung geistiger und seelischer Eigenschaften für den beruflichen Erfolg herausgestellt. Seine Forderung, Bewerber um Ausbildungs- oder Arbeitsplätze seien vor ihrer Einstellung hinsichtlich ihrer Eignung zu prüfen, stieß in Europa auf große Resonanz. Die Berufsämter oder so genannten psychotechnischen Institute, die daraufhin in vielen Städten entstanden, führten die von Bewerbern und Arbeitgebern gewünschten Berufseignungsprüfungen durch.

Der Krieg wirkte sich auf die Berufsberatung förderlich aus, da die Wiedereingliederung der Kriegsbeschädigten sowie Ausbildungs-, Umschulungs- oder auch Weiterbildungsmaßnahmen für die Kriegsheimkehrer aussagekräftige Eignungsprüfungen erforderten. Weitere wichtige Anstöße kamen von dem Pädagogen Aloys Fischer, der mit seinem 1918 veröffentlichten Buch über „Beruf, Berufswahl und Berufsberatung“ das wissenschaftstheoretische Fundament für die Weimarer Zeit schuf. Seine Überlegungen liefen im Kern darauf hinaus, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung in den schon bestehenden Arbeitsnachweisämtern einzurichten.

Die am 9. Dezember 1918, unmittelbar nach Kriegsende, vom Reichsamt für wirtschaftliche Demobilisierung erlassene Verordnung zielte in die gleiche Richtung. Sie räumte den Ländern die Möglichkeit ein, in ihren Städten und Gemeinden eine öffentliche Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung einzuführen.

Vielfalt der Arbeitsnachweise

An dieser Stelle muss auf die besondere Entwicklung der so genannten Arbeitsnachweise, der Vorläufer unserer heutigen Arbeitsämter, hingewiesen werden. Ihr Ziel war es, Arbeitslosen und Arbeitssuchenden offene Stellen anzuzeigen und möglichst zu vermitteln. Von einzelnen Vorläufern abgesehen, setzte gegen Ende des 19. Jahrhunderts aufgrund zunehmender wirtschaftlicher und sozialer Spannungen eine regelrechte Gründungswelle ein. Unterschiedliche Vorstellungen von Arbeitgebern, Arbeitnehmern, Kommunen und Reich führten jedoch zu einer großen Zersplitterung und Uneinheitlichkeit im Arbeitsnachweiswesen.

Wichtige Fürsprecher und Gründer zahlreicher Arbeitsnachweise waren die Gewerkschaftsorganisationen. Freie, christliche und liberale Gewerk-

schaften boten allerdings unterschiedliche, jeweils nach Beruf bzw. Gewerbe gesonderte Arbeitsnachweisbüros an. Auf der anderen Seite standen die weniger bedeutenden, meist zu Kontrollzwecken und zur Bekämpfung gewerkschaftlicher Streiks errichteten Arbeitsnachweise der Arbeitgeber.

Entscheidende Impulse gingen von den Arbeitsnachweisen der Kommunen aus. Vor allem die Vorschläge des Stuttgarter Gewerberichters Lautenschlager, der sich 1893 für städtische Arbeitsämter aussprach, fanden breite Zustimmung. Danach sollte die Führung eines Arbeitsamtes einer paritätisch mit Arbeitgebern und Arbeitnehmern besetzten Kommission unter Vorsitz eines Gewerberichters übertragen werden. Die Aufgaben eines solchen Arbeitsamtes lagen für Lautenschlager in der zentralen, kostenlosen, von Armenfürsorge und Vereinen unabhängigen Arbeitsvermittlung für alle Arbeitnehmer.

In der Folgezeit folgten zahlreiche Städte Lautenschlagers Empfehlungen, wobei das erste städtische Arbeitsamt 1894 in Esslingen entstand. Heribert Rottenecker hat darauf aufmerksam gemacht, dass man in allen württembergischen und einigen bayerischen Städten, in Preußen hingegen lediglich in Erfurt, Elberfeld und Braunschweig die Bezeichnung „Arbeitsamt“ wählte. In fast allen anderen Städten bevorzugte man den Namen „Arbeitsnachweis“.

Die Landesregierungen in Württemberg und Bayern waren es auch, die in den Jahren bis zum Ersten Weltkrieg die Ausbreitung der kommunalen Arbeitsnachweise stark förderten, während sich Reichsregierung und Reichstag merklich zurückhielten. Einer reichsgesetzlichen Regelung, die das Arbeitsnachweiswesen vereinheitlicht hätte, stand man eher reserviert gegenüber. So dokumentiert eine statistische Erhebung aus dem Jahr 1912 die nach wie vor bunte Vielfalt der Arbeitsnachweise: 561 wurden von Innungen, 547 von Gewerkschaftsverbänden, 382 von Kommunen, 354 von Wohlfahrtseinrichtungen, 114 von Arbeitgeberverbänden, 97 von Landwirtschaftskammern und 90 von Angestelltenverbänden unterhalten.

Die Bedeutung des Arbeitsnachweisgesetzes für die Berufsberatung

Aloys Fischers Vorstellungen fanden in § 2 des am 22. Juli 1922 im Reichstag verabschiedeten Arbeitsnachweisgesetzes (ANG) ihren Niederschlag: „Den öffentlichen Arbeitsnachweisen liegt



Die Berufsberatung in Deutschland von den Anfängen bis heute – eine historische Skizze (Fortsetzung)

... die Arbeitsvermittlung von Arbeitern und Angestellten sowie die Mitwirkung bei der Durchführung von gesetzlichen Unterstützungsmaßnahmen für Arbeitslose ob; sie sind ermächtigt und können durch das Reichsamt für Arbeitsvermittlung oder die obersten Landesbehörden verpflichtet werden, ihre Tätigkeit auch auf die Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung nach den vom Reichsamt im Einvernehmen mit seinem Verwaltungsrat erlassenen allgemeinen Bestimmungen zu erstrecken.“ Die organisatorische Verbindung von Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung mit den Arbeitsnachweisämtern wurde damit ermöglicht. Die Regierungen in Preußen, Württemberg und Thüringen setzten diese Verordnung als erste um und wiesen ihre Arbeitsämter an, im gewünschten Sinne tätig zu werden.

Gemäß § 26 des Arbeitsnachweisgesetzes stand dem Reichsamt für Arbeitsvermittlung, das bereits wenige Monate später als Fachabteilung in die Reichsarbeitsverwaltung aufgenommen wurde, „die Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung und im Einvernehmen mit den obersten Landesbehörden die fachliche Aufsicht über die der Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung dienenden Einrichtungen“ zu. Die Reichsarbeitsverwaltung kam diesem Auftrag umgehend nach und trug auch der Tatsache Rechnung, dass die Arbeitsnachweisämter keineswegs ein Monopol auf Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung hatten. Denn auch Berufsverbände, Handwerks- und Landwirtschaftskammern, akademische Beratungsstellen oder private Organisationen durften eigenverantwortlich beraten und vermitteln.

Am 12. Mai 1923 erließ die Reichsarbeitsverwaltung allgemeine Grundsätze für die Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung innerhalb wie außerhalb der Zuständigkeit der Arbeitsnachweisämter: 1. Orientierung an Eignung und Neigung der Ratsuchenden. 2. Unparteilichkeit in der Beratung und Vermittlung. 3. Berücksichtigung der allgemeinen Lage auf dem Arbeitsmarkt. Innerhalb der Arbeitsnachweisämter sollten Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung räumlich und organisatorisch eng verknüpft sein.

Das Arbeitsnachweisgesetz von 1922 leitete eine neue Entwicklung in der Geschichte der deutschen Arbeitsverwaltung ein. Es schuf die Grundlagen für

den Aufbau der öffentlichen Arbeitsnachweise sowie der von ihnen angebotenen Berufsberatung, Arbeits- und Lehrstellenvermittlung. Dennoch bleiben einige wesentliche Mängel unübersehbar. So war der Gedanke der Selbstverwaltung nur halberzig, und zwar in der Geschäftsführung der Arbeitsnachweisämter, durchgesetzt worden. Diese unterstand nämlich den von Arbeitgebern, Arbeitnehmern und öffentlichen Körperschaften drittelparitätisch besetzten Verwaltungsausschüssen. Die Dienstaufsicht (Haushalt, Personal, Diensträume) blieb dagegen den Gemeinden vorbehalten.

Auf dem beschwerlichen Weg zu einer Arbeitslosenversicherung

Schwerer wog jedoch die Tatsache, dass man auf dem Weg zur Einführung einer Arbeitslosenversicherung noch immer nicht so recht vorangekommen war. Vor dem Ersten Weltkrieg hatten vor allem die Arbeitslosenunterstützung der Gewerkschaftsorganisationen für ihre Mitglieder sowie die Arbeitslosenfonds einiger Städte die schlimmste Not der Betroffenen lindern können. Nach Kriegsende reagierte das Reichsamt für Demobilisierung bereits am 13. November 1918 mit der „Verordnung für Erwerbslosenfürsorge“ auf die drohende Arbeitslosigkeit entlassener Kriegsteilnehmer. Diese Rechtsgrundlage blieb formal neun Jahre lang bestehen und behielt auch in der Zeit des Arbeitsnachweisgesetzes ihre Gültigkeit, unterlag allerdings zahlreichen Änderungen. Der Nachteil dieser zum größten Teil von Reich und Ländern finanzierten Unterstützung lag in ihrem Fürsorge- bzw. Sozialhilfecharakter, der eine so genannte „Bedürftigkeitsprüfung“ notwendig machte. Außerdem reichten die Finanzen von Reich und Ländern bald nicht mehr aus, die steigende Zahl der Arbeitslosen in der Inflationszeit zu unterstützen.

In dieser angespannten Situation gewannen die Befürworter einer Umwandlung der Erwerbslosenfürsorge in eine Arbeitslosenversicherung allmählich die Oberhand. Mit der Verordnung vom 15. Oktober 1923 gelang der erste entscheidende Schritt. Sie sah eine Beitragspflicht für Arbeitgeber und Arbeitnehmer zur Finanzierung der gesamten Erwerbslosenfürsorge vor, die in engem Zusammenhang mit der Arbeitsvermittlung zu erfolgen hatte. Auch die Kosten für die Arbeitsnachweise sollten daher überwiegend aus diesen Beiträgen



gedeckt werden. Dennoch behielt die Erwerbslosenfürsorge auch in der neuen Verordnung ihren Sozialhilfescharakter. Die Beitragspflicht begründete keineswegs einen Rechtsanspruch auf Unterstützung, denn diese durfte nach wie vor erst nach der „Bedürftigkeitsprüfung“ gezahlt werden.

Sozialpolitisches Meisterwerk der Weimarer Republik: Das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung

In den folgenden Jahren wurden die Forderungen nach Einführung einer gesetzlichen Arbeitslosenversicherung, die institutionell mit der Arbeitsvermittlung verbunden werden sollte, immer lauter. Danach hatten finanzielle Leistungen an Arbeitslose erst dann zu erfolgen, wenn zuvor keine Arbeit vermittelt werden konnte. Inzwischen herrschte weitgehend Einigkeit darüber, dass Arbeitslosenversicherung, Arbeitsvermittlung und Berufsberatung inklusive Lehrstellenvermittlung das Fundament einer Arbeitsmarktpolitik bilden sollten, die von den Wirtschaftspartnern selbstverantwortlich zu regeln war.

Das am 1. Oktober 1927 in Kraft getretene Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) wird auch heute noch als ein sozialpolitisches Jahrhundertwerk betrachtet. Es schuf eine Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, an die die 1952 errichtete Bundesanstalt für Arbeit konzeptionell und organisatorisch anknüpfen konnte. In Anlehnung an das Arbeitsnachweisgesetz von 1922 erfolgte der Behördenaufbau in drei Stufen. Die Hauptstelle der Reichsanstalt ersetzte das Reichsamtsamt für Arbeitsvermittlung, die bestehenden 22 Landesämter für Arbeitsvermittlung wurden zu 13 Landesarbeitsämtern zusammengefasst und die 885 öffentlichen Arbeitsnachweise in 361 Arbeitsämter umgewandelt. Der Selbstverwaltungsgedanke wurde konsequent durchgeführt, denn die Verwaltungsausschüsse setzten sich drittelparitätlich aus Vertretern der Arbeitgeber, der Arbeitnehmer sowie der öffentlichen Körperschaften zusammen.

Das AVAVG übertrug der Reichsanstalt Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung als gleichberechtigte Pflichtaufgaben neben Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung. Außerhalb der Reichsanstalt durften lediglich „nichtgewerbsmäßige Einrichtungen“ wie beispielsweise Wohltätigkeitsorganisationen Berufsberatung anbieten, während dies kommerziellen Einrichtungen untersagt war. Die allgemeinen Bestimmungen und

Grundsätze für die Berufsberatung aus dem Jahr 1923 blieben weitgehend erhalten. Ergänzend hinzu kam, dass die Berufsberatung innerhalb der Reichsanstalt unentgeltlich zu sein hatte und weibliche Ratsuchende möglichst von Frauen in besonderen Abteilungen betreut werden sollten.

Der Aufbau eines das gesamte Reichsgebiet umfassenden Berufsberatungsnetzes war nun möglich geworden, doch konnten aufgrund fehlender finanzieller Mittel nicht alle Arbeitsämter mit Berufsberatungsstellen ausgestattet werden. Am 1. Mai 1929 verfügten 166 Arbeitsämter über hauptamtliche Berufsberater, während in 134 Amtsbezirken Berufsberatung nur nebenamtlich angeboten wurde. Außerhalb des Wirkungskreises der Reichsanstalt waren immerhin noch 349 Berufsberater tätig.

Die Entwicklung der Berufsberatung bis zum Ende der Weimarer Republik

Zum Auf- und Ausbau der Berufsberatung erhielt die Reichsanstalt 400 000 Reichsmark, mit denen bedeutende berufskundliche Materialien und technische Hilfsmittel entwickelt werden konnten. So entstand beispielsweise das wenn auch unvollendete „Handbuch der Berufe“, dessen erster Teil über die Volks-, Mittel- oder höhere Schulbildung erfordernden Berufe informierte und dessen zweiter Teil die akademischen Berufe und ihre Voraussetzungen beschrieb. Bis zum Frühjahr 1929 erschienen darüber hinaus 20 Hefte der von der Reichsanstalt herausgegebenen Reihe „Berufskundliche Schriften“, die ratsuchenden Jugendlichen, ihren Eltern und Lehrern, aber auch den Berufsberatern wichtige Informationen über die Berufe und ihre spezifischen Anforderungen, die Ausbildungsinhalte sowie die Aufstiegsmöglichkeiten und Arbeitsmarktperspektiven lieferten.

Einen großen Aufschwung nach in Kraft treten des AVAVG nahmen die psychologischen Eignungsuntersuchungen, die aufgrund der Forderung des § 58 an die Berufsberater, „die körperliche und geistige Eignung“ sowie die Neigung des Ratsuchenden festzustellen, notwendig geworden waren. Die von der Reichsanstalt im Jahr 1930 erarbeiteten Richtlinien für die Durchführung psychologischer Eignungsuntersuchungen sind auch nach dem zweiten Weltkrieg für die Tätigkeit der Arbeitsamtspsychologen bestimmend geblieben.

In dem von Anfang an angelegten und bis in die heutige Zeit feststellbaren Zwiespalt zwischen



Die Berufsberatung in Deutschland von den Anfängen bis heute – eine historische Skizze (Fortsetzung)

arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen einerseits und pädagogischen Zielen andererseits hatte das AVAVG den Vorrang der ersteren für die Berufsberatung betont. Der Gesetzgeber versuchte aber, einen möglichen Konflikt zwischen den beiden Zielsetzungen durch die Zusammenarbeit der Berufsberatung mit Eltern, Lehrern, Gemeinden und Wirtschaftsunternehmen in besonderen Ausschüssen zu verhindern. In zähen Verhandlungen der Reichsanstalt mit dem „Reichsverband der Elternbeiräte mittlerer Schulen Deutschlands“, der den Vorrang der pädagogischen Zielsetzung für die Berufsberatung forderte, entstanden die „Richtlinien für die Zusammenarbeit von Berufsberatung und Schule“. Sie wurden vom Reichsarbeits- und Reichsinnenministerium gemeinsam herausgegeben und haben in ihren Grundzügen noch heute Bestand. Danach übernahm die Schule die allgemeine Vorbereitung der Schüler auf die Berufswahl in geeigneten Unterrichtsfächern, während die Berufsberatung Berufsorientierung in Form von Schulbesprechungen und Elternabenden sowie individuelle Beratungsgespräche anbot.

Seit dem Ende des Ersten Weltkrieges und angeregt durch den 10. Kongress der Freien Gewerkschaften Deutschland in Nürnberg 1919 war die öffentliche Meinung zu der Erkenntnis gelangt, dass neben der Berufsberatung auch die Berufsausbildung gesetzlich geregelt werden müsse. Das Reichsarbeitsministerium erarbeitete daraufhin 1927 den Entwurf eines Berufsausbildungsgesetzes, der 1929 dem Reichstag vorgelegt wurde. Aufgrund unvereinbarer Vorstellungen auf Arbeitgeber- und Gewerkschaftsseite sowie der beginnenden Wirtschaftskrise mit ihren erdrutschartigen politischen Veränderungen wurde der Entwurf auf Eis gelegt. Zu einer gesetzlichen Regelung sollte es erst im Jahr 1969 kommen.

Ludwig Preller führt die Tatsache, dass die Berufsberatung in den Jahren bis 1933 nicht die Bedeutung erlangte, die ihr eigentlich zugedacht war, auf zwei Gründe zurück. Zum einen habe sie es versäumt, Berufslenkung auszuüben und zum anderen habe die wachsende Arbeitslosigkeit eine günstigere Entwicklung verhindert. Als die Arbeitslosenzahl im Frühjahr 1930 auf 4,4 Millionen angewachsen war und 1932 die Arbeitslosenquote bei den jungen Männern unter 21 Jahren mehr als 16 % betrug, traf dies die Berufsberatung äußerst hart. Der Präsident der Reichsanstalt versuchte

1932 durch eine Veröffentlichung mit dem Titel „Gesichtspunkte für die Berufsberatung in der Krise“ der Interesselosigkeit bei Eltern und Jugendlichen gegenüber einer geregelten Berufsausbildung entgegenzuwirken. Ein schier aussichtsloses Unterfangen, da die Zahl der Lehrstellen massiv zurückgegangen und der Appell der Reichsanstalt an die Wirtschaft zur zusätzlichen Bereitstellung von Lehrstellen ohne Folgen geblieben war. Die Berufsberatung schritt daher zur Selbsthilfe und rief Berufsbildungsmaßnahmen für arbeitslose Jugendliche auf Kosten der Arbeitsverwaltung ins Leben. Auf diese Weise konnten im Berichtsjahr 1931/32 rund 330 000 Jugendliche beruflich geschult werden.

Berufsberatung in der Zeit des Nationalsozialismus

Mit der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten fanden auch die Vorstellungen von einer freien Berufswahl ein jähes Ende. Jetzt wurde die „Berufslenkung der Jugend durch die Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung der RA (Reichsanstalt, d.V.)“ als neues Ziel vorgegeben. Zur Behebung des bedrohlichen Facharbeiter- und Lehrlingsmangels übertrug das Naziregime der Reichsanstalt mit dem „Gesetz über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung“ vom 5. November 1935 das Beratungs- und Vermittlungsmonopol, um Nachwuchslenkung und gezielten Arbeitseinsatz von einer zentralen Stelle aus zu organisieren. In § 1 Abs. 1 hieß es: „Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung darf nur von der Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung betrieben werden.“

Noch vor Beginn des Zweiten Weltkrieges wurde die Lenkung des Berufsnachwuchses intensiviert. Mit der Anordnung über „die Meldung Schulentlassener“ sowie „die Änderung der Anordnung zur Verteilung von Arbeitskräften“ vom 1. März 1938 mussten sämtliche Schulabgänger bei den zuständigen Arbeitsämtern gemeldet und Einstellungen von Lehrlingen, Praktikanten oder Volontären von diesen genehmigt werden. Die nach § 68 AVAVG bislang von der Arbeitsvermittlung betriebene Lehrstellenvermittlung ging nunmehr vollständig auf die Berufsberatung über. Als 1939 erstmals für das gesamte Reichsgebiet Planzahlen für Nach-



wuchskräfte erstellt wurden, erhielten die Berufsberater den Auftrag, geeignete Jugendliche in die kriegswichtigen Berufe der Metallindustrie, des Bergbaus, der Bauwirtschaft und der Landwirtschaft zu dirigieren. Eine weitere Beschränkung der individuellen Freiheit brachte die „Arbeitsplatzwechselerordnung“ vom 1. September 1939 mit sich, nach der die Kündigung eines Arbeitsverhältnisses nur noch mit Erlaubnis des zuständigen Arbeitsamtes möglich war.

Die Berufsberatung in der Nachkriegszeit

Nach dem Zusammenbruch der nationalsozialistischen Herrschaft bleiben die überkommenen rechtlichen Bestimmungen zunächst bestehen. Hinzu kamen am 17. Januar 1946 die Bestimmungen des „Kontrollrat-Befehls Nr. 3“, die eine Registrierungspflicht für alle Männer von 14 bis 65 und alle Frauen von 15 bis 50 Jahren sowie die Einschaltung des Arbeitsamtes durch den Arbeitgeber bei Einstellungen und Entlassungen vorschrieb. Damit sich die Berufsberatung einen Überblick über die Zahl der Schulabgänger machen konnte, mussten sich alle Personen im arbeitsfähigen Alter bei ihr melden. Auf der anderen Seite hatte die Berufsberatung ihr Monopol zu wahren und für die Besetzung aller ihr von den ausbildungswilligen Betrieben angezeigten Lehrstellen zu sorgen: Nur sie durfte Lehrlinge vermitteln und nur sie konnte die Ausbildung oder den Wechsel von Lehrlingen genehmigen. Zu ihrer Klientel zählten entlassene Soldaten, Kriegsheimkehrer, Kriegsversehrte und Vertriebene ebenso wie Schüler ohne Schulabschluss, Lehrlinge ohne abgeschlossene Berufsausbildung und Studienabbrecher.

Das Grundgesetz vom 23. Mai 1949 beendete die bislang geübte Praxis der Berufsnachwuchslenkung und griff auf die demokratischen Wurzeln aus der Weimarer Zeit zurück. In Artikel 12 wurde Freiheit bei der Wahl des Berufs und der Ausbildungsstätte sowie Freiheit in der Berufsausübung und bei der Wahl des Arbeitsplatzes garantiert. Die rigide Arbeitsplatzwechselerordnung vom 1. September 1939 wurde allerdings erst am 10. August 1951 mit dem „Kündigungsschutzgesetz“ aufgehoben.

Sechs Jahre hatte man also in der Nachkriegszeit benötigt, um sich von den Fesseln der im Dritten Reich eingeführten Arbeitskräfte- und Berufsnachwuchslenkung zu befreien.

Der Aufschwung der Berufsberatung setzte nach Gründung der „Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung“ im Jahr 1952 ein, die zu ihrem Träger wurde. Durch die Finanzierung und Einrichtung von Berufsausbildungslehrgängen und Lehrwerkstätten als Ersatz für fehlende Lehrstellen in den Jahren 1953 bis 1955 sowie die finanzielle Beteiligung beim Aufbau von Jugendwohnheimen für die oftmals von weither kommenden Lehrlinge gewann die Berufsberatung an öffentlichem Ansehen. Dies spiegelte sich dann auch in der Novelle zum AVAVG vom 3. April 1957 wider, die Berufsberatung, Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung gleichberechtigt auf eine Stufe stellte.

Die Neufassung definierte Berufsberatung als „jede Erteilung von Rat und Auskunft in Fragen der Berufswahl“ und die zu ihren Aufgaben zählende Lehrstellenvermittlung als „jede Tätigkeit, die auf das Zustandekommen von beruflichen Ausbildungsverhältnissen gerichtet ist.“ Es wurde auch kein Zweifel gelassen, wer das Beratungs- und Vermittlungsmonopol besaß: „Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung dürfen nur von der Bundesanstalt betrieben werden.“

Weiterentwicklung der Berufsberatung in der Zeit des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG)

13 Änderungen erfuhr das AVAVG in den Jahren zwischen 1957 und 1969, bis es am 1. Juli 1969 durch das Arbeitsförderungsgesetz ersetzt wurde. Aufgrund veränderter wirtschaftlicher Gegebenheiten war ein programmatischer Wandel eingetreten, der sich auch in der Umbenennung der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung in „Bundesanstalt für Arbeit (BA)“ niederschlug. Die eher passive Ausrichtung des AVAVG, die das Ziel hatte, negative Folgen politischer und wirtschaftlicher Entwicklungen für den Arbeitsmarkt lediglich abzufedern, wurde als nicht mehr zeitgemäß empfunden. Vielmehr solle künftig aktive, vorausschauende und fördernde Arbeitsmarktpolitik betrieben werden. Hierbei standen die politische Aufbruchstimmung und der unerschütterliche Glaube an die Planbarkeit und Gestaltbarkeit der Wirtschaftspolitik Pate.

Das AFG schuf eine ganz neue Grundlage für die Berufsberatung. Schon das 1957 novellierte AVAVG hatte die Bundesanstalt verpflichtet, „die Berufsberatung durch allgemeine Maßnahmen der Berufsaufklärung zu ergänzen und zu unterstüt-



Die Berufsberatung in Deutschland von den Anfängen bis heute – eine historische Skizze (Fortsetzung)

zen“, so zum Beispiel durch Schulbesprechungen, Elternabende, berufskundliche Vorträge und Schriften, Filme, Schallplatten, Lichtbildreihen oder Betriebsbesichtigungen. Das AFG ging in dieser Hinsicht noch einen Schritt weiter, indem es die Berufsaufklärung – seit 1977 Berufsorientierung genannt – deutlich aufwertete und sie in den Rang einer eigenständigen Fachaufgabe erhob: „Die Bundesanstalt hat zur Erfüllung ihrer Aufgaben Berufsaufklärung zu betreiben. Dabei soll sie über Fragen der Berufswahl, über die Berufe, deren 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.“

Für die Durchführung von Berufsaufklärung, Berufsberatung und Vermittlung in berufliche Ausbildungsstellen schrieb das AFG der Bundesanstalt eine enge Zusammenarbeit mit den „Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung“ vor. Aus diesem Grund schloss die BA in der Folgezeit wichtige Kooperationsabkommen, so am 5. und 12. Februar 1971 mit der Kultusministerkonferenz über die Zusammenarbeit von Schule und Berufsberatung, am 12. November 1973 mit den Industrie- und Handelskammern sowie den Handwerkskammern und am 11. Dezember 1973 mit den Hochschulen.

Die in der Novelle von 1957 noch verschärfte Regelung der Bestimmungen von 1927, dass Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung von Frauen nicht nur „in der Regel“, sondern „grundsätzlich“ durch Frauen auszuüben seien, wurde im AFG gänzlich aufgegeben. Man befürchtete eher Nachteile für die Frauen bei einer Trennung der Ratsuchenden nach Geschlechtern.

Begutachtungen und Untersuchungen des Ärztlichen und des zu Beginn der fünfziger Jahre eingerichteten und der Berufsberatung organisatorisch angeschlossenen Psychologischen Dienstes wurden im AFG erstmals gesetzlich verankert. Letzterer hatte seine Untersuchungsverfahren inzwischen systematisch verfeinert und baute seine Fachaufgaben nunmehr kontinuierlich aus. Dazu gehörten neben Untersuchung und Begutachtung Mitwirkung bei der Beratung und bei der Aus- und Fortbildung des Personals der BA, Grundlagenforschung sowie Erfolgskontrollen. Die

Anteile der einzelnen Fachaufgaben wurden am 8. Mai 1985 in den „Richtlinien für den Psychologischen Dienst“ genau festgelegt.

Seit 1957 war das Wirkungsfeld der Berufsberatung durch den Ausbau ihres akademischen Zweiges beträchtlich erweitert worden. Die hierfür zuständigen Berufsberater für Abiturienten und Hochschüler mussten über ein abgeschlossenes Hochschulstudium, eine mindestens einjährige Berufserfahrung in der Allgemeinen Berufsberatung und profunde Kenntnisse des Hochschulwesens und der akademischen Berufe verfügen. Akademische Berufsberatung übten nebenbei auch die Abteilungsleiter der Berufsberatung aus, doch wurden sie 1972 von Fachaufgaben entlastet, um künftig nur noch Leitungsfunktionen wahrnehmen zu können. Erst 1977, als sie zahlenmäßig bereits stark angewachsen war, erfolgte die Eingliederung der bislang eigenständigen Berufsberatung für Abiturienten und Hochschüler in die Abteilung Berufsberatung.

In den siebziger und achtziger Jahren erlebte die Berufsberatung einen beachtlichen fachlichen und organisatorischen Aufstieg. Die Erweiterung des Fachtechnischen Dienstes seit 1974, die Erneuerung der „Dokumentationsstellen“ 1975, die Einführung der Berufsinformationszentren seit 1979 sowie der Einstieg in die elektronische Datenverarbeitung durch das computerunterstützte Ausbildungsvermittlungssystem (COMPAS) 1985 trugen zum positiven Image eines modernen Dienstleiters Entscheidendes bei. In der beruflichen Beratung schlug man neue Wege ein. Der Ausbau der telefonischen Auskunftserteilung 1978, die neue Form der Gruppenberatung seit 1980 und der gezielte Aufbau einer Berufsberatung für Behinderte seit 1975 erweiterten das Angebotspektrum erheblich.

Die Berufsberatung in der DDR

Einen ganz eigenen Weg ging die Berufsberatung im östlichen Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Auflösung der Ämter für Arbeit und Sozialfürsorge Ende August 1951 bedeuteten auch das Ende der ihnen angeschlossenen eigenständigen Berufsberatungseinrichtungen. Diese hatten sich schon seit längerem der Kritik stellen müssen, dass sie es nicht vermochten, den inzwischen ent-



standenen volkseigenen Betrieben den nötigen Nachwuchs zuzuführen. Die Betriebe selbst waren nunmehr für die Erfüllung der Nachwuchspläne zuständig und bildeten Kommissionen, die in den Schulen berufsorientierende Werbeveranstaltungen durchführten. Letzere konnten jedoch eine systematische Berufsberatung nicht ersetzen.

Höhere Qualität gewann die Berufsberatung in der DDR erst in den sechziger Jahren nach dem Aufbau der 10-Klassen-Schule und der Einführung der polytechnischen Bildung und Erziehung im Unterricht, die dem Schüler erste Kontakte mit der Arbeitswelt ermöglichte. Insbesondere die neue Verfassung der DDR vom 6. April 1968, die jedem Jugendlichen das Recht auf Rat und Hilfe bei der Berufswahlentscheidung zusicherte, leitete eine Aufwärtsentwicklung ein, wobei die gesamtgesellschaftliche Aufgabe Berufsberatung immer als Berufslenkung in Abhängigkeit von dem Nachwuchsbedarf der Betriebe verstanden wurde.

In den siebziger und achtziger Jahren wurde die Berufsberatung in der DDR durch den Auf- und Ausbau von „Berufsberatungszentren“ und „Berufsberatungskabinetten“ erweitert. Während erstere zahlreiche Informationsmaterialien bereitstellten und sowohl Einzel- als auch Gruppengespräche anboten, wurden letztere in größeren Betrieben zur Erledigung berufsberaterischer Aufgaben installiert. Darüber hinaus entfalteten auch Institutionen des Gesundheits- und Sozialwesens wie Jugend- und Betriebsärzte oder Kreisrehabilitationskommissionen berufsberaterische Tätigkeiten. Außerdem wurde in jedem Bezirk eine Leit-Hochschule dazu bestimmt, in ihrem Einzugsbereich Studienberatung anzubieten. Alle diese Einrichtungen wurden im Zuge der Wiedervereinigung aufgelöst.

Auf dem Weg ins 21. Jahrhundert

Ganz neue Wege geht das SGB III, welches das fast 30 Jahre alte AFG am 1. Januar 1998 ersetzt hat und die Aufgabenfelder „Beratung und Vermittlung“ umfassender als je zuvor definiert. Demnach gehören zur Beratung neben Berufsberatung auch Eignungsfeststellung, Berufsorientierung und Arbeitsmarktberatung. Unter „Berufsberatung“ versteht das SGB III „die Erteilung von Auskunft und Rat zur Berufswahl, beruflichen Entwicklung und zum Berufswechsel, zur Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Berufe, zu den Möglichkeiten der beruflichen Bildung, zur Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche (sowie, d.V.) zu Leis-

tungen der Arbeitsförderung.“ Aber auch die „Erteilung von Auskunft und Rat zu Fragen der Ausbildungsförderung und der schulischen Bildung“ zählen laut SGB III zu den Aufgaben der Berufsberatung, „soweit sie für die Berufswahl und die berufliche Bildung von Bedeutung sind.“

Vermittlung im Sinne des SGB III umfasst „alle Tätigkeiten, die darauf gerichtet sind, Ausbildungssuchende mit Arbeitgebern zur Begründung eines Ausbildungsverhältnisses und Arbeitssuchende mit Arbeitgebern zur Begründung eines Beschäftigungsverhältnisses zusammenzuführen.“ Sehr viel mehr als in der Vergangenheit wird im SGB III die stärkere Eigenverantwortung und Mitwirkung sowohl des Ausbildungs- und Arbeitssuchenden als auch des Arbeitgebers bei der Vermittlung herausgestellt. Im Übrigen soll das Arbeitsamt dem Arbeitgeber eine Arbeitsmarktberatung anbieten, wenn sich abzeichnet, dass seine Vermittlungsbemühungen nicht in absehbarer Zeit zur Besetzung eines gemeldeten Ausbildungs- oder Arbeitsplatzes führen.

Die Nachwirkungen des SGB III, die allmähliche Umgestaltung des Sozialstaates und die veränderten Erwartungen der Besucher an das Arbeitsamt haben bei der Bundesanstalt für Arbeit einen Reformprozess in Gang gesetzt, der unter der Bezeichnung „Arbeitsamt 2000“ zusammengefasst wird. Mit einer neuen Organisationsphilosophie möchte die Bundesanstalt offensiv aktuellen und zukünftigen Herausforderungen begegnen und ihre Arbeitsämter in moderne Dienstleistungseinrichtungen umorganisieren, die ein kundenorientiertes sowie fachlich und wirtschaftlich effektives Beratungs-, Vermittlungs- und Leistungsangebot bereitstellen. War es bislang so, dass sich ein Kunde mit verschiedenen Anliegen an mehrere Ansprechpartner in den vier nach fachlichen Zuständigkeiten gegliederten Abteilungen Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, Leistung oder Verwaltung wenden musste, so werden die verschiedenen Kundenwünsche in Zukunft möglichst umfassend von Arbeiterteams bearbeitet. Das Arbeitsamt der Zukunft besteht aus einem Kunden- und einem Verwaltungsbereich, wobei sich der erstere um sämtliche Fachaufgaben, der letztere um die Bereitstellung der notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen kümmert. Da aber auch in Zukunft ein Arbeiterteam nicht die gesamte Dienstleistungspalette vollständig erbringen kann, werden Kundengruppen wie Ausbildungs- und Arbeitsmarktpartner, Rehabilitanden sowie Kindergeldberechtigte und die hierzu passenden Arbeiterteams gebildet.



Die Berufsberatung in Deutschland von den Anfängen bis heute – eine historische Skizze (Fortsetzung)

Nach dem Startschuss zur flächendeckenden Einführung des Arbeitsamts 2000 durch den Vorstand der BA am 12. Juli 2000 hat die Umorganisation begonnen, die im zweiten Halbjahr 2002 abgeschlossen sein soll. Bereits zu Beginn des laufenden Jahres 2001 arbeiteten 40 % der Arbeitsämter in der neuen Organisationsform. Organisationsentwicklungsbegleiter (OEB), die in diesem Transformationsprozess informieren, beraten und unterstützen, stehen den Arbeitsämtern als Betreuer vor Ort zur Verfügung.

Im Zusammenhang mit den Bestimmungen des SGB III und der Einführung des Arbeitsamts 2000 hat sich die Berufsberatung neue Ziele gesetzt. Mehr noch als bisher sollen die telefonische Erreichbarkeit der Berater und die Anliegenklärung verbessert, die Passgenauigkeit der Vermittlungsvorschläge erhöht und verbindliche Absprachen mit Betrieben und Bewerbern getroffen werden. Größere organisatorische Veränderungen stehen in der Hochschularbeit an. So wird es die Berufsberatung für Abiturienten und Hochschulüler nach der Umstellung nicht mehr geben, da die BA seit der Integration der Fachvermittlungsdienste (FVD) in die allgemeine AVuAB im Jahr 1996 eine Neuorganisation und Intensivierung ihrer Hochschularbeit anstrebt. Den Hintergrund für dieses Vorhaben bilden Überlegungen zu einer neuen Marketingstrategie der BA im Hochschulsektor, wie sie im Dienstblatt-Runderlass Nr. 36 vom 6. August 1999 formuliert werden:

„Hochschularbeit ist ein geschäftspolitisch wichtiges Handlungsfeld der BA, dessen Bedeutung weit über den Nutzen für die unmittelbaren Zielgruppen hinausreicht. Positive Erfahrungen, die Unternehmen in diesem Arbeitsmarktsegment mit den Dienstleistungen der BA machen, dienen dem Marketing für die BA in anderen Bereichen. Hochschulabsolventen sind in Wirtschaft und Verwaltung wichtige Multiplikatoren in der Kompetenzbeurteilung der Arbeitsämter. Ein hoher Qualitätsstandard und ein hoher Einschaltungsgrad in der Hochschularbeit unterstreichen die Rolle der BA als kompetente Partnerin und Anbieterin von Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen auf dem Beschäftigungsmarkt.“

Nach der Auflösung der Fachvermittlungsdienste versuchte die BA zunächst, durch eine stärkere Kooperation der Berufsberatung und Arbeitsvermittlung sowie die Errichtung gemeinsamer Hoch-

schulteams die Hochschularbeit effektiver und kundenorientierter zu gestalten. Seit August 1999 geht man in den neuorganisierten Arbeitsämtern noch einen Schritt weiter. Für die Aufgabe der Beratung und Orientierung von Studierenden und Hochschulabsolventen bis zu einem Jahr nach dem Studienende ist mit dem „Berater im Hochschulteam (BIHT)“ ein neuer Dienstposten eingerichtet worden. Dieser Berater neuen Typs übernimmt somit das akademische Aufgabengebiet des Berufsberaters für Abiturienten und Hochschulüler und wird der Kundengruppe Arbeitsmarktpartner zugeordnet. Für die Beratung, Orientierung und Vermittlung von Studieninteressierten und Studienberechtigten in der Kundengruppe Ausbildungsmarktpartner bleibt der „Berufsberater für Abiturienten“ als Nachfolger des bisherigen Berufsberaters für Abiturienten und Hochschulüler zuständig.

Soweit also der knappe Überblick zum Werdegang einer bedeutenden Einrichtung innerhalb der Bundesanstalt für Arbeit, deren historischer Weg kontinuierlich auf eine rechtliche und organisatorische Verbindung mit der Lehrstellen- und Arbeitsvermittlung hinauslief. In ihrer wechselhaften Geschichte hat die Berufsberatung es immer wieder verstanden, sich auf neue politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Herausforderungen einzustellen und dennoch ihr beraterisches Credo sowie ihre Qualitätsstandards zu erhalten. Ob das auch in Zukunft noch der Fall sein wird, muss sich zeigen. Das Ansehen der Bundesanstalt für Arbeit und ihrer Ämter steht und fällt jedenfalls mit der Qualität ihrer Beratungsangebote, unter denen die Berufsberatung zweifellos auch künftig eine zentrale Rolle spielen wird.

Suchworte: Berufsberatung, Berufsberatung in Deutschland, Arbeitsamt 2000, Berufsberatung im Kaiserreich, Historische Skizze der Berufsberatung, Arbeitsnachweisgesetz, Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, Entwicklung der Berufsberatung, Berufsberatung bis zum Ende der Weimarer Republik, Berufsberatung in der Zeit des Nationalsozialismus, Berufsberatung in der Nachkriegszeit, Berufsberatung in der Zeit des Arbeitsförderungsgesetzes, Berufsberatung in der DDR