

**Der Aktivierende Staat zwischen Leitbild und Befund.  
Ein analytisches Modell für die  
Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung**

Dissertation  
zur Erlangung des Grades des Doktors der Philosophie  
im Department Sozialwissenschaften der Universität Hamburg

vorgelegt von

**Friedemann Christ** und **Florian Niedlich**  
aus Bielefeld aus Hamburg

Hamburg, 2008

## **Gutachter**

Erstgutachter: Prof. Dr. Friedbert Rüb, Universität Hamburg  
Zweitgutachter: PD Dr. Wolfram Lamping Universität Hannover

## **Ort und Datum der Disputation**

Hamburg, 02. Juli 2008

# Inhaltsverzeichnis

## Vorwort

<b>1</b>	<b>Einleitung (FC &amp; FN)</b> .....	<b>2</b>
1.1	Theoretischer Rahmen .....	2
1.2	Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes .....	5
1.3	Fragestellung .....	8
1.4	Methodisches Vorgehen .....	11
1.5	Struktur der Arbeit .....	13
<b>2</b>	<b>Der Aktivierende Staat zwischen Leitbild und Befund (FN)</b> .....	<b>18</b>
2.1	Die Wurzeln des Aktivierenden Staates .....	18
2.1.1	Der Aktivierende Staat in der politischen Praxis .....	18
2.1.1.1	Internationale Vorläufer: „enabling state“ und „social investment state“ .....	19
2.1.1.2	Die Entwicklung des Aktivierenden Staates in Deutschland .....	23
2.1.2	Staats- und ordnungstheoretische Grundlagen des Aktivierenden Staates .....	28
2.1.2.1	Ursprünge der wissenschaftlichen Debatte.....	28
2.1.2.2	Governance und verschiedene Handlungsarten des Staates .....	29
2.1.2.3	Ordnungspolitische Ansätze .....	37
2.1.2.4	Die staats- und ordnungstheoretische Konzeption des Aktivierenden Staates.....	47
2.2	Kern-Elemente des Aktivierenden Staates: Vom Leitbild.....	52
2.2.1	Aktivierung der Bürger/Leistungsempfänger .....	52
2.2.1.1	Der Aktivierungsbegriff des Aktivierenden Staates .....	52
2.2.1.2	Der soziale Dienstleistungsstaat und die Koproduktion sozialer Dienstleistungen .....	57
2.2.2	Aktivierung des Staates: Leistungsverbesserung der öffentlichen Verwaltung .....	60
2.2.3	Aktivierung der Leistungsanbieter .....	63
2.2.3.1	Verantwortungsteilung und Verantwortungsstufung .....	63
2.2.3.2	Das Konzept der Bewirkungskette .....	68
2.2.3.3	Das Konzept des „Gewährleistungsstaates“ .....	74
2.2.3.4	Kritische Bewertung .....	77
2.3	...zum Befund: Der Aktivierende Staat in der Praxis: Forschungsstand und -felder .....	78
2.3.1	Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik .....	79
2.3.2	Weitere Politikfelder .....	82
2.3.3	Fazit .....	90
2.4	BBB-Beratung als Element des Aktivierenden Staates?.....	92
2.5	Forschungsleitende Hypothesen und Fragestellungen .....	95
2.5.1	Aktivierung der Bürger/Leistungsempfänger .....	95
2.5.2	Aktivierung des Staates.....	98
2.5.3	Aktivierung der Leistungsanbieter .....	100
<b>3</b>	<b>Die Bedeutung von Wissen in modernen Gesellschaften (FC)</b> .....	<b>103</b>
3.1	Die Theorie der Wissensgesellschaft .....	108
3.1.1	Wissen als gesellschaftliches Funktionsprinzip.....	108

3.1.2	Soziale Beschleunigung und der Umgang mit Unsicherheiten.....	111
3.1.3	Entgrenzung von Risiken .....	114
3.1.4	Individuelle Handlungsvoraussetzungen.....	115
3.1.5	Zentrale Merkmale der Wissensgesellschaft.....	118
3.2	Wissensform und -funktion .....	119
3.2.1	Definition von Wissen.....	119
3.2.2	Formen und Funktionen von Wissen .....	123
3.3	Neue Arbeitsfelder und -formen in der Wissensgesellschaft.....	127
3.3.1	Wissensarbeit und Wissensarbeiter .....	128
3.3.2	Beschäftigungsverhältnisse in der Wissensgesellschaft .....	133
3.3.2.1	Analytischer Ausgangspunkt: Das Normalarbeitsverhältnis .....	133
3.3.2.2	Neue Determinanten für Beschäftigungsverhältnisse in der Wissensgesellschaft.....	135
3.3.2.3	Biographische Umbrüche und aktive Karriereplanung .....	140
3.4	Selbststeuerung und lebenslanges Lernen .....	143
3.4.1	Individuelle Steuerungs- und Handlungsherausforderungen .....	143
3.4.2	Die Krisis traditioneller Bildungseinrichtungen.....	149
3.4.3	Rolle und Funktion von BBB-Beratung in der Wissensgesellschaft .....	153
<b>4</b>	<b>Aktivierung der Ratsuchenden: Ziele, Anlässe, Zielgruppen und Themenschwerpunkte von BBB-Beratung (FN) .....</b>	<b>158</b>
4.1	Ziele von BBB-Beratung .....	159
4.2	Beratungsanlässe .....	161
4.2.1	Laufbahnentscheidungen .....	162
4.2.2	Lebensphasen.....	164
4.2.3	Übergänge .....	166
4.3	Nutzergruppen von BBB-Beratung.....	174
4.3.1	Lerntypen.....	174
4.3.2	Ziel- und Personengruppen .....	178
4.4	Themenschwerpunkte von BBB-Beratung .....	181
4.4.1	Themenschwerpunkte für Lebensphasen und Beratungsfelder .....	182
4.4.2	Allgemeine Themenschwerpunkte .....	186
4.5	Schlussfolgerungen.....	186
<b>5</b>	<b>Aktivierung der Ratsuchenden: Beratungsmethoden (FC).....</b>	<b>192</b>
5.1	Methodische Ansätze.....	192
5.1.1	Informationsstrukturelle Methodik (ISM).....	194
5.1.2	Lösungsorientierte Beratungsmethoden .....	197
5.1.3	Behavioristische Methoden der Laufbahnberatung .....	199
5.1.4	Klientenzentrierte Beratung .....	200
5.1.5	Beratungsmethoden im Überblick.....	202
5.2	Beratungsmethoden, Lernertypen und Beratungsszenarien .....	207
5.3	„Postindustrielle“ Beratungsmethoden? Bedarfe und Herausforderungen.....	214
5.4	Schlussfolgerungen.....	217

<b>6</b>	<b>Aktivierung von Leistungsanbietern und Verwaltung: Rechtliche Rahmenbedingungen (FC)</b> .....	<b>222</b>
6.1	Die historische Entwicklung von BBB-Beratung in Deutschland .....	224
6.1.1	Entwicklungslinien der Bildungsberatung .....	226
6.1.2	Entwicklungslinien der Berufsberatung .....	230
6.1.3	Der europäische Kontext .....	237
6.2	Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen von BBB-Beratung .....	244
6.2.1	Rechtliche Vorgaben in der Arbeitsmarktpolitik .....	245
6.2.2	Weiterbildungsrechtliche Vorgaben .....	246
6.2.3	Schul- und hochschulrechtliche Vorgaben .....	248
6.2.4	Sozialrechtliche Vorgaben .....	250
6.2.4.1	Kinder- und Jugendhilfe .....	251
6.2.4.2	Rehabilitation und Teilhabe .....	252
6.2.4.3	Sozialhilfe .....	253
6.2.4.4	Ausländerrecht .....	254
6.2.5	Beratungs-Settings .....	255
6.3	Schlussfolgerungen .....	262
<b>7</b>	<b>Aktivierung von Leistungsanbietern und Verwaltung: Steuerung von Angebot und Nachfrage (FN)</b> .....	<b>271</b>
7.1	BBB-Beratung zwischen Markt und Staat .....	272
7.1.1	BBB-Beratung als meritorisches Erfahrungsgut .....	272
7.1.2	Finanzierung von BBB-Beratung .....	275
7.1.3	Staatliche Leistungserbringung vs. Steuerung über Marktmechanismen .....	281
7.2	Steuerung von Angebot und Nachfrage im Koexistenzsystem .....	286
7.2.1	Zentrale vs. dezentrale Steuerung .....	286
7.2.2	Quasi-Märkte in der BBB-Beratung .....	289
7.2.3	Staatliche Steuerungsaufgaben .....	294
7.2.3.1	Schaffung von Transparenz .....	295
7.2.3.2	Förderung der Entwicklung privater Märkte .....	296
7.2.3.3	Strategische Führung und Koordination .....	297
7.3	Qualitätssicherung in der BBB-Beratung .....	299
7.3.1	Überblick über Qualitätsstandards in der BBB-Beratung .....	300
7.3.1.1	Typen von Qualitätsstandards .....	301
7.3.1.2	Inhalte der Qualitätsstandards .....	303
7.3.2	Ansätze zur Qualitätssicherung in der BBB-Beratung .....	308
7.3.2.1	Staatlich festgelegte Systeme der Qualitätssicherung .....	308
7.3.2.2	Zertifizierung durch eine externe Organisation .....	311
7.3.2.3	Dezentrale Qualitätssicherung .....	312
7.3.3	Die Steuerung von Qualität in der BBB-Beratung in Deutschland .....	313
7.4	Schlussfolgerungen .....	315

<b>8</b>	<b>Aktivierung von Leistungsanbietern und Verwaltung: Anbieterstruktur und Netzwerke (FC)</b> .....	<b>322</b>
8.1	Anbieter von BBB-Beratung in Deutschland .....	322
8.1.1	Umrisse der Leistungsstruktur .....	322
8.1.2	Typen von Anbietern .....	325
8.1.3	Merkmale zur Beschreibung der Anbieter .....	329
8.2	Netzwerke in der BBB-Beratung.....	333
8.2.1	Netzwerke im wissenschaftlichen Diskurs .....	334
8.2.1.1	Definition des Netzwerkbegriffs .....	338
8.2.1.2	Netzwerkkonstitution .....	339
8.2.1.3	Netzwerkarbeit .....	340
8.2.1.4	Netzwerksteuerung.....	343
8.2.1.5	Netzwerkerfolg und -kontinuität.....	345
8.2.2	BBB-Beratung und Netzwerke .....	348
8.2.2.1	Netzwerke in der BBB-Beratung als Form der politischen Steuerung.....	348
8.2.2.2	Unternehmensnetzwerke in der BBB-Beratung – die Perspektive der Anbieter .....	350
8.2.2.3	Kompetenzentwicklungsnetzwerke in der BBB-Beratung – die Perspektive der Ratsuchenden .....	352
8.2.2.4	Zusammenführung von Anbieter- und Nutzerperspektive.....	355
8.3	Schlussfolgerungen.....	358
<b>9</b>	<b>Befragung der Anbieter von BBB-Beratung (FC &amp; FN)</b> .....	<b>362</b>
9.1	Befragungsdesign/Methodisches Vorgehen .....	362
9.1.1	Vorgehen und Konzeption der Online-Befragung .....	362
9.1.2	Technische Umsetzung .....	365
9.1.3	Befragungsmanagement.....	366
9.1.4	Durchführung und Rücklauf der Befragung .....	367
9.1.5	Vorgehen zur Datenaufbereitung und -bereinigung .....	368
9.1.5.1	Ausschluss von Drop-outs bzw. Unit- und Item-Nonresponders .....	369
9.1.5.2	Korrektur von Falscheingaben .....	372
9.1.5.3	Korrektur bzw. Definition von fehlenden Werten (Missing Values) .....	373
9.1.6	Auswertungsverfahren .....	373
9.1.7	Betrachtungsperspektiven.....	376
9.2	Ergebnisse der Befragung von Beratungseinrichtungen .....	378
9.2.1	Beratungsangebote.....	383
9.2.1.1	Nachfrage nach BBB-Beratung.....	383
9.2.1.2	Themenschwerpunkte der Beratung .....	385
9.2.1.3	Beratungsangebote für Übergänge .....	393
9.2.1.4	Zielgruppen .....	399
9.2.1.5	Spezifische Personengruppen .....	406
9.2.1.6	Ziele der Beratung.....	410
9.2.1.7	Fazit zu den Beratungsangeboten .....	413
9.2.2	Beratungskonzepte .....	418
9.2.2.1	Form der Beratung .....	418
9.2.2.2	Eingangssteuerung .....	421

9.2.2.3	Persönliche Betreuung der Ratsuchenden (feste Ansprechpartner) .....	423
9.2.2.4	Trennung von/Verknüpfung mit anderen Dienstleistungen .....	424
9.2.2.5	Rolle des Beraters .....	425
9.2.2.6	Dauer von der Kontaktaufnahme bis zum ersten Beratungsgespräch .....	428
9.2.2.7	Dauer der Beratungsgespräche .....	429
9.2.2.8	Anzahl der Beratungsgespräche .....	430
9.2.2.9	Beratungsinstrumente .....	432
9.2.2.10	Fazit zu den Beratungskonzepten .....	435
9.2.3	Anbieter von BBB-Beratung .....	438
9.2.3.1	Beratung im Schwerpunkt/neben anderen Dienstleistungen .....	438
9.2.3.2	Weitere Dienstleistungen .....	439
9.2.3.3	Anbieter von BBB-Beratung .....	441
9.2.3.4	Trägerschaft .....	443
9.2.3.5	Anzahl der Berater .....	444
9.2.3.6	Anzahl der Mitarbeiter .....	446
9.2.3.7	Anzahl der Ratsuchenden pro Monat .....	449
9.2.3.8	Anzahl der Beratungen pro Monat .....	450
9.2.3.9	Fazit zu den Anbietern von BBB-Beratung .....	452
9.2.4	Netzwerke und Kooperationen .....	455
9.2.4.1	Netzwerkpartner .....	455
9.2.4.2	Form der Kooperation in Netzwerken .....	457
9.2.4.3	Zwecke der Kooperation in Netzwerken .....	459
9.2.4.4	Fazit zu Netzwerken und Kooperationen .....	462
9.2.5	Finanzierung von BBB-Beratung .....	464
9.2.5.1	Kosten für den Ratsuchenden .....	464
9.2.5.2	Finanzierungsquellen der Beratungseinrichtungen .....	466
9.2.5.3	Fazit zur Finanzierung von BBB-Beratung .....	467
9.2.6	Qualität in der BBB-Beratung .....	470
9.2.6.1	Ausbildung der Berater .....	470
9.2.6.2	Beraterkompetenzen .....	472
9.2.6.3	Instrumente der Qualifizierung und Weiterbildung der Berater .....	473
9.2.6.4	Existierende Qualitätsstandards .....	476
9.2.6.5	Instrumente der Qualitätssicherung .....	480
9.2.6.6	Fazit zur Qualität in der BBB-Beratung .....	482
9.3	Die Leistungsstruktur der BBB-Beratung .....	484
9.3.1	Für die Träger- und Akteursprofile herangezogene Datenquellen .....	487
9.3.1.1	Organisationsform .....	487
9.3.1.2	Organisationsmerkmale .....	489
9.3.1.3	Organisationsumwelt .....	491
9.3.2	Trägerprofile .....	491
9.4	Schlussfolgerungen .....	499
<b>10</b>	<b>Schlussbemerkungen (FC &amp; FN) .....</b>	<b>506</b>
10.1	Erkenntnisse zur BBB-Beratung .....	507
10.1.1	Zusammenfassung der Ergebnisse .....	507

10.1.2	Weiterer Forschungsbedarf .....	512
10.2	BBB-Beratung als Element eines Aktivierenden Staates? .....	513
10.3	Der Aktivierende Staat als analytisches Modell .....	523
10.3.1	Der Aktivierende Staat als „grounded theory“ .....	523
10.3.2	„Meritorische“ Güter im Aktivierenden Staat .....	526
<b>Literaturverzeichnis .....</b>		<b>529</b>

## **Anhang**

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Verantwortungsstufung und Aktivierung .....	70
Abbildung 2: BBB-Beratung als Instrument zur Passung von Arbeitsangebot und -nachfrage.....	155
Abbildung 3: Ziel- und Akteursebenen von BBB-Beratung .....	161
Abbildung 4: Laufbahnentscheidung .....	164
Abbildung 5: Lebensphasen.....	165
Abbildung 6: Übergangsbewältigung: Identitätsbewahrung .....	173
Abbildung 7: Handlungskompetenzen der Lerntypen in der Wissensgesellschaft .....	178
Abbildung 8: Verortung der methodischen Beratungsansätze nach ihrer direktiven Orientierung.....	206
Abbildung 9: Szenarien-Matrix nach Lerntypen und Beratungsbedarf .....	210
Abbildung 10: Freiwilligkeit und Verpflichtung in Beratungs-Settings .....	257
Abbildung 11: Zahlungsfähigkeit und -bereitschaft für BBB-Beratung in Deutschland .....	281
Abbildung 12: Allokation von Leistungen in der BBB-Beratung .....	286
Abbildung 13: Der Prozess der BBB-Beratung aus der Kundenperspektive .....	304
Abbildung 14: Beispielprofil von Anbietern von BBB-Beratung.....	333
Abbildung 15: Rücklauf vor und nach der Datenbereinigung .....	370
Abbildung 16: Veränderung der Nachfrage .....	384
Abbildung 17: Angebote für die einzelnen Themenschwerpunkte.....	386
Abbildung 18: Angebote für Übergangsphasen .....	393
Abbildung 19: Angebote für spezifische Übergangsphasen .....	394
Abbildung 20: Zielgruppen .....	399
Abbildung 21: Häufigkeit der Zielgruppen.....	405
Abbildung 22: Häufigkeiten von Personengruppen .....	406
Abbildung 23: Spezifische Beratungsangebote für Personengruppen .....	407
Abbildung 24: Bedeutung unterschiedlicher Ziele von BBB-Beratung .....	412
Abbildung 25: Form der Beratung .....	419
Abbildung 26: Durchführung von Vorabgesprächen .....	422
Abbildung 27: Inhalte von Vorabgesprächen .....	423
Abbildung 28: Persönliche Betreuung durch feste Ansprechpartner.....	424
Abbildung 29: Trennung von/Verknüpfung mit anderen Dienstleistungen .....	425
Abbildung 30: Rolle des Beraters.....	426
Abbildung 31: Zeitraum bis zum ersten Beratungsgespräch .....	429
Abbildung 32: Dauer der Beratungsgespräche .....	430
Abbildung 33: Zahl der Beratungsgespräche .....	431
Abbildung 34: Beratungsinstrumente .....	433
Abbildung 35: Beratung im Schwerpunkt/Beratung als Nebenleistung.....	439
Abbildung 36: Weitere Dienstleistungen .....	440
Abbildung 37: Anbieter von BBB-Beratung* .....	442
Abbildung 38: Trägerschaft der Beratungseinrichtungen .....	443
Abbildung 39: Anzahl der Berater (Vollzeit) .....	445
Abbildung 40: Anzahl der Berater (Teilzeit).....	445
Abbildung 41: Anzahl der Mitarbeiter (Vollzeit).....	447
Abbildung 42: Anzahl der Mitarbeiter (Teilzeit) .....	447
Abbildung 43: Anzahl der Ratsuchenden pro Monat.....	450

Abbildung 44: Anzahl der Beratungen pro Monat .....	451
Abbildung 45: Netzwerkpartner.....	456
Abbildung 46: Form der Kooperation .....	458
Abbildung 47: Zweck der Kooperation mit anderen Akteuren.....	459
Abbildung 48: Kostenlose/kostenpflichtige Beratung .....	465
Abbildung 49: Finanzierungsquellen der Beratungsleistung.....	467
Abbildung 50: Ausbildung der Berater .....	471
Abbildung 51: Bedeutung von Beraterkompetenzen .....	472
Abbildung 52: Existierende Qualitätsstandards .....	476
Abbildung 53: Standards zu den strukturellen Rahmenbedingungen .....	478
Abbildung 54: Standards zum Beratungsprozess .....	479
Abbildung 55: Standards zur Wirkungsqualität .....	480
Abbildung 56: Profil der Anbieter in öffentlicher Trägerschaft.....	497
Abbildung 57: Profil der Anbieter in gemeinnütziger Trägerschaft.....	498
Abbildung 58: Profil der Anbieter in privater Trägerschaft .....	499

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Hypothesen und Indikatoren zur Aktivierung der Bürger/ Leistungsempfänger .....	98
Tabelle 2: Hypothesen und Indikatoren zur Aktivierung des Staates .....	100
Tabelle 3: Hypothesen und Indikatoren zur Aktivierung der Leistungsanbieter .....	102
Tabelle 4: Individuelle Kompetenzanforderung in der Wissensgesellschaft .....	145
Tabelle 5: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger/ Bürger (Kapitel 3).....	157
Tabelle 6: Auslöser von Übergängen .....	168
Tabelle 7: Übergänge zwischen Lebensphasen .....	171
Tabelle 8: Übergänge zwischen Lebensphasen .....	172
Tabelle 9: Merkmale der drei Lerntypen.....	177
Tabelle 10: Nutzergruppen .....	179
Tabelle 11: Themenschwerpunkte in Lebensphasen und Beratungsfeldern .....	185
Tabelle 12: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger/ Bürger (Kapitel 4).....	190
Tabelle 13: Beratungsmethoden im Überblick.....	203
Tabelle 14: Zielgruppenspezifische Beratungsstrategien .....	212
Tabelle 15: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger/ Bürger (Kapitel 5).....	220
Tabelle 16: Beratungs-Settings in Beratungsschwerpunkten .....	260
Tabelle 17: Beratungs-Settings an Übergängen .....	261
Tabelle 18: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger/ Bürger (Kapitel 6).....	264
Tabelle 19: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung des Staates (Kapitel 6) .....	267
Tabelle 20: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 6).....	270
Tabelle 21: Vergleich der Allokation durch Markt und Staat .....	285
Tabelle 22: Typen von Qualitätsstandards .....	303
Tabelle 23: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger/ Bürger (Kapitel 7).....	316
Tabelle 24: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung des Staates (Kapitel 7) .....	318
Tabelle 25: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 7).....	321
Tabelle 26: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 8).....	361
Tabelle 27: Rücklauf der Beratungsakteure.....	370
Tabelle 28: Anzahl der Fälle nach der Anzahl der Faktorgruppen .....	375
Tabelle 29: Betrachtungsperspektiven.....	377
Tabelle 30: Themenschwerpunkte und Betrachtungsperspektiven .....	388

Tabelle 31: Themenschwerpunkte der verschiedenen Akteure .....	391
Tabelle 32: Übergänge und Betrachtungsperspektiven.....	396
Tabelle 33: Beratungsangebote der verschiedenen Akteure für Übergänge .....	397
Tabelle 34: Beratungsangebote für Zielgruppen nach Betrachtungsperspektiven .....	400
Tabelle 35: Beratungsangebote der verschiedenen Akteure für Zielgruppen.....	402
Tabelle 36: Spezifische Beratungsangebote der verschiedenen Akteure für Personengruppen .....	409
Tabelle 37: Zielebenen und Items .....	411
Tabelle 38: Abkürzungen für Merkmals-Ausprägungen in Abbildung 23 .....	412
Tabelle 39: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger/ Bürger (Kapitel 9).....	416
Tabelle 40: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 9).....	417
Tabelle 41: Form der Beratung für die verschiedenen Betrachtungsperspektiven .....	420
Tabelle 42: Einsatz von Beratungsinstrumenten für die verschiedenen Betrachtungsperspektiven.....	434
Tabelle 43: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger/ Bürger (Kapitel 9).....	436
Tabelle 44: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 9).....	437
Tabelle 45: Aufschlüsselung „Sonstige Akteure“ in Abbildung 37 .....	442
Tabelle 46: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 9).....	455
Tabelle 47: Vollständige Bezeichnungen der Merkmalsausprägungen in Abbildung 47.....	459
Tabelle 48: Kooperationszwecke und Betrachtungsperspektiven.....	461
Tabelle 49: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 9).....	464
Tabelle 50: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 9).....	469
Tabelle 51: Einrichtungen mit einer Ausbildungsart.....	470
Tabelle 52: Qualifizierungsinstrumente und Betrachtungsperspektiven.....	475
Tabelle 53: Instrumente der Qualitätssicherung und Betrachtungsperspektiven.....	481
Tabelle 54: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger (Kapitel 9).....	483
Tabelle 55: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 9).....	484
Tabelle 56: Angebotstypen der BBB-Beratung .....	503
Tabelle 57: Synthese zur Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger/Bürger .....	515

Tabelle 58: Synthese zur Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung des Staates .....	518
Tabelle 59: Synthese zur Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungserbringer.....	521

## Abkürzungsverzeichnis

AFG	Arbeitsförderungsgesetz
aH	ausbildungsbegleitende Hilfen
AIOSP	Internationale Vereinigung für Schul- und Berufsberatung
ALG	Arbeitslosengeld
ANG	Arbeitsnachweisgesetz
ARGE	Arbeitsgemeinschaft von Arbeitsagentur und Kommune nach dem SGB II
ASTA	Allgemeiner Studierendenausschuss
AVAVG	Gesetz über Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung
ASH	Arbeit für Schleswig-Holstein
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BA	Bundesanstalt für Arbeit/Bundesagentur für Arbeit
BAA	Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
BaE	Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BBG	Schweizerisches Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz)
BBV	Schweizerische Berufsbildungsverordnung
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BbgWBG	Brandenburgisches Weiterbildungsgesetz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI	Bundesministerium des Inneren
CBO	Community-Based Organization
Cedefop	Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle)
CIG	Career Information and Guidance
DGfK	Deutsche Gesellschaft für Karriereberatung e.V.
dvb	Deutscher Verband für Berufsberatung e.V.
EFQM	European Foundation for Quality Management
EG-RL-VO-Lehrer	Hamburgische Verordnung für die Lehrämter
EU	Europäische Union
HmbKGGH	Hamburgisches Kammergesetz für die Heilberufe
HRG	Hochschulrahmengesetz
HwK	Handwerkskammer
HWO	Handwerksordnung
IAG	Information Advice and Guidance
IBS	Institut für Bildungsplanung und Studieninformation
IHK	Industrie- und Handelskammer
IMBWL	Innenministerium Baden-Württemberg
ISM	Informationsstrukturelle Methodik
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz)

LSC	Learning and Skills Council
LQW	Lernerorientierte Qualitätssicherung in der Weiterbildung
NACCEG	National Advisory Council for Careers and Educational Guidance
NAV	Normalarbeitsverhältnis
NCDA	National Career Development Association
NEBG	Niedersächsisches Erwachsenenbildungsgesetz
NGO	Non-governmental Organization/Nicht-Regierungsorganisation
NPM	New Public Management
NSM	Neues Steuerungsmodell
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
PPP	public-private partnership/Öffentlich-private Partnerschaft
RPWBG	Rheinland-Pfälzisches Weiterbildungsgesetz
SchulG	Schulgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
StuO Sozialw.	Studienordnung Sozialwissenschaften
ThürSchulG	Thüringisches Schulgesetz
VHS	Volkshochschule
zKT	zugelassener Kommunale Träger/Optionskommune

## **Vorwort**

Den Anstoß für diese Dissertation hat eine Forschungsstudie zur Bestandaufnahme in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung und zur Entwicklung grundlegender Qualitätsstandards im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) gegeben, die wir in den Jahren 2005-2007 durchgeführt haben. Die Erfahrungen in diesem Projekt und das gemeinsame Ziel, Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung in einen politikwissenschaftlichen Kontext zu stellen, der gleichermaßen die aktuellen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Wissensgesellschaft wie neue steuerungstheoretische Anforderungen für staatliches Handeln berücksichtigt, haben uns darin bestärkt, das Projekt Doktorarbeit in Angriff zu nehmen.

Unsere Dissertation will dafür werben, interdisziplinäre Wissenschaftstheorie und darauf aufbauende empirische Hypothesentestung im Bereich der Politikwissenschaft zukünftig stärker zu verorten.

Beim BMBF, insbesondere bei Dr. Uwe Bentrup, bedanken wir uns für die Möglichkeit, die Vorarbeiten der genannten Studie für unsere Doktorarbeit nutzen zu können, sowie für die hilfreichen Hinweise und Diskussionen. Rambøll Management danken wir für die organisatorische und infrastrukturelle Unterstützung.

Viel Spaß beim Lesen, insbesondere Carina und Verena.

Berlin im Februar 2008,

Friedemann Christ und Florian Niedlich

# 1 Einleitung

## 1.1 Theoretischer Rahmen

Die Formulierung vom „Fördern und Fordern“ ist mit den seit Ende der 1990er Jahre erfolgten Reformen in der Arbeitsmarktpolitik („Hartz-Reformen“) zu einem plakativen – und umstrittenen – Schlagwort für die Umgestaltung des bundesdeutschen Sozialstaates geworden. Im Gegensatz zu ihren „Schöpfern“, der ehemaligen rot-grünen Bundesregierung, hat sie jedoch parteipolitische Machtverschiebungen quer zu den politischen Lagern in verschiedenen Politikfeldern überdauert. So haben beispielsweise die Kultusministerkonferenz (KMK) und die Lehrgewerkschaften und -verbände Ende 2006 in einer gemeinsamen Erklärung Grundsätze zum „Fördern und Fordern“ formuliert, um zur Weiterentwicklung von Bildung und Erziehung in deutschen Schulen beizutragen (Kultusministerkonferenz et al. 2006). Allgemein ist mit dem „Fördern“ die Zielsetzung verbunden, Hemmnisse für die soziale Inklusion des Einzelnen abzubauen und förderliche Rahmenbedingungen und Infrastrukturen dafür zu installieren. „Fordern“ bedeutet, dass individuelles Engagement nicht ersetzt, sondern vielmehr die individuelle Verantwortung gestärkt werden soll (Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey 2001: 523). Die Rechte und Pflichten gesellschaftlicher Akteure sollen somit durch die Verbindung aktiver Förderung mit sozialer Kontrolle in eine neue Balance gebracht werden.

Dass sich – wie am Beispiel der Schulpolitik illustriert – unterschiedliche politische Akteure und Lager unter der Überschrift des „Fördern und Fordern“ versammeln, macht die anhaltende Bedeutung und Verbreitung des Ansatzes deutlich. Die theoretisch-konzeptionelle Grundlage der Idee vom „Fördern und Fordern“ bildet das Konzept des Aktivierenden Staates, das seit Mitte der 1990er Jahre neben der politischen Diskussion auch im wissenschaftlichen Diskurs breit rezipiert wurde (und seinerseits an breitere Diskussionen um die Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates anknüpft). Ausgangsbefund des Leitbildes bildet eine sich verändernde Rolle des Staates bei gleichzeitig anhaltendem oder sogar steigendem Problemlösungsbedarf. Während der tradierte Anspruch der Allzuständigkeit des Staates an seine Leistungsgrenze gelangt sei, so die Vertreter des Aktivierenden Staates, werde und sei der Staat gleichwohl nach wie vor als gesellschaftlicher Problemlöser gefordert und müsse seine Innovationsfähigkeit aktiv wahrnehmen (Blanke et al. 2001: 7). Vor diesem Hintergrund gelte es, eine Neuorientie-

rung staatlichen Handelns unter Zugrundelegung des Konzepts des „Aktivierenden Staates“ zu finden:

„In einer allgemeinen Formel bedeutet ‚Aktivierender Staat‘ eine neu gelebte Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft zur Realisierung gemeinsamer Ziele im Hinblick auf Fortschritt und Solidarität. Dabei geht es um Kooperation und Koproduktion staatlicher, halbstaatlicher und privater Akteure in der Verfolgung des öffentlichen Interesses. Der Aktivierende Staat will sein Engagement mit Eigeninitiative und Eigenverantwortung von Bürgerinnen und Bürgern verbinden und eine neue Leistungsaktivierung in allen Stufen der Wertschöpfungskette öffentlicher Leistungen erreichen.“ (ebd.: 8).

Sowohl in der politischen als auch in der wissenschaftlichen Diskussion werden der Aktivierende Staat und das Prinzip des „Fördern und Fordern“ oftmals gleichgesetzt. Wie das oben stehende Zitat deutlich macht, bildet das „Fördern und Fordern“ jedoch lediglich einen (wenn auch wichtigen) Baustein im Konzept des Aktivierenden Staates. Will man eine umfassende Betrachtung des Aktivierenden Staates vornehmen<sup>1</sup>, bietet sich aus unserer Sicht eine Differenzierung an, die den zentralen Begriff der Aktivierung mit den jeweils zu aktivierenden Akteuren verbindet. Legt man diese Kategorisierung zugrunde, ergeben sich die folgenden drei Kern-Elemente: (1) Aktivierung der Bürger/Leistungsempfänger, (2) Aktivierung des Staates (3) Aktivierung der Leistungsanbieter.

Das Prinzip des „Fördern und Fordern“ lässt sich der ersten Dimension, also der *Aktivierung der Bürger/Leistungsempfänger* zuordnen – allerdings ohne diese Dimension damit zu erschöpfen. Denn das Verständnis des Aktivierenden Staates mit Blick auf die Aktivierung der Leistungsempfänger zeichnet sich daneben auch durch eine differenzierte Betrachtung und Behandlung von Leistungsempfängern und -outputs sowie durch einen starken Fokus auf die Arbeitsmarktintegration aus. In der Summe soll die Aktivierung der Bürger/Leistungsempfänger die Chancen auf gesellschaftliche Teilnahme erhöhen, indem Benachteiligungen nicht bloß (finanziell) kompensiert werden, sondern die Fähigkeiten der Leistungsempfänger so „aktiviert“ werden, dass sie solche Benachteiligungen zukünftig selbst vermeiden können. Die *Aktivierung des Staates* zielt auf eine Strukturreform des Staatsapparats

<sup>1</sup> Die zentralen Elemente und Leitlinien des Aktivierenden Staates sind in der wissenschaftlichen Debatte zwar vielfach benannt worden. Es besteht jedoch weder über ihren genauen Zuschnitt noch über ihre Abgrenzung untereinander Einigkeit unter den Autoren. Ein wichtiges Anliegen dieser Arbeit war daher die Strukturierung dieser Diskussion.

in Richtung Modernisierung, Effektivierung und Demokratisierung, die über einzelne Maßnahmen hinausgeht und die Reformen in Zusammenhang mit den anderen Aktivierungsdimensionen setzt. Dabei wird die Aktivierung des Staates als notwendige Voraussetzung für die Aktivierung von Bürgern und Gesellschaft gesehen: „Aktivierung ist Voraussetzung von Aktivität, Hilfestrukturen Voraussetzung von Selbsthilfe; Voraussetzung wirksamer Aktivierung wiederum sind geeignete Institutionen und ihre politische Regulierung.“ (Leisering/Hilkert 2000: 33). Die Grundlage des Aktivierenden Staates bildet hier die Übertragung von privatwirtschaftlichen Managementideen auf die öffentliche Verwaltung, wie es das New Public Management vorsieht. Für die *Aktivierung der Leistungsanbieter* schließlich kann der Begriff der „Public Governance“ herangezogen werden. Darin kommt zum Ausdruck, dass staatliche, gemeinnützige und private Akteure netzwerkartig öffentliche Dienstleistungen planen und erbringen und sich in einem Mix unterschiedlicher Koordinationsmodi eigenständig steuern (Reichard 2002: 3). Der Aktivierungsansatz des Aktivierenden Staates basiert dabei auf einer neuen Verantwortungsteilung und Verantwortungsstufung, der Steuerung mithilfe von Bewirkungsketten sowie staatlicher Führung im Sinne eines „Gewährleistungsstaates“ (Schuppert 2005).

Trotz der umfassenden Literatur zum Aktivierenden Staat gibt es kaum wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse zu seiner Umsetzung in Deutschland. Zwar ist der Begriff des Aktivierenden Staates so weit konkretisiert worden, dass Elemente des Leitbildes auf einzelne Politikfelder bezogen werden können (Fretschner et al. 2003: 38), in der wissenschaftlichen Forschung ist der Aktivierende Staat bislang jedoch kaum (explizit) Gegenstand empirischer Untersuchungen gewesen (Reichard 2002: 42). Zum Schließen dieser empirischen Lücke will diese Arbeit einen Beitrag leisten. Unser Augenmerk gilt dabei der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung. Sie hat zwar bisher wenig Aufmerksamkeit in der öffentlichen und politischen Diskussion gefunden. Angesichts sich verändernder Arbeits- und Lebensverhältnisse in der Wissensgesellschaft gewinnen die individuelle Selbststeuerung und Handlungsfähigkeit für die soziale Inklusion aber immer mehr an Bedeutung. Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung kann hier perspektivisch ein wichtiges Instrument „positiver Aktivierung“ bilden, das Bildungs-, Arbeitsmarkt- und soziale Ziele auf individueller, organisationaler und gesellschaftlicher Ebene fördert.

Bevor wir den Untersuchungsgegenstand (also die Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung) genauer definieren und eingrenzen, sei an die-

ser Stelle auf eine Besonderheit des Aktivierenden Staates hingewiesen, die für seine Operationalisierung im Rahmen dieser Arbeit von Bedeutung ist: In seiner Konzeption speist sich der Aktivierende Staat zum Teil aus normativ geprägten Ideen und Ansätzen, zum Teil aus wissenschaftlichen Befunden. Dadurch nimmt er in der wissenschaftlichen Debatte eine eigentümliche Stellung zwischen Leitbild und Befund ein. Zudem ist er eng mit der Politik sozialdemokratischer bzw. rot-grüner Regierungen verbunden. Trotz seines hier unverkennbaren Leitbildcharakters und seiner politischen „Verortung“ halten wir den Aktivierenden Staat jedoch auch in veränderten politischen Konstellationen für hilfreich, um aktuelle Entwicklungen im Verhältnis Staat-Bürger und sich verändernde Rollen von Staat und nicht-staatlichen Akteuren zu beschreiben. Während der Aktivierende Staat als Leitbild politisch fast schon „veraltet“ erscheint, wächst seine Attraktivität als empirisch-analytisches Modell zur Beschreibung politischer Praxis jenseits der Diskussion um „mehr oder weniger Staat“. Denn der zu beobachtende Wandel von Sozialstaatlichkeit ist maßgeblich durch seine Prozesshaftigkeit geprägt und „kann nicht in dichotomischen, sondern allein in qualitativen Kriterien gedacht werden“ (Rüb 2003: 256). Aufgrund seiner Konzeption, aber auch angesichts seiner Genese aus verschiedenen politischen und wissenschaftlichen Ansätzen und Strömungen, halten wir den Aktivierenden Staat für besonders geeignet, um diese Veränderungen und (fortlaufenden) Neudefinitionen staatlicher Steuerung zu erfassen. Die arbeitsteilige „Ko-Produktion“ öffentlicher Leistungen oder eine „sozialinvestive“ Politik, die sowohl die Bedeutung unterschiedlicher Politikfelder neu gewichtet als auch innerhalb der einzelnen Politikfelder neue Prioritäten erzeugt, können hier als Beispiele für Entwicklungen genannt werden, die vom Aktivierenden Staat beschrieben werden. In diesen Prozessen werden nicht nur ehemals durch staatliche Stellen wahrgenommene Aufgaben „ausgelagert“, sondern dem Staat werden umgekehrt auch neue Aufgaben zugeschrieben.

## **1.2 Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes**

Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung kann potenziell eine solche neue bzw. an Bedeutung gewinnende Aufgabe darstellen. Was die Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung genau umfasst, ist bisher jedoch praktisch nicht klar definiert und abgegrenzt – geschweige denn mit Blick auf den Aktivierenden Staat bewertet – worden. In ihrer theoretischen Konzeption lässt sich die Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung dagegen –

mehr oder weniger trennscharf – eingrenzen. Anhand des Beratungsobjekts kann dabei zunächst zwischen organisations- und personenbezogener Beratung unterschieden werden (Schiersmann 2004a). Organisationsbezogene Beratung richtet sich an Betriebe, die als Institutionen vor der Herausforderung stehen, sich den veränderten wirtschaftlichen und arbeitsmarktbezogenen Bedingungen anzupassen. Die vorliegende Arbeit befasst sich jedoch ausschließlich mit der zweiten Kategorie, der personenbezogenen Beratung, da diese insbesondere vor dem Hintergrund der individuellen Aktivierung im Modell des Aktivierenden Staates eine exponierte Stellung einnimmt. In der organisationsbezogenen Beratung spielen dagegen organisationale Faktoren und Interessen eine nicht unbeachtliche Rolle, die den Blick auf die individuelle Handlungsebene einschränken. Die innerorganisatorische Beratung von Personen ist von dieser Untersuchung ebenfalls ausgenommen, da sie für die Frage der (staatlichen) Steuerung von nachrangiger Bedeutung ist und zudem forschungsmethodisch nicht in die empirische Erhebung integriert werden konnte.

Bei der inhaltlichen Bestimmung von personenbezogener Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung ist zunächst zu beachten, dass Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung in Europa unterschiedlich definiert wird (Cedefop 2004). Eine von der OECD, der EU und der Weltbank in 36 Ländern durchgeführte Studie (OECD 2004) stellt zudem fest, dass es in den meisten untersuchten Ländern keine kohärente Beratungspraxis gibt. Grundsätzlich wird der Begriff jedoch auf eine Reihe von miteinander verzahnten Dienstleistungen bezogen, die das strukturierte Angebot von Informationen und Unterstützung zum Ziel haben, um Einzelpersonen und Gruppen zu befähigen, unabhängig von ihrem Alter und dem jeweiligen Zeitpunkt in ihrem Leben Entscheidungen in Bezug auf ihre Bildungs-, Ausbildungs- und Berufslaufbahn treffen und ihren Lebensweg effektiv steuern zu können. Die Europäische Kommission sowie die meisten im Rahmen der OECD-Studie vorgelegten Berichte fassen Beratung dabei als pädagogische Aktivität auf, die den Erwerb von Wissen und Kompetenzen durch die Schaffung eines Lernumfelds ermöglicht. Es geht also bei der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung nicht bloß um Wissensvermittlung. Vielmehr sollen Berater Ratsuchende (auch) in den Kompetenzen schulen, die sie benötigen, um Wissen aufzunehmen und zu verarbeiten und es dazu zu nutzen, Klarheit über ihre Lebensziele zu gewinnen und diese voranzubringen.

Darüber hinaus lassen sich für die Beratung zunächst die drei Handlungsfelder Bildung, Beruf und Beschäftigung benennen, die in der Literatur

jedoch häufig nicht sauber voneinander abgegrenzt sind. Vielmehr beschränken viele Autoren ihre Betrachtungen auf einzelne Themenschwerpunkte und Beratungsanlässe und/oder subsumieren verschiedene Themenschwerpunkte/Anlässe (je nach der fachlichen „Herkunft“ des Autors) mehr oder weniger undifferenziert unter das jeweils im Fokus stehende Beratungsfeld. Eine idealtypische, grundlegende inhaltliche Abgrenzung der drei „namensgebenden“ Beratungsfelder ist jedoch nicht nur für eine systematische Beschreibung und Bewertung der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung zwingend notwendig, sie erscheint trotz fließender Übergänge und Schnittstellen zwischen den Bereichen auch grundsätzlich möglich. Die folgende Abgrenzung soll für die weitere Arbeit zunächst als Arbeitsdefinition dienen und im Laufe der Arbeit überprüft und präzisiert werden. Nach unserem Verständnis umfasst die *Bildungsberatung* Beratung im Kontext der institutionalisierten Bildungsbiographie, vor allem im (vor)-schulischen Bereich, sowie im Kontext von Ausbildungs-/Studiumswahl (hier zeigt sich die Schnittstelle zur Berufsberatung). Darüber hinaus fällt unter die Bildungsberatung auch Beratung zur individuellen Gestaltung der eigenen Bildungsbiographie außerhalb institutioneller Bildungswege, wenn diese entkontextualisiert von der Berufsbiographie nachgefragt wird. *Berufsberatung* beinhaltet zunächst Beratung im Kontext des Berufseingangs. Den ersten Schritt stellt hier in der Regel die Berufswahl dar, die an der Schnittstelle zur Bildungsberatung erfolgt. Den zweiten Schritt bildet der Berufseinstieg. Darüber hinaus umfasst Berufsberatung auch Beratung von Personen in bestehenden Beschäftigungsverhältnissen zur horizontalen oder vertikalen Entwicklung ihrer Berufsbiographie. Diese Beratungsanlässe beinhalten auch die Auswahl von Weiterbildungsoptionen bzw. Bestimmung von Weiterbildungsnotwendigkeiten. Schließlich integriert die Berufsberatung auch die Beratung von Personen in Arbeitslosigkeit mit Blick auf die Re-Integration in den Arbeitsmarkt zur Fortsetzung der Berufsbiographie. *Beschäftigungsberatung* schließlich betrifft Beratung zum Ausstieg aus der Berufsbiographie sowie zur individuellen Gestaltung des Lebensweges außerhalb und unabhängig von formalen (Berufs-)Kontexten.

Für die so definierte Beratung in den Feldern Bildung, Beruf und Beschäftigung wollen wir in dieser Arbeit als Oberbegriff die Bezeichnung Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung, kurz *BBB-Beratung*, verwenden. Alternativ böte sich in Anknüpfung an die Definition der Europäischen Union, die die Unterstützung des lebensbegleitenden Lernens von Bürgern jeden Alters zum Ausgangspunkt von Beratung macht (Europäischer Rat

2004), die Bezeichnung lebensbegleitende Beratung an. Da dieser Begriff jedoch nicht den notwendigen Bezug zu den relevanten Themenbereichen explizit macht und auch keine klare Abgrenzung zu anderen Beratungsfeldern ermöglicht – unter diesen umfassenden Beratungsbegriff können generell alle Beratungsaktivitäten gefasst werden –, haben wir den Begriff BBB-Beratung gewählt. Neben der Abgrenzung dieser drei Felder und der Zusammenführung unter dem Begriff BBB-Beratung, soll an dieser Stelle ein weiterer Aspekt genannt werden, der definitorischer Klarheit bedarf: Während ein Großteil der BBB-Beratung auch dem Namen nach den Feldern Bildung, Beruf und Beschäftigung zuzuordnen sein dürfte, können einzelne Elemente der BBB-Beratung auch im Rahmen von (Beratungs-) Leistungen erbracht werden, die primär einen Schwerpunkt außerhalb der Bereiche Bildung, Beruf und Beschäftigung aufweisen. Solche Beratungsangebote sind oft dem Namen nach nicht der BBB-Beratung zuzuordnen, können jedoch in ihrer inhaltlichen Ausrichtung die Gestaltung der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsbiografie der Ratsuchenden berühren. Beispielhaft sei hier die Sozialberatung freier Wohlfahrtsträger genannt. Im Folgenden werden solche Beratungsleistungen als *versteckte BBB-Beratung* bezeichnet.

Aufbauend auf diesen Überlegungen legen wir dem Begriff der BBB-Beratung die folgende funktionale Definition zugrunde: BBB-Beratung ist eine eigenständige, interpersonale, pädagogische Dienstleistung, d. h. es gehören immer ein Ratsuchender und ein Berater zum Beratungsprozess. Das Medium der Kommunikation zwischen Ratsuchendem und Berater – direktes Aufsuchen, telefonischer Kontakt, Online-Beratung oder E-Mail-Beratung – ist in diesem Zusammenhang kein Ausschlusskriterium. BBB-Beratung gründet sich auf individuelle Beratungsanlässe der Ratsuchenden und verfolgt das Ziel, den Ratsuchenden lebensbegleitend Wissen im Sinne von Handlungskompetenzen für eine selbst bestimmte Gestaltung der eigenen Bildungs- und Berufsbiographie zu vermitteln. Die alleinige Weitergabe von (relevanten) Informationen ist keine BBB-Beratung.<sup>2</sup>

### 1.3 Fragestellung

Vieles spricht angesichts dieser Ausführungen dafür, dass BBB-Beratung in seiner Zielsetzung als ein Element aktivierender Politik betrachtet werden

---

<sup>2</sup> Insofern ist das Internet als Informationsplattform ein Instrument für die Beratungsleistung, sowohl auf Anbieter- als auch auf Nutzerseite. Hiermit grenzen wir uns von dem weiten Begriffsverständnis der OECD-Studie ab, die prinzipiell auch die Nutzung von Datenbanken als Beratung einstuft (OECD 2004: 19).

kann. Zur tatsächlichen Umsetzung der BBB-Beratung in Deutschland liegen jedoch – wie bereits angedeutet – kaum Erkenntnisse vor. Dies betrifft insbesondere die „Leistungsstruktur“ der BBB-Beratung, d. h. die bestehenden Anbieter und Angebote. Diese Lücke zu schließen, ist das zentrale Anliegen dieser Arbeit. Die dabei verfolgte Fragestellung umfasst zwei Leitfragen:

1. Inwiefern entspricht der Befund des Status quo in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung dem Konzept des Aktivierenden Staates?
2. Soweit der Status quo dem Konzept entspricht, inwiefern kann dieser Befund auf aktives, gestaltendes und zielgerichtetes Handeln der politischen Akteure zurückgeführt werden?

Während die erste Frage alle drei oben genannten Aktivierungsdimensionen des Aktivierenden Staates umfasst, betrifft die zweite Leitfrage vor allem die Aktivierung der (staatlichen) politischen Akteure. Diese wirkt sich allerdings ihrerseits auch auf die Aktivierung von Leistungsempfängern und -anbietern aus. Grundsätzlich können zwar auch dann Strukturen eines Aktivierenden Staates entstehen, wenn die politischen Akteure keine (explizite) Aktivierungsstrategie verfolgen. So erfolgt der Vollzug sozialpolitischer Maßnahmen beispielsweise seit langer Zeit arbeitsteilig durch öffentliche und gemeinnützige Akteure, ohne dass dahinter eine gezielte Aktivierungsstrategie seitens des Staates gestanden hätte. Aufgrund der Pfadabhängigkeit solcher Entwicklungen wird es aber in anderen Feldern nur durch staatliche Steuerung zu entsprechenden Ausprägungen kommen. Um zu einer vertieften Bewertung beider Leitfragen zu gelangen, ist daher eine Betrachtung aller drei Aktivierungsdimensionen notwendig. Diese haben wir im folgenden Kapitel in der Form von Hypothesen operationalisiert. Ohne zu sehr vorzugreifen, sollen ihre zentralen Inhalte hier für die Verdichtung der forschungsleitenden Fragestellung kurz angerissen werden.

Hinsichtlich der *Aktivierung der Leistungsempfänger* sind mit Blick auf die BBB-Beratung zwei Aspekte zu betrachten. Zum einen ist zu fragen, inwiefern BBB-Beratung ein Element aktivierenden „Förderns“ darstellt, das die Leistungsempfänger durch zielgruppenspezifische Ausgestaltung in die Lage versetzt, die eigene Bildungs- und Berufsbiographie unabhängig von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu gestalten. Eine in diesem Sinne ausgerichtete BBB-Beratung verfolgt die Förderung der sozialen Inklusion und der Beschäftigungsfähigkeit sowie des bürgerschaftlichen Engagements der Nutzer. Dabei richtet sie sich explizit an spezifischen (arbeitsmarkt-, bil-

dungs- und sozialpolitisch relevanten) Nutzergruppen, Beratungsanlässen und Themenschwerpunkten aus. Zum anderen ist zu bewerten, inwiefern BBB-Beratung den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden berücksichtigt. Denn die Inanspruchnahme von sozialen Dienstleistungen erfolgt oftmals selektiv. Gerade der Wandel vom passiven Leistungsempfänger zum aktiven Leistungsnachfrager bedeutet, dass der Inanspruchnahmemotivation bzw. der Mitwirkungsbereitschaft der Klientel entscheidende Bedeutung für den Erfolg der Maßnahmen zukommt. Diese Einsicht muss sowohl in den Rahmenbedingungen als auch in der konkreten Ausgestaltung der BBB-Beratung Berücksichtigung finden.

Für die *Aktivierung des Staates* in der BBB-Beratung sind zwei Rollen staatlicher Akteure zu unterscheiden: Die Steuerungsfunktion des Staates einerseits sowie die Leistungserbringung durch staatliche Akteure andererseits. Um seiner Steuerungsfunktion im Sinne des Aktivierenden Staates gerecht zu werden, muss der Staat aktiv auf die Formulierung und Umsetzung der Aufgaben und Ziele von BBB-Beratung einwirken. Zu prüfen ist daher, inwiefern der Staat sowohl in der Bildungs- als auch in der Berufs- und Beschäftigungsberatung jeweils seine Gewährleistungs- und Führungsverantwortung aktiv wahrnimmt. In ihrer Rolle als Leistungsanbieter müssen staatliche Institutionen die Beratungsleistung effektiv, effizient und bürgernah „produzieren“. Zu diesem Zweck sind oftmals Veränderungen der bestehenden Organisationen notwendig. Zu prüfen ist daher, inwiefern innerhalb der staatlichen Anbieter von BBB-Beratung Management- und Organisationsreformen zur Steigerung der Produktivität und Effizienz erfolgen. Dieser (organisationale) Aspekt wird im Kontext dieser Arbeit jedoch nur am Rande betrachtet.

Die *Aktivierung der Leistungsanbieter* bedeutet vor allem eine (neue) Verantwortungsteilung zwischen staatlichen, gemeinnützigen und gewerblichen Anbietern von BBB-Beratung. Für die BBB-Beratung gilt es daher zu überprüfen, inwiefern die Leistungsstruktur pluralistisch organisiert ist. Dabei sollte der Staat nur dort selbst als Leistungsanbieter von BBB-Beratung auftreten, wo (nichtstaatliche) Dritte nicht (mit der benötigten (Beratungs-) Qualität) verfügbar sind oder die Erbringung der Beratungsleistung durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet. Darüber hinaus strebt der Aktivierende Staat auch eine geteilte Finanzierungsverantwortung an. Daher ist auch zu überprüfen, inwiefern der Staat nur dort die Finanzierung von BBB-Beratung übernimmt, wo keine

marktgerechten Erlöse zu erzielen sind und die staatliche Finanzierung ausdrücklich der politischen Zielsetzung entspricht.

Mit den formulierten Leitfragen sowie den daraus abgeleiteten analytischen Schwerpunkten sind zwei Untersuchungsebenen für die Arbeit angesprochen: Die BBB-Beratung als „Fallbeispiel“ sowie der Aktivierende Staat als übergeordneter Rahmen. Primäres Ziel dieser Arbeit ist es, den Status quo in der BBB-Beratung zu beleuchten und BBB-Beratung auf diese Weise als Untersuchungs- und Handlungsfeld zu strukturieren und zu systematisieren. Dabei stützen wir uns maßgeblich auf die Ergebnisse einer bundesweiten „Bestandsaufnahme“, die wir zwischen 2005 und 2007 im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) durchgeführt haben. Ein wesentlicher Auslöser dieser Untersuchung war die zunehmende Ausdifferenzierung und Intransparenz der Beratungslandschaft in Deutschland. Sowohl aus der Perspektive der politischen Akteure als auch aus der Sicht der Wissenschaft ist also eine Grundlage zu schaffen, um die Steuerung und Umsetzung der BBB-Beratung gestalten und bewerten zu können. Der Aktivierende Staat bildet dabei den theoretischen Rahmen, anhand dessen wir eine Einordnung der Ergebnisse vornehmen. Einerseits wollen wir bewerten, inwiefern BBB-Beratung in den drei Aktivierungsdimensionen den Merkmalen eines Aktivierenden Staates entspricht. Andererseits erlauben uns die Ergebnisse aber auch Rückschlüsse darauf, ob sich der Aktivierende Staat als „analytisches Modell“ zur Abbildung realer politischer Strukturen und Prozesse eignet. Allerdings überprüfen wir diese Frage „lediglich“ anhand eines konkreten Politikfeldes, der BBB-Beratung. Insofern wird eine Verallgemeinerung der hierzu herausgearbeiteten Aussagen nur eingeschränkt möglich sein.

#### **1.4 Methodisches Vorgehen**

Methodisch stützen wir uns auf zwei Säulen: In einem ersten Schritt haben wir mithilfe *sekundäranalytischer* Analysen eine umfassende Aufbereitung des Untersuchungsgegenstandes vorgenommen. Dabei war zunächst die Auseinandersetzung mit der Diskussion um den Aktivierenden Staat prägend. Darüber hinaus haben wir die verschiedenen Faktoren analysiert, die das Zustandekommen einer Beratung beeinflussen. Diese lassen sich in individuelle, organisationale und systemische Einflussfaktoren unterteilen. *Individuelle Einflussfaktoren* betreffen solche Faktoren, die den jeweiligen (potenziellen) Nutzer von BBB-Beratung direkt betreffen. Gemeint sind damit

etwa zielgruppen- und lerntypenspezifische Aspekte sowie situative und motivationale Aspekte, die zu verschiedenen Beratungsanlässen führen. *Organisationale Einflussfaktoren* beschreiben Faktoren auf Seiten der Anbieter von BBB-Beratung, die sich auf das Zustandekommen von Beratung auswirken. *Systemische Einflussfaktoren* schließlich betreffen die Rahmenbedingungen, unter denen individuelle und organisationale Aspekte, also Angebot und Nachfrage, zusammentreffen. Die Aufarbeitung dieser Faktoren war notwendigerweise durch einen interdisziplinären Zugang geprägt. Neben der einschlägigen sozialwissenschaftlichen Literatur sind so etwa für die Beschreibung der Inhalte von BBB-Beratung, vor allem aber für die Darstellung der gängigen Beratungsmethoden primär pädagogische und psychologische Arbeiten relevant gewesen. Für die rechtlichen Rahmenbedingungen haben wir dagegen vielfach rechtswissenschaftliche Quellen herangezogen, während die Diskussion um die Steuerung von Angebot und Nachfrage in der BBB-Beratung auch wirtschaftswissenschaftliche Arbeiten integriert. Auch für die Bedeutung von Netzwerken in der BBB-Beratung haben wir sozial- und wirtschaftswissenschaftliche sowie pädagogische Arbeiten genutzt. Die theoretische Verortung der BBB-Beratung und ihrer gesellschaftlichen Relevanz wiederum stützt sich auf gesellschaftstheoretische und berufssoziologische Abhandlungen.

Anders als viele politikwissenschaftliche Arbeiten weist die vorliegende Arbeit zudem über die wissenschaftliche Diskussion hinaus eine hohe *empirische Anlage* auf. Die Empirie bildet neben dem wissenschaftlichen Diskurs ein zweites, gleichberechtigtes Standbein unserer Untersuchung über die BBB-Beratung als Element eines Aktivierenden Staates. Den empirischen Kern bildet eine bundesweite Befragung von relevanten Beratungseinrichtungen. Ausgehend von gesicherten Erkenntnissen über potenzielle Beratungsakteure wurden alle Beratungseinrichtungen in Deutschland in die Befragung integriert, die sich a) einem der benannten Beratungsakteure zuordnen ließen und b) deren Kontaktdaten über eine Internet-Recherche generierbar waren. Im Ergebnis haben wir im Rahmen einer Online-Vollerhebung insgesamt 62.410 Personen angeschrieben, von denen 9.453 Personen an der Befragung teilgenommen haben. Angesichts ihres Umfangs und der zuvor geringen empirisch validierten Erkenntnisse zur BBB-Beratung in Deutschland kann die Befragung somit als empirische Grundlagenforschung im Bereich der BBB-Beratung verstanden werden, die den Status quo im Sommer 2006 beschreibt.

In die Analysen haben wir zudem Experten aus Wissenschaft, Praxis und Politik durch Interviews und Workshops einbezogen. Auf diese Weise ist es einerseits gelungen, an solchen Stellen belastbare Ergebnisse zu produzieren, an denen theoretische und/oder empirische Lücken bestehen. Andererseits dienten die Reflexionen mit Experten der Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes und boten die Möglichkeit, vertiefende analytische Einblicke in einzelne Untersuchungsfelder zu generieren. Darüber hinaus konnten über die Experten die herausgearbeiteten Erkenntnisse kritisch reflektiert werden, was insbesondere der Bewertung der Ergebnisse zuträglich war. Die Interviews mit den Experten erfolgten qualitativ mithilfe semi-strukturierter Gesprächsleitfäden.

## 1.5 Struktur der Arbeit

Die Arbeit beginnt mit einer Aufbereitung der Diskussion um den Aktivierenden Staat zwischen Leitbild und Befund (*Kapitel 2*). Zu diesem Zweck soll der Blick zunächst auf die Wurzeln des Aktivierenden Staates gerichtet werden. Hier stehen zwei Aspekte im Blickpunkt: zum einen die praktische Umsetzung und Entwicklung des Aktivierenden Staates und seiner „Vorläufer“ in der Politik, zum anderen die staats- und ordnungstheoretischen Grundlagen des Aktivierenden Staates. Letztere umfassen sowohl die dem Konzept des Aktivierenden Staates zugrunde liegenden Annahmen über die Veränderung von Staatlichkeit und damit einhergehende Herausforderungen an die politische Steuerung, als auch die ordnungspolitischen Ansätze, die das Konzept des Aktivierenden Staates beeinflusst haben. Darauf aufbauend werden die Kernelemente des Aktivierenden Staates im Detail erläutert und diskutiert. Anschließend erfolgt eine Darstellung des Forschungsstandes zur Umsetzung des Leitbildes in einzelnen Handlungsfeldern. Aufbauend auf diesen Ausführungen wird der Frage nachgegangen, ob und inwiefern Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung als Element eines Aktivierenden Staates verstanden werden kann und welche forschungsleitenden Fragen und Hypothesen sich für die empirische Überprüfung dieser Frage ergeben.

Anschließend führen wir in den Kapiteln 3-8 den Wissensstand zur BBB-Beratung in Deutschland zusammen und bewerten diesen aus der Perspektive des Aktivierenden Staates entlang der definierten Hypothesen und daraus abgeleiteter Indikatoren. In *Kapitel 3* erörtern wir zunächst den gesellschaftlichen Hintergrund, vor dem BBB-Beratung an Bedeutung gewinnt. Zu diesem Zweck beleuchten wir die Theorie der Wissensgesellschaft in ih-

ren Kernelementen näher, um dann in einem zweiten Schritt die zentralen Merkmale der Wissensgesellschaft zu beschreiben und so den Konkretisierungsgrad zu erhöhen. Besonders relevant sind in diesem Kontext die neue Rolle und Funktion von Wissen sowie die Herausbildung neuer Arbeitsfelder und -formen in der Wissensgesellschaft. Daran anknüpfend werden wir die Auswirkungen der skizzierten Entwicklungen auf eine individuelle, selbst bestimmte Lebensführung skizzieren, vor allem mit Blick auf Chancen und Risiken der Selbststeuerung und die Notwendigkeit lebenslangen Lernens. Dabei greifen wir auch die Krisis traditioneller Bildungseinrichtungen in Folge gewandelter Bildungsanforderungen in der Wissensgesellschaft auf, um die hohe Bedeutung von BBB-Beratung in der Wissensgesellschaft zu explizieren und so eine Einschätzung vorzunehmen, wie sich die Nachfrage nach BBB-Beratung entwickeln wird.

*Kapitel 4* erörtert vor allem individuelle Einflussfaktoren und geht somit insbesondere der Frage nach, inwiefern BBB-Beratung als ein Element zur Aktivierung der Leistungsempfänger/Bürger begriffen werden kann. Ihre Bewertung stützt sich hier auf die theoretische Konzeption von BBB-Beratung und die darin angelegten zentralen Ziele, Beratungsanlässe, Nutzergruppen und Themenschwerpunkte. Indem wir diese Faktoren systematisch herausarbeiten, wollen wir prüfen, ob und in welcher Weise BBB-Beratung ein zentrales Element aktivierenden „Förderns“ darstellt, das die Leistungsempfänger durch zielgruppenspezifische Ausgestaltung in die Lage versetzt, die eigene Bildungs- und Berufsbiographie unabhängig von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu gestalten.

*Kapitel 5* greift die gängigen Beratungsmethoden auf, die in der BBB-Beratung zum Einsatz kommen. Sie bilden einen zentralen Aspekt von BBB-Beratung, da sie das Zusammenwirken von Berater und Ratsuchendem in den Mittelpunkt stellen und somit den Beratungsprozess selbst beschreiben. Im Beratungsprozess treffen die Kompetenzen des Beraters und die Methoden der Beratung mit dem lernbiografischen Hintergrund, dem Bedarf und den Kompetenzen des Ratsuchenden zusammen (vgl. dazu insgesamt Nestmann u. a. 2007: 25ff.). Aus der Sicht des Aktivierenden Staates ist dabei besonders entscheidend, inwiefern die Beratungsmethoden die Aktivierungsfähigkeit und -bereitschaft der Ratsuchenden ausreichend berücksichtigen (können).

Die Kapitel 6 und 7 betrachten systemische Einflussfaktoren von BBB-Beratung und betreffen primär die Aktivierung von Leistungsanbietern und Verwaltung. Aber auch für die Aktivierung der Leistungsempfänger las-

sen sie Aussagen zu. Im Fokus von *Kapitel 6* stehen die rechtlichen Rahmenbedingungen von BBB-Beratung. Die Darstellung beginnt mit einer Beschreibung der historischen Entwicklung von BBB-Beratung in Deutschland, die sich auf politische Entscheidungen und Weichenstellungen in den drei Beratungsfeldern Bildung, Beruf, Beschäftigung bis in die jüngste Vergangenheit konzentriert. Darauf aufbauend betrachten wir die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen und führen diese in vier Beratungs-Settings zusammen, die die Frage von Freiwilligkeit und Verpflichtung zur Erbringung und Inanspruchnahme von BBB-Beratung beleuchten.

*Kapitel 7* diskutiert die Frage der Steuerung von Angebot und Nachfrage der BBB-Beratung. Mit Blick auf die Pole Markt und Staat geht es zunächst um eine Bewertung, inwiefern BBB-Beratung ein „marktfähiges“ Gut darstellt und welche Möglichkeiten der Finanzierung und Steuerung von BBB-Beratung zwischen staatlicher Leistungserbringung und einer Steuerung über Marktmechanismen bestehen. BBB-Beratung in Deutschland stellt sich hier als ein Koexistenzsystem dar, das sowohl stark staatlich regulierte als auch weitgehend unregulierte Bereiche aufweist. Daher nehmen wir auch eine vertiefte Betrachtung vor, welche Erfordernisse sich für die Steuerung von Angebot und Nachfrage in einem solchen Koexistenzsystem ergeben. Dabei geht es um die Frage zentraler vs. dezentraler Steuerung und Quasimärkte in der BBB-Beratung sowie die in diesen anfallenden Aufgaben staatlicher Regulierung. Darauf aufbauend gehen wir der Frage der Qualitätssicherung in der BBB-Beratung nach, um einen potenziellen Bewertungsmaßstab zur Regulierung der Beratungsangebote zu erfassen. Hier steht zum einen ein Überblick über Qualitätsstandards in der BBB-Beratung im Blickpunkt, zum anderen werden Ansätze zur Qualitätssicherung in der BBB-Beratung diskutiert.

In *Kapitel 8* werden zwei organisationale Einflussfaktoren der BBB-Beratung erörtert: die Anbieterstruktur sowie Kooperationen und Netzwerke zwischen den Anbietern. Beide Aspekte sind vor allem für die Aktivierung der Leistungsanbieter von großer Bedeutung. Da zu den Anbietern von BBB-Beratung jedoch kaum Erkenntnisse vorliegen (ihre systematische Erfassung ist ja vielmehr ein zentrales Anliegen dieser Arbeit), beschränkt sich die Darstellung der Anbieterstruktur in diesem Kapitel darauf, die Umriss der Leistungsstruktur zu skizzieren sowie eine grobe Vorstrukturierung der identifizierten Anbietertypen von BBB-Beratung entlang der Kategorien *öffentliche Anbieter, private Anbieter, gemeinnützige Anbieter* und *sonstige Verbände und Organisationen* zu liefern. Vergleichbar stellt sich die Datenlage

für Netzwerke und Kooperationen in der BBB-Beratung dar. Da ihnen in der Diskussion um regionale Bildungsangebote eine große Bedeutung zugesprochen wird, sollen im Anschluss an die Erörterung der Anbieterstruktur der Stand der interdisziplinären Diskussion um Netzwerke nachgezeichnet und die in dieser Diskussion vorgebrachten Einschätzungen auf ihre Bedeutung für die BBB-Beratung hin überprüft werden.

Die empirischen Ergebnisse der Anbieterbefragung werden in *Kapitel 9* dargestellt. Zunächst erfolgt eine Erläuterung des Befragungsdesigns bzw. des methodischen Vorgehens bei der Konzeption, Durchführung und Auswertung der Befragung. Anschließend stellen wir die Befragungsergebnisse detailliert dar. Dabei differenzieren wir nach sechs Aspekten: Beratungsangebote, Beratungskonzepte, Anbieter von BBB-Beratung, Netzwerken und Kooperationen, Finanzierung von BBB-Beratung sowie Qualität in der BBB-Beratung. Anhand dieser Grundlage beschreiben wir die Leistungsstruktur der BBB-Beratung mit Hilfe von Akteursprofilen, die die Organisationsform, -merkmale und -umwelt der Träger- und Anbietertypen von BBB-Beratung erfassen. Die Empirie erfüllt in der Summe drei Funktionen: *Erstens* validiert sie die theoretischen Erkenntnisse der Kapitel 3-8. *Zweitens* schließt sie weiße Flecken in der wissenschaftstheoretischen Aufarbeitung für die analytische Zusammenführung der Untersuchungsebenen dieser Arbeit – der BBB-Beratung als Handlungsfeld und des Aktivierenden Staates als theoretischem Steuerungsmodell. *Drittens* leistet sie wie bereits dargestellt wichtige Grundlagenforschung zur Beschreibung und Systematisierung der BBB-Beratungslandschaft in Deutschland.

In den Schlussbemerkungen (Kapitel 10) schließlich führen wir zunächst die Ergebnisse zur BBB-Beratung in Deutschland in knapper Form zusammen und zeigen weiteren Forschungsbedarf auf. Anschließend bewerten wir den Status quo in der BBB-Beratung mit Blick auf die Leitfragen und die dahinter liegenden Hypothesen. Darüber hinaus greifen wir die Frage auf, inwiefern sich der Aktivierende Staat als analytisches Modell für die Beschreibung und Bewertung (sozial-)staatlicher Tätigkeit eignet bzw. bewährt hat. Dabei konzipieren wir den Aktivierenden Staat im Sinne einer „grounded theory“ und leiten aus den gewonnenen Erkenntnissen Schlussfolgerungen zur Anpassung des Ansatzes ab, um ihn als analytisches Modell (weiter) zu entwickeln.

Die vorliegende Arbeit ist ein gemeinsames Produkt. Dies drückt sich maßgeblich darin aus, dass die der Arbeit zugrunde liegende Empirie von uns beiden in Koproduktion erhoben, ausgewertet und interpretiert worden

ist (Kapitel 9). Auch sind die analytische Gesamtkonstruktion sowie die forschungsleitenden Fragestellungen ein Ergebnis gemeinsamer Aktivitäten. Darüber hinaus haben wir an unterschiedlichen Stellen Schwerpunkte gesetzt. Florian Niedlich hat maßgeblich die Kapitel 2, 4 und 7, Friedemann Christ die Kapitel 3, 5, 6 und 8 ausgearbeitet. Einleitung und Schlussbemerkungen wiederum haben wir gemeinsam formuliert.

## 2 Der Aktivierende Staat zwischen Leitbild und Befund

Die Diskussion um den Aktivierenden Staat bewegt sich, wie bereits angedeutet, zwischen stark normativ geprägten und auf ein politisches Leitbild abstellenden Beiträgen und stärker analytisch (und oftmals kritisch) ausgerichteten Betrachtungen. Gleiches gilt für die verschiedenen Ansätze, aus denen sich der Aktivierende Staat speist. Das folgende Kapitel liefert eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Konzept des Aktivierenden Staates. Dabei geht es zum einen darum, die Grundlagen des Aktivierenden Staates, seine Kern-Elemente sowie seine bisherige Umsetzung zu erörtern. Zum anderen werden wir das Konzept des Aktivierenden Staates so operationalisieren, dass wir es im Rahmen dieser Arbeit systematisch für das Feld der BBB-Beratung überprüfen und bewerten können.

### 2.1 Die Wurzeln des Aktivierenden Staates

#### 2.1.1 Der Aktivierende Staat in der politischen Praxis

Die Entwicklung des Aktivierenden Staates bzw. seiner Ursprünge in der politischen Praxis wird vielfach dem angelsächsischen Ausland zugeordnet. Vergleichbare Diskussionen und Tendenzen sind aber in vielen westlichen Industrieländern, insbesondere in den Reihen sozialdemokratischer Parteien, zu finden.<sup>3</sup> Der Aktivierende Staat kann dabei (auch) als Reaktion auf die Dominanz neokonservativer Parteien und Konzepte seit Ende der 1970er bis in die frühen 90er Jahre des 20. Jahrhunderts verstanden werden. Verbunden mit dieser Dominanz war, wie Hall am Beispiel der Wirtschafts- und Finanzpolitik für Großbritannien aufzeigt, ein „Paradigmenwechsel“ von einem keynesianischen hin zu einem monetaristischen Ansatz (Hall 1993). Die Bedingungen für einen solchen „Wandel dritter Ordnung“<sup>4</sup> beschreibt Hall folgendermaßen:

---

<sup>3</sup> Diese Diskussionen waren mit einem „flourish of neologisms“ zur Beschreibung des Staates verbunden (Gilbert 2002: 10). Gilbert nennt hier u. a. den „Schumpeterian workfare state“, den „hollow state“, den „contract state“, den „hidden welfare state“, den „social investment state“, den „active state“, die „mixed economy of welfare“, den „third way“, den „post-modern welfare state“, und den „enabling state“.

<sup>4</sup> Hall unterscheidet zwischen drei Kategorien von Veränderungen (Hall 1993: 278f.): Wandel erster Ordnung („first order change“) beschreibt Prozesse, in denen die „Einstellungen“ („settings“) von policy-Instrumenten verändert werden, während die Instrumente selbst sowie die übergeordneten Ziele unverändert bleiben. Wandel zweiter Ordnung („second order change“) umfasst auch Veränderungen der Instrumente selbst. Lediglich die übergeordneten Ziele bleiben unverändert. Bei Wandel dritter Ordnung („third order change“) schließlich beinhaltet die Veränderung auch der Zielebene.

„(...) the movement from one paradigm to another that characterizes third order change is likely to involve the accumulation of anomalies, experimentation with new forms of policy, and policy failures that precipitate a shift in the locus of authority over policy and initiate a wider contest between competing paradigms. The contest may well spill beyond the boundaries of the state itself into the broader political arena. It will end only when the supporters of a new paradigm secure positions of authority over policymaking and are able to rearrange the organization and standard operating procedures of the policy process so as to institutionalize the new paradigm.“ (ebd.: 280f.).

Anfang der 90er Jahre hatte sich das neokonservative Paradigma in der von Hall dargestellten Art und Weise in den meisten europäischen Staaten etabliert. Die Diskussionen um den Aktivierenden Staat und vergleichbare Konzepte (und die darin angelegte Abkehr vom Keynesianismus) stellen so gesehen den Versuch gemäßigter linker Parteien dar, eine „linke“ Alternative innerhalb des bestehenden Paradigmas zu finden. Während sich neue Leitbilder aufgrund unterschiedlicher politischer Traditionen und institutioneller Arrangements in vielen Ländern jedoch nicht durchsetzen konnten, war – neben den USA, Großbritannien und Deutschland – vor allem in den skandinavischen Ländern und den Niederlanden ein neues „Labeling“ der politischen Agenda zu beobachten<sup>5</sup> (Surender 2004: 4ff.). Prägend für Deutschland war aber insbesondere die angelsächsische Diskussion. In zeitlicher Abfolge nennen Hirscher/Sturm (2001: 10) als die wichtigsten Wegmarken der wahlpolitischen Umorientierung der Linksparteien in den Neunzigerjahren (1) den Wandel der Demokratischen Partei in den USA zu Bill Clinton’s New Democrats, (2) das „Rebranding“ der Labour Party in Großbritannien in „New Labour“ sowie (3) die SPD-Kampagne der „Neuen Mitte“. Im Folgenden sollen nun zunächst die „Vorläufer“ des Aktivierenden Staates in den USA und Großbritannien kurz dargestellt werden, bevor ein Überblick über die programmatische Umsetzung des Aktivierenden Staates in Deutschland gegeben wird.

#### 2.1.1.1 Internationale Vorläufer: „enabling state“ und „social investment state“

Für das Konzept des Aktivierenden Staates waren aus der angelsächsischen Flut an Schlagwörtern und Neologismen insbesondere zwei Begriffe bzw. An-

---

<sup>5</sup> Für eine Beschreibung unterschiedlicher sozialdemokratischer Reformstrategien siehe Merkel 2000.

sätze bedeutsam: der „enabling state“ und der „social investment state“. Der Begriff des „enabling state“ (Gilbert/Gilbert 1989), der in der deutschen Debatte unter dem Stichwort „ermöglichender Staat“ oder „befähigender Staat“ aufgegriffen wurde, entwickelte sich zunächst in den USA noch unter der Reagan- und Bush-Administration (vgl. Evers 2000a: 15), wurde dann von Bill Clinton fortgeführt und fand von dort seinen Weg in die britische Politik. Der Begriff beschreibt

“the essential character of change in the United States and England, which is captured by the tenet of public support for private responsibility – where ‚private‘ responsibility includes individuals, the market, and voluntary organizations. By building on this principle, social welfare arrangements are increasingly designed to enable people to work and to enable the market and the voluntary sector to assume an expanded role in providing social protection. (...) the welfare state as we knew it is being replaced (...) by new arrangements under which social provisions are transferred through work incentives, tax benefits, purchase of service contracts, and other measures designed to offer public support for private responsibility.” (Gilbert 2002: 16f.).

Mit der Betonung von Eigenverantwortung propagiert die Politik des „enabling state“ einen „market-oriented approach to social welfare“. So wurden nicht-staatliche soziale Dienstleistungen im Sinne eines Auftraggeber-Auftragnehmer-Modells strukturiert und finanziert (siehe Abschnitt 2.2.3.3) und bevorzugt Sozialtransfers in der Form von Geld oder Gutscheinen (anstelle von „in-kind provisions“) erbracht (ebd.: 44). Hinsichtlich der Aktivierung der Bürger geht es dem „enabling state“ vor allem um die *Chance* zur Teilhabe, d. h. er will nur förderliche Rahmenbedingungen schaffen, sich aber ansonsten nicht aktiv einmischen. „Der Schwerpunkt liegt auf der Chance, der Möglichkeit, dem Angebot. Die Dienstleistungspalette des Staates wird also um eine Grundleistung, das Partizipationsangebot, ergänzt.“ (Baer 2002: 170). Dabei verfolgte der „enabling state“ unter Bill Clinton eine „Welfare to Work“-Strategie. Diese setzt an die Stelle von Anspruchsberechtigungen primär Pflichten, die mit (Bezugs-)Rechten einhergehen, und ist durch drei zentrale Punkte gekennzeichnet (Schmid/Picot 2001: 230ff.):

- Die Auffassung, der Empfang von staatlichen Transferzahlungen schaffe Abhängigkeiten und führe ins soziale Abseits.

- Die Postulierung von Verpflichtungen, die durch die Entgegennahme von Transferzahlungen entstehen.
- Die Ausübung von Druck, um Erwerbslose auch über ihre vorhandene Bereitschaft hinaus zur Arbeitsaufnahme zu bewegen.<sup>6</sup>

Elemente des „enabling state“ finden sich auch in der britischen Politik unter „New Labour“ wieder. Beeinflusst von den „New Democrats“ Bill Clintons wandelte ab 1994 Tony Blair die universalistische Tradition der britischen Labour Party hin zu einer „Welfare to Work“-Strategie nach US-amerikanischem Vorbild:

“Work, or more specifically paid work, is central to the New Labour project (...): The Government’s aim is to rebuild the welfare state around work. (...) Our ambition is nothing less than a change of culture among benefit claimants, employers and public servants — with rights and responsibilities on all sides. Those making the shift from welfare into work will be provided with positive assistance, not just a benefit payment.” (Powell 2000: 44).

In der Folgezeit entwickelte Anthony Giddens (gewissermaßen der geistige Vater der Blair’schen Reformen) diesen Ansatz des „positive welfare“ in seinem Konzept des „Dritten Weges“ zum „social investment state“ weiter (Giddens 1998). Dieser ist durch fünf Kernelemente geprägt: Die enge Verknüpfung von Sozial- und Wirtschaftspolitik, einen aktiven, d. h. präventiven Wohlfahrtsstaat, den Fokus auf Arbeitsmarktintegration, die Umorientierung von „Gleichheit“ hin zu „sozialer Inklusion“ sowie eine Präferenz für selektive, bedarfsorientierte („means-tested“) Programme (ebd.: 42, Lister 2004: 160). Die in diesen Elementen deutlich werdende Mischung aus „angebotsseitigem Egalitarismus“ und „kompetitiver Solidarität“ berührt somit den gesamten Komplex wohlfahrtsstaatlicher Politiken und führt zu einer neuen Mischung von Arbeitsmarktregulierung, sozialpolitischer Kompensation und bildungspolitischen Investitionen (Schmid/Picot 2001: 229f.), die in ähnlicher Form auch im Leitbild des Aktivierenden Staats zu finden ist: „Mit der

---

<sup>6</sup> Wie in den folgenden Abschnitten deutlich werden wird, unterscheidet dieser Fokus den „enabling state“ vom Aktivierenden Staat insofern, als dass Aktivierung in letzterem auch die tatsächliche Nutzung von Chancen und Möglichkeiten sichern will, indem sie die Fähigkeiten vermittelt, um diese zu nutzen. Auch mit Blick auf die Aktivierung der Verwaltung weist der „enabling state“ ein engeres Verständnis auf. Hier folgt er im Wesentlichen dem Ansatz des New Public Management. Eine „Selbstaktivierung“ von Politik und Verwaltung, die diese in die Lage versetzt, mit Bürgern und Bürgergruppen in einen sozial-kommunikativen Prozess produktiv einzutreten, fehlt im „enabling state“ (Schmid/Picot 2001: 230ff.).

Betonung von *Human Capital* und des *Investing in People*, von Bildung und Qualifikationschancen und Dienstleistungen generell überschneidet sich das Konzept des *Social Investment State* mit dem des Aktivierenden Staates.“ (Leisering/Hilkert 2000: 38, Hervorhebung im Original). Indem New Labour „social exclusion“ zum Hauptproblem macht, verfolgt es arbeitsmarktpolitische Konzepte und Instrumente einer aktivierenden Politik im Sinne des Aktivierenden Staates, die einem veränderten Gerechtigkeitsverständnis Rechnung tragen (Merkel 2000: 101). „Positive Welfare“ (Giddens 1998) bedeutet dann, von einer Ex-post-Umverteilung, d. h. einer nachträglichen Umverteilung der Marktergebnisse, hin zu einer Ex-ante-Verteilung zu gelangen, die sich als eine vorausschauende Umverteilung der Chancen zur Partizipation am Marktprozess darstellt. So bilden neben „Welfare to Work“ „Employability“ und die enge Verbindung von Bildung und Beschäftigung wichtige Elemente. Dabei halten Kritiker dem „social investment state“ allerdings vor, einer wirklichen Steigerung des Selbsthilfepotenzials der Betroffenen im Sinne der „Hilfe zur Selbsthilfe“ nicht gerecht zu werden:

„(I)m Zuge der angebotspolitischen Restrukturierung der Sozialpolitik folgt sozialpolitisches Handeln nicht länger dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“, sondern wird im Rahmen ‚Positiver Wohlfahrt‘ durch das neue Prinzip ‚Sozialinvestition‘ (Giddens) ersetzt; der Wohlfahrtsstaat wandelt sich so zu einem System sozialer Investitionen.“ (Dahme/Wohlfahrt 2003: 85).

Hier werden die Wurzeln des „social investment state“ (zumindest in seiner praktischen Umsetzung) im Aktivierungsverständnis des „enabling state“ deutlich, der nur „ermöglichen“, aber nicht „aktivieren“ will.<sup>7</sup> Darüber hinaus wird noch ein weiterer Punkt deutlich, der für die deutsche Politik bedeutsam ist: Die Vorläufer des Aktivierenden Staates bzw. ihre internationale Rezeption konzentrieren sich vor allem auf Elemente, die einer Aktivierung der Leistungsempfänger dienen.<sup>8</sup> Dagegen wird die Aktivierung von Verwaltung und Leistungsanbietern wenig thematisiert. Auch dieser Aspekt wird für die Bewertung des Aktivierenden Staates in seiner praktischen politischen Ausprägung von Bedeutung sein.

---

<sup>7</sup> Diese Tendenz setzt sich auch in der Umsetzung des Aktivierenden Staates in Deutschland fort (siehe Abschnitt 2.3).

<sup>8</sup> Damit soll die umfangreiche Literatur zur Modernisierung der Verwaltung etwa in Großbritannien nicht ignoriert werden. Die Analysen und Bewertungen des „Dritten Weges“ beziehen sich jedoch v. a. auf seine sozialpolitischen Aspekte.

### 2.1.1.2 Die Entwicklung des Aktivierenden Staates in Deutschland

Für die Entwicklung und Umsetzung des Leitbildes des Aktivierenden Staates in der deutschen Politik ist zunächst eine Besonderheit festzuhalten: Der Aktivierende Staat stellt in vielerlei Hinsicht einen „lokalen“ Staat dar. Der Charakter sozialer Dienstleistungen (Koproduktion), das Leitbild der „reflexiven Verwaltung“ oder das Bild von der „molekularen Verwaltung“, die lokal oder regional begrenzte Dienste im Sinne des Gewährleistungsmodells „einkauft“ und koordiniert, verdeutlichen diese Tendenz (siehe Abschnitt 2.2.2). Dagegen erfolgte die Formulierung des Leitbildes maßgeblich auf Bundes- und Landesebene. Dies kann als Ausdruck der Führungs- und Regulierungsfunktion des (Zentral-)Staates gesehen werden. Für die Umsetzung des Leitbildes bedeutet es aber, dass sie den Bedingungen dieses „Mehrebenen-systems“ Rechnung tragen muss bzw. durch dieses geprägt ist – und dass sie vielfältige, regional unterschiedliche Formen annehmen kann.<sup>9</sup>

Die Entwicklung des Aktivierenden Staates in der deutschen Politik stellt vor allem eine Reaktion auf das Leitbild des „schlanken Staates“ der christlich-liberalen Regierungsperiode<sup>10</sup> dar, das zu dieser Zeit sowohl national als auch international das hegemoniale Leitbild bildete (Schridde 2005: 3, siehe auch die Ausführungen zu Beginn von Abschnitt 2.1.1). Die Anfänge des Aktivierenden Staates sind verknüpft mit Bestrebungen des Landes Niedersachsen, ab 1994 (unter einer SPD-Alleinregierung) Staat und Verwaltung angesichts einer angespannten Haushaltslage, steigender Verschuldung des Landes und zurückgehender Steuereinnahmen zu modernisieren. Wesentlich entwickelt wurde das Leitbild – unter maßgeblicher Beteiligung seiner wissenschaftlichen Vertreter<sup>11</sup> – im Rahmen der „Sozialbilanz Niedersachsen“ und des „Sozialpolitischen Qualitätsmanagements“, die zwischen 1993 und 1999 mit dem Sozialministerium Niedersachsen durchgeführt wurden (Bandemer et al. 1995, Blanke/Bandemer 1996, 1999b). In ihnen wurde das Leitbild des Aktivierenden Staates „mitentwickelt, weitergehend operati-

---

<sup>9</sup> Reichard plädiert daher für eine „arbeitsteilige“ Regulierung: „Eine nationale Standardsetzung und Regulierung beraubt die kommunale Demokratie ihres Gestaltungsspielraums. (...) Eine rein kommunale Regulierung ist hingegen institutionenökonomisch ineffizient, fördert Insellösungen und behindert Wettbewerb. Eine Lösung könnte hier die Zuordnung der generellen Regulierung zur nationalen oder sogar europäischen Ebene sein, während die konkrete Standardsetzung kommunal erfolgen kann.“ (Reichard 2004: 52).

<sup>10</sup> Dieses beinhaltete im Wesentlichen vier große Reformansätze: die Vorschläge des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“, das 1997 verabschiedete Dienstrechtsreformgesetz, die 1998 verabschiedeten haushaltsrechtlichen Reformelemente sowie insgesamt mehr als 800 einzelne Rationalisierungs- und Reorganisationsmaßnahmen in den Ressorts und deren nachgeordneten Behörden („Generalkalender Schlanker Staat“) (Reichard 1999: 2f.).

<sup>11</sup> So waren diese etwa in der „Arbeitsgruppe Aufgabenkritik“ des eingesetzten „Sachverständigenrat Verwaltungsreform“ aktiv (vgl. Blanke/Thörmer 1998: 500).

onalisiert und in konkrete Steuerungsansätze umgesetzt“ (ebd.), die Einfluss in die Arbeiten zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung fanden. So proklamiert etwa der Bericht der niedersächsischen „Arbeitsgruppe Aufgabenkritik“ eine „Aktivierung der Gesellschaft“ und spricht davon, dass die Gewährleistungsverantwortung des Staates in den Vordergrund trete und eine Vollzugsverantwortung in vielen Aufgabenfeldern ablöse (AG Aufgabenkritik 1997: 8f.). Der Reformprozess war zunächst durch einen starken Fokus auf die Binnenmodernisierung der Verwaltung geprägt – eine Tendenz, die allgemein für die bis Ende der 1990er Jahre durchgeführten Modernisierungsprozesse in Deutschland in starkem Maße kennzeichnend war (Damkowski/Rösener 2003: 18). Mit dem zweiten Bericht der AG Aufgabenkritik fand dann aber eine Umorientierung auf eine Aktivierungsstrategie mithilfe einer „bürgerlichen Aufgabenkritik“ statt, die im Rahmen eines „umfangreichen Diskursprojektes“ Möglichkeiten einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Staat, Bürgern und nicht-staatlichen Institutionen erarbeiten und das Leitbild des Aktivierenden Staates verbreiten sollte. Allerdings verhinderten das „Prozesskontrollinteresse“ der Bürokratie und der politischen Führung einen wirklich offenen Dialog (Schridde 2005: 12). In der Folge kam es zu einer Refokussierung auf die Binnenmodernisierung und zu wachsenden Konflikten zwischen Ressorts und Staatskanzlei, so dass es nicht gelang, die Staats- und Verwaltungsmodernisierung entlang des Leitbilds vom Aktivierenden Staat zu stabilisieren<sup>12</sup>: „Das Konzept des Aktivierenden Staates scheint daher weder in der Bevölkerung noch in der Mitarbeiterschaft in besonderer Weise verankert zu sein (...). Die neue CDU-geführte Landesregierung ist daher wieder zum Konzept des Schlanken Staates zurückgekehrt.“ (ebd.: 13).

Parallel zu diesen Entwicklungen wurde das Leitbild des Aktivierenden Staates ab 1998 von der neu gewählten rot-grünen Bundesregierung unter Gerhard Schröder (vom niedersächsischen Ministerpräsidenten zum Bundeskanzler „aufgestiegen“) vorangetrieben, begleitet von einer „Programm- und Selbstverständigungsdebatte“ (Lamping et al. 2002: 10) über die Politik der „Neuen Mitte“, die in der öffentlichen Wahrnehmung vor allem in der Form von Bodo Hombachs „Aufbruch“-Buch (Hombach 1998) sowie des „Schröder-Blair-Papiers“ (Schröder/Blair 1999) rezipiert wurde. Darin spiegelt sich ein neues sozialdemokratisches Gerechtigkeitsverständnis, das die Eigenverant-

---

<sup>12</sup> Für eine detaillierte Beschreibung des Reformprozesses und die Gründe seines Scheiterns siehe Schridde 2005.

wortung des Einzelnen mit der Verantwortung des Staates zur Herstellung von Chancengleichheit verbindet:

„Für die soziale Gerechtigkeit in der Wissens- und Informationsgesellschaft ist vor allem die Herstellung von Chancengerechtigkeit entscheidend. (...) Auf die politische Ebene übertragen heißt das für mich, (...) dass wir der Gesellschaft Raum schaffen, ihre Belange selbst zu regeln und zugleich den Beitrag jedes Einzelnen zur Gestaltung seines eigenen und des gesellschaftlichen Lebens einfordern. (...) Den Bürgern wird in dieser Zivilgesellschaft ein Stück Subsidiarität und Selbstbestimmung zurückgegeben. Das verlangt die Bereitschaft zu Eigenverantwortung, aber es verlangt auch einen Staat, der sich darauf konzentriert, die Bedingungen für Gerechtigkeit zu schaffen und die Infrastruktur gesellschaftlicher Solidarität zu garantieren.“ (Schröder 2000: 203f.).

Dieses Grundverständnis wurde später in der „Agenda 2010“ konkretisiert, in der für „eine zeitgerechte Differenzierung eines Gerechtigkeitsverständnisses“ geworben wird, das aus Sicht seiner Autoren „die beiden Prinzipienkerne der gleichen Freiheit und der positiven Freiheitsdimension festhält, sie aber konstruktiv auf die neuere gesellschaftliche Entwicklung bezieht“ (Meyer 2004: 187). Dabei rücken vier Grundsätze in den Vordergrund (ebd.):

1. Ein Vorrang für das Prinzip der primären *Selbstverantwortung*, dessen vorgängige Erfüllung für alle sozialen Transferleistungen oberhalb des Niveaus der Sicherung eines menschenwürdigen Lebens vorausgesetzt wird.
2. Ein Vorrang für die Gleichheit der Chance auf eine *Inklusion in den Arbeitsmarkt* als soziales Schlüsselgut, aus dem andere für Freiheit und Gerechtigkeit relevante soziale Güter folgen, insbesondere auch die finanzielle Sicherung des Sozialstaats im Ganzen.
3. Die Anerkennung einer *produktivistischen Komponente* im Gerechtigkeitsverständnis, der zufolge begrenzte Ungleichheiten in dem Maße legitim sind, wie sie zur Vermehrung der materiellen Freiheitschancen aller beitragen.
4. Die Orientierung an einem erweiterten *Beveridge-Kriterium*, demzufolge eine gleiche, die volle Teilhabe am gesellschaftlichen Leben gewährleistende *Grundsicherung Bürgerrecht* ist, nicht aber die darüber hinausgehende Absicherung einmal am Markt erzielter Einkommensniveaus.

Lamping et al. beschreiben dieses Konzept als eine „alte Sozialdemokratie mit liberalem Einschlag“. Auf der Makroebene setze es zwar weiterhin auf den Staat als Aktivierungszentrum und auf dessen Macht zur Herstellung von sozialer Gerechtigkeit. Auf der Mikroebene rücke aber der Appell an sanktionsbewährte Mitwirkungs- und Arbeitspflichten der Hilfeempfänger ins Zentrum.

„Dieser pflichten- und verantwortungsbasierte Aktivierungsbegriff ist ein *individualisierender*, der die ‚von oben‘ mit (zu) generösen Leistungen versorgte einzelne Person im Daseinsfürorgestaat an seine Mitwirkungspflicht und Eigenverantwortung erinnern soll (neue Reziprozität): Die Bereitstellung von gleichen Zugangsbedingungen und sozialen Rechten wird mit der Einforderung aktiver Mitwirkung und Verhaltensanpassung der jeweiligen Zielgruppe verknüpft. Dieser Aktivierungsbegriff basiert auf ‚Arbeit‘, der ‚Nicht-Arbeit‘ unter größeren Vorbehalt stellt und mit Verhaltensaufgaben (Missbrauchsverdacht, Selbstdisziplinierung, individuelles Fehlverhalten) versieht (‚Arbeit statt Sozialhilfe‘).“ (Lamping et al. 2002: 10).

Damit weist die bundesdeutsche Ausrichtung in zentralen Punkten enge Parallelen zum britischen Modell des „social investment state“ auf: Diese liegen insbesondere in den grundlegenden Prinzipien eines „Welfare to Work“-Ansatzes, der die Individuen „in der Arbeitsmarkt- und Sozialhilfepolitik stärker zu staatlich begleiteten, aktiven Unternehmern ihrer eigenen Arbeitskraft macht“ (Lamping et al. 2002: 10). Diese neue individualistische Perspektive kombiniert die Sozialdemokratie mit einer angebotsorientierten fiskal-, wirtschafts- und sozialpolitischen Rahmensetzung.

Parallel dazu schrieb sich die rot-grüne Bundesregierung mit dem Leitbild und Programm „Moderner Staat - moderne Verwaltung“ auch die Reform der öffentlichen Verwaltung auf die Fahnen (BMI 1999, 2004), die sich explizit an den Grundsätzen des Aktivierenden Staates orientierte und über die bisherigen singulären Ansätze der Binnenmodernisierung hinausgehen sollte. Dabei folgte das Leitbild vier Grundsätzen (BMI 1999):

1. Neue Verantwortungsteilung: Das Zusammenwirken staatlicher, halbstaatlicher und privater Akteure zum Erreichen gemeinsamer Ziele soll entwickelt und ausgestaltet werden, indem der Bund die rechtlichen Rahmenbedingungen für einen bürgerorientierten und partnerschaftlichen Staat mit einer effizienten Verwaltung schafft.

2. Mehr Bürgerorientierung: Eine verbesserte Transparenz der Verwaltung und die intensivere Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sollen die Interessen und Motive staatlicher Entscheidungen nachvollziehbar machen und den gesellschaftlichen Akteuren mehr und besseres Wissen an die Hand geben.
3. Staatliche Vielfalt: Durch eine verstärkte Kooperation zwischen den Verwaltungsebenen und die Schaffung von Entscheidungsfreiräumen durch den Abbau bundesrechtlicher Vorgaben soll die Stärkung der Eigenverantwortung, des Subsidiaritätsprinzips und der föderalen Vielfalt erfolgen.
4. Effiziente Verwaltung: Mithilfe von Wettbewerb und Leistungsvergleichen sowie der Orientierung an "besten Lösungen" sollen Verwaltungsabläufe optimiert und zukunftsfähige (Binnen-)Strukturen in der Bundesverwaltung geschaffen werden.

Der Aktivierende Staat hat also massiv Einfluss in praktische Konzepte der Politik gefunden. Soweit die Umsetzung durch Bund und Länder erfolgte, haben sich diese vor allem auf die Reform der Verwaltung von Bund und Ländern bezogen. Da dieser Aspekt nicht im Fokus dieser Arbeit steht, soll sich ihre Bewertung hier auf zwei knappe Hinweise beschränken: Zum einen haben die Erfahrungen in Niedersachsen gezeigt, dass ihre Umsetzung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein kann und von einer spezifischen „Koalition von Macht- und Fachpromotoren bei gleichzeitig optimalem institutionellen Zuschnitt der jeweiligen Machtbereiche beider Akteursgruppierungen“ abhängig war (Schridde 2005: 13). Als sich dieses Promotorengespann auflöste, kam die Reform zum Erliegen. Auch bei der Verwaltungsreform des Bundes klafft zwischen dem Leitbild des Aktivierenden Staates und der Reformpraxis eine Lücke. Neben einem anhaltenden Fokus auf die Binnenmodernisierung „hat die Bundesregierung in ihrem Leitbild zur Staats- und Verwaltungsreform die Konzepte der Verantwortungsstufung und der Verantwortungsteilung zwar aufgegriffen, doch fanden diese Konzepte bislang kaum Eingang in eine Strategie der Qualitäts- und Produktivitätsorientierung staatlicher Aufgabenerfüllung“ (Lamping et al. 2002: 35). Zum anderen ist das Leitbild des Aktivierenden Staates auf Bundes- und Landesebene zwischenzeitlich im Zuge von Regierungswechseln durch neue Leitbilder ersetzt worden. Allerdings führen diese Leitbilder Elemente des Aktivierenden Staates unter anderem „Label“ in unterschiedlichem Umfang fort. Dies ist u. a. deshalb möglich, weil sich die theoretischen Grundlagen des Aktivie-

renden Staates aus verschiedenen Ansätzen speisen, die unterschiedlichen staats- und ordnungstheoretischen Diskussionen und Strömungen entstammen. Sie sollen im Folgenden dargestellt werden.

## 2.1.2 Staats- und ordnungstheoretische Grundlagen des Aktivierendes Staates

### 2.1.2.1 Ursprünge der wissenschaftlichen Debatte

Die wissenschaftliche Diskussion um den aktivierenden Staat speist sich aus zwei Diskussionssträngen: einer (Sozial)Staats- und einer Staatmodernisierungs- und Verwaltungsreformdiskussion (Lamping et al. 2002: 5). Hier kommen (politik- und verwaltungswissenschaftliche) Diskussionen zur Modernisierung des öffentlichen Sektors mit einem neuen staatstheoretischen Diskurs zusammen, der sich mit Fragen der veränderten Rolle des Staates auseinandersetzt (Bandemer et al. 1995: 57). Der seinen Ursprung in den 1970er Jahren nehmende staatstheoretische Diskurs rückt dabei Fragen des „Steuerungsversagens“ und der „Unregierbarkeit“ in den Blickpunkt. Ausgelöst durch eine Reihe analytischer Innovationen und Adaptionen sowie deutliche Veränderungen der politisch-administrativen Ausgangssituation (knapper werdende Ressourcen, eine Rücknahme umfassender Rationalisierungsansprüche, erkennbare Leistungs- und Legitimationsprobleme), erfolgte eine Umorientierung der Diskussion: „Während dabei zum einen Organisations- und Steuerungsfragen in den Vordergrund des Interesses rückten und somit staatliche Interaktions- und Binnenprobleme ein verstärktes Interesse erfahren, griff die auf ‚Staatsüberlastung‘, Verwaltungsvereinfachung und Privatisierung zielende Diskussion weiter aus und förderte eine an Marktkriterien orientierte auch ordnungspolitische Diskussion.“ (Hesse 1987: 64f.). Insbesondere jüngere Arbeiten der Policy-Forschung, die einen wichtigen Strang der Steuerungstheorie der letzten zehn bis fünfzehn Jahre darstellt, sind durch eine stark ausgeprägte Erforschung und Thematisierung von Selbststeuerungs- und Kooperationsprozessen gekennzeichnet (Dose 2003: 26).<sup>13</sup> Ausgehend von diesen Debatten hat die Diskussion um den Aktivierenden Staat allerdings eine eher prozesspolitische Sicht eingenommen, die ordnungspolitische Grundsatzfragen meidet und „sich sehr viel mehr um die

---

<sup>13</sup> Diese Diskussionen führten zu einer Modifizierung und Ausdifferenzierung des analytischen Ansatzes. Héritier nennt insbesondere fünf Erklärungsansätze, die zur Weiterentwicklung der Policy-Analyse beitragen: die *Policy-Netzwerk Analyse*, der Begriff der *Policy Advocacy-Koalition*, die Integration von *Ideen/handlungsleitenden Orientierungen* in den politischen Prozess, die Verwendung des *Garbage Can-Modells* und die Berücksichtigung der *internationalen und sektoralen Policy-Verflechtung* in die Analyse von Policy-Prozessen (Héritier 1993: 15f.).

sich wandelnden Formen der Staatstätigkeit einerseits und die sich ebenfalls wandelnden Tätigkeiten der Bürger andererseits dreht“ (Blanke et al. 2001: 3). Zwar fänden ordnungspolitische Herkünfte ihren Niederschlag in dem Konzept, die in der Rechts-, Politik- oder Public Managementwissenschaft verankerten Konzepte einer Modernisierungspolitik im Aktivierenden Sinne seien jedoch deutlich pragmatisch geprägt.

Ergänzt wird die Debatte um den Aktivierenden Staat durch die bereits in den 60er Jahren begonnene Diskussion um die „Krise des Sozialstaates“, die angesichts von Finanzkrise und wachsender Bürokratisierung sowie damit einhergehender Effizienzmängel und Legitimitätsverluste zunehmend in den Fokus sozialwissenschaftlicher Diskussionen rückte (vgl. Mayntz 1987: 90). Somit stehen drei zentrale Staatsfunktionen im Zentrum der Diskussion um den Aktivierenden Staat: die Ordnungs-, Gestaltungs- und Wohlfahrtssicherungsfunktion<sup>14</sup> (ebd.: 89). Allerdings attestieren Clarke und Newman der Debatte um den „Wohlfahrtsstaat“, dass der Fokus oftmals einseitig auf der „Wohlfahrt“ liege und Aspekte des „Staates“ dabei vernachlässigt würden:

“In broad terms, social policy studies of the restructuring of the welfare state have been more focused on the ‘welfare’ part of this term, rather than the ‘state’. With a few exceptions, social policy has been little concerned with the changing nature of the state form during the past two decades. (...) As a consequence, continuities in the restructuring of the state that extend *beyond* its welfare functions tend to be missed.” (Clarke/Newman 1997: 19).

Das Leitbild des Aktivierenden Staates vermeidet in seiner Konzeption diese „Blickverengung“ durch die Synthese der verschiedenen Diskussionsstränge, wohlfahrtsstaatliche Aspekte bilden allerdings in der Diskussion und Rezeption der politischen Umsetzung einen wesentlichen Schwerpunkt (siehe Abschnitt 2.3).

#### 2.1.2.2 Governance und verschiedene Handlungsarten des Staates

Welches Verständnis geänderter Staatlichkeit liegt nun dem Aktivierenden Staat zugrunde? Während die oben genannte Diskussion um Staatsfunktionen Ende der 1980er Jahre noch einen deutlichen Fokus auf innerstaatliche

---

<sup>14</sup> Auch wenn diese drei Diskussionszusammenhänge teilweise dieselben Probleme aus unterschiedlichen Gesichtswinkeln betrachten, können sie als theoretische Ansätze doch deutlich unterschieden werden (Mayntz 1987: 89).

und -gesellschaftliche Veränderungen aufweist<sup>15</sup>, werden in der aktuellen Diskussion um die Reform und den Umbau (wohlfahrts)staatlicher Arrangements sowohl exogene als auch endogene Gründe angeführt (Lütz 2004: 13). An exogenen Faktoren ansetzende Erklärungen verweisen auf die Beschränkung nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit aufgrund von Europäisierung und Globalisierung. Die Handlungsmaxime nationaler Wettbewerbfähigkeit, so die Argumentation, führe zu einem internationalen Regimewettbewerb, der den Abbau sozialstaatlicher Leistungen nach sich ziehe (siehe ausführlich dazu Streeck 1995). Endogene Faktoren betreffen u. a. den Wandel zur Wissensgesellschaft, den damit einher gehenden Bedeutungsverlust des industriellen Sektors zugunsten des Dienstleistungssektors und Veränderungen in Arbeit und Beruf (siehe Kapitel 3). Darüber hinaus werden hier der demographische Wandel, Veränderungen der Familienstrukturen und die „Reifung“ wohlfahrtsstaatlicher Regime angeführt (Lütz 2004: 14).<sup>16</sup> Die jeweilige Bedeutung exogener und endogener Faktoren für die Neustrukturierung tradierter politischer Systemzusammenhänge ist in der wissenschaftlichen Debatte umstritten. Ohne hier ein abschließendes Urteil zu fällen, lässt sich jedoch konstatieren, dass die verschiedenen Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen staatlichen Handelns in höchst unterschiedlichen, „pfadabhängigen“ nationalen Traditionen und „Architekturen“ integriert werden (Pierson 2001, Scharpf/Schmidt 2000a, 2000b).

Für unsere Fragestellung geänderter Staatlichkeit lässt sich aber dennoch ein allgemeiner Trend benennen, der einen wesentlichen Rahmen für die Entwicklung und Umsetzung des Aktivierenden Staates bildet: Die Entwicklung einer veränderten Form des Regierens, die unter dem Schlagwort „Governance“ diskutiert wird. Dieser Begriff beschreibt die Steuerungs-, Koordinations- und Kontrollstrukturen und -mechanismen pluralistisch zusammengesetzter Politik- und Leistungsnetzwerke in modernen Gesellschaften:

“Interactive social-political governance means setting the tone; creating the social-political conditions for the development of new models of interactive governing in terms of co-management, co-steering

---

15 Das Paradigma des Steuerungsversagens etwa verweist auf inhärente Schranken des traditionellen staatlichen Interventionsinstrumentariums, der Regierbarkeits-Ansatz betont Probleme bei der Durchsetzung politischer Herrschaft, Konformitätsmängel und erodierende Folgebereitschaft und die Krise des Wohlfahrtsstaates erscheint zunächst im Wesentlichen als Finanzkrise bzw. als Krise des Steuerstaates (Mayntz 1987: 89f.)

<sup>16</sup> Für eine zusammenfassende Übersicht der Makrotrends, die einer neuen Konzeption des „Politischen“ im Aktivierenden Staat zugrunde liegen, siehe Blanke et al. 2001.

and co-guidance. Social-political governance and governing are not primarily looked upon as acts of governments, but as more or less continuous processes of interaction between social actors, groups and forces and public or semi public organizations, institutions or authorities." (Kooiman 1993: 3).

Steuerung ist in diesem Kontext als Fähigkeit zur konzeptionell orientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt durch politische Instanzen zu verstehen (Mayntz 1987: 92). Dabei kommen unterschiedliche Steuerungsmodi zum Einsatz. Neben den klassischen Steuerungstypen Hierarchie (Macht/Recht) und Markt (Geld) ist dies zunächst der mittlerweile ebenfalls allgemein anerkannte Steuerungstyp Solidarität, der sich als „nur recht indirekt institutionalisierte, weitgehend informell operierende Handlungskoordination auf der Basis von Sympathie, gemeinsamen Wertorientierungen und Situationseinschätzungen“ definieren lässt (Kaufmann 2002: 189). Diese drei Steuerungstypen ergänzt Kaufmann um zwei weitere: Korporatismus und Professionalität. „Korporatismus“ verweist auf die Emergenz von Verfahren der Interessenvermittlung in der Form von Verhandlungssystemen, die sich von marktmäßigen Verhandlungen durch die dauerhafte und mehrdimensionale Beziehung der beteiligten Akteure abgrenzen. „Professionalität“ beschreibt „Koordinationsformen, die sich in spezifischer Weise verwissenschaftlichter Argumentationen bedienen und unter der Prämisse (...) eines *grundsätzlich gemeinsamen Interesses* der Beteiligten an der jeweils ‚besten Lösung‘ operieren.“ (ebd.: 192, Hervorhebung im Original).

Diese verschiedenen Steuerungsformen sind insofern bedeutsam, als dass sie Ausdruck in einer Vielzahl unterschiedlicher „Eigenschaftszuschreibungen“ des Staates gefunden haben, die im Konzept des Aktivierenden Staates integriert wurden. Ähnlich wie der Aktivierende Staat selbst sind diese Konzepte aus unterschiedlichen Motiven heraus entwickelt worden: „Zum Teil stellen sie Versuche dar, empirisch vorgefundene Veränderungen im Staatshandeln zu verallgemeinern, zum Teil sind sie normativ ausgerichtet mit der Absicht, neue Zielbestimmungen für die Entwicklung des Staates zu ‚gewinnen‘, und schließlich sind auch ordnungspolitische Aspekte nicht zu übersehen.“ (Lamping/Schridde 2004: 58). Im Blickpunkt sollen nun zunächst Ansätze stehen, die nach Lamping und Schridde „Handlungsarten des Staates“ (ebd.) beschreiben. Zu nennen sind hier insbesondere der *verhandelnde Staat*, der *kooperative Staat* sowie der *koproductive Staat*. Gemeinsam ist diesen Ansätzen eine Perspektive, die den staatlichen Akteuren nicht

mehr die hierarchische Kontrolle über die gesellschaftlichen Gruppen, Organisationen und Funktionssysteme zuschreibt, ihnen aber als „manager in the middle“ eine aktive Rolle „in den Prozessen der arbeitsteiligen und konsensabhängigen Problemverarbeitung moderner Gesellschaften“ zuordnet (Scharpf 1992: 107). Der Steuerungserfolg werde erkaufte durch die Enthierarchisierung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft (ebd.: 94f.). Die politische Arena ist in dieser Sichtweise gekennzeichnet durch eine fortschreitende Fragmentierung der Politikfelder mit entsprechenden Policy-Netzwerken (Konzendorf 1998: 82).

Für die Rolle, die die verschiedenen Konzepte dem Staat zuschreiben, kann dabei unterschieden werden zwischen der Leistungsstruktur („industry structure“) und der Regelungsstruktur („governance structure“) (Mayntz/Scharpf 1995: 16). Zur Leistungsstruktur können alle Einrichtungen gezählt werden, die unmittelbar der Erbringung der Leistungen eines Sektors dienen. Öffentliche Leistungen sind in diesem Sinne Leistungen im allgemeinen Interesse, die jedoch nicht notwendigerweise von öffentlichen Einrichtungen produziert werden müssen (Reichard 2002: 3). Die Regelungsstruktur bezeichnet die Institutionen und Akteurskonstellationen, „in denen die Leistungsstrukturen eines Sektors und die in diesen wirksamen Verhaltensanreize absichtsvoll gestaltet und verändert werden können“ (Mayntz/Scharpf 1995: 19).<sup>17</sup> Während das Konzept des verhandelnden Staates vor allem die Regelungsstruktur betrifft, können die Ansätze des kooperativen und des koproductiven Staates primär der Leistungsstruktur zugeordnet werden.

---

<sup>17</sup> Mayntz und Scharpf weisen darauf hin, dass die Trennung zwischen Leistungs- und Regelungsstruktur analytisch sei, da einzelne Akteure sowohl sektorale Leistungen erbringen als auch an der sektoralen Selbstregelung mitwirken könnten. Wie zu zeigen sein wird, ist jedoch gerade die faktische (und nicht bloß analytische) Trennung beider Strukturen eine wichtige Forderung des Aktivierenden Staates (siehe Abschnitt 2.2.3.2).

#### 2.1.2.2.1 Der verhandelnde Staat

Das Konzept des verhandelnden Staates baut unter anderem auf pluralistischen und (neo-)korporatistischen Ansätzen auf, die „die symbiotische Verklammerung von staatlichen Institutionen (bes. der Administration), Parteien und Verbänden“ in den Fokus ihrer Analysen rücken (Alemann/Heinze 1981: 48).<sup>18</sup> Es geht aber insofern über solche Ansätze hinaus, als dass es von einem „loseren“ Verhandlungssystem ausgeht, das teils informellen, teils formellen Charakter besitzt. Die zentrale Politikarena des verhandelnden Staates stellen Netzwerke<sup>19</sup> dar, in denen das, was auf der politischen Agenda zu entscheiden ist, vorgeklärt und vorformuliert wird. Netzwerke bilden somit in der „Architektur der Komplexität“ ein zu den traditionellen Steuerungsmitteln komplementäres Element, das dazu dient, die Entscheidungskosten zu verringern, indem es den Interessenausgleich im Vorfeld der formalen Entscheidungen fördert (Beyme 1998: 53). Die Grundbedingung für die Entstehung von Netzwerken bildet ein beiderseitiges Interesse an den Austauschprozessen, die in solchen Netzwerken stattfinden. Den gesellschaftlichen Akteuren eröffnet sich so die Möglichkeit der Einflussnahme auf den politischen Prozess. Das politisch-administrative System wiederum erhält wichtige Informationen und die Möglichkeit, Widerstände abzubauen und zu kanalisieren (Dose 2003: 26).

Die Teilnehmer in einem Politikfeld sind dabei flexibler zusammengesetzt als im klassischen neokorporatistischen Modell. Sie umfassen eine größere Anzahl von Mitspielern, die nicht permanent in die Entscheidungen eingebunden sind, und sind durch eine höhere Fluktuation von Akteuren und einen geringen Grundkonsens unter diesen Akteuren gekennzeichnet. Sie „konstituieren sich als loses System, weil sie zwar kein gemeinsames Interesse haben; aber sie haben ein gemeinsames Interesse an der Lösung eines Problems und anerkennen ihre gegenseitige Relevanz im Spiel der Entscheidung“ (Beyme 1998: 53). Andererseits entstehen dann auch dauerhafte Austausch- und Kooperationsbeziehungen, wenn die Partner jeweils ein eigenes Interesse daran haben, ihre wechselseitige Verlässlichkeit zu gewährleisten und die Exklusivität der Teilnahme zu sichern (Scharpf 1992: 102). Die Verhandlungen in solchen Netzwerken sind dabei oftmals durch

---

<sup>18</sup> Für eine Abgrenzung von Pluralismus und Neo-Korporatismus siehe Alemann/Heinze 1981 sowie Schmitter 1981.

<sup>19</sup> Eine ausführliche Auseinandersetzung mit dem Netzwerkbegriff und der Bedeutung von Netzwerken für die BBB-Beratung erfolgt in Kapitel 8.

ein Nebeneinander von „positiver“ und „negativer Koordination“ gekennzeichnet (ebd.: 101).

Für den Staat bleiben Netzwerke ein „paradoxes Steuerungsmittel“, da sie oftmals im Wildwuchs entstehen und daher nur bedingt plan- oder steuerbar sind (Beyme 1998: 53). Die Funktionen des Staates entsprechen hier eher denen des Vertragspartners, Moderators und Mediators als dem eines eigenmächtigen Entscheiders (Konzendorf 1998: 82). Dennoch behält der Staat eine aktive Rolle: Vom „austauschlogischen“ strategischen Kalkül der Verwaltung her sichert die „administrative Interessenvermittlung“ (Lehmbruch 1987) die zur Sicherung ihrer Autonomie erforderlichen Steuerungsressourcen. Im Sinne der „administrativen Steuerungslogik“ wiederum kommt es zu einem „public use of private organized interests“ (Streeck/Schmitter 1985), indem die Organisationen kollektiver Interessenwahrnehmung der Sphäre der reinen Privatheit enthoben werden und eine Parallelschaltung von kollektiver Interessenwahrnehmung und Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben erfolgt. Dabei erhöht der Rückgriff auf Netzwerke auch die Berechenbarkeit und Stabilität des Systems. Zu diesem Zweck müssen die korporativen Akteure jedoch in der Lage sein, strategische Entscheidungen, Kompromisse und Ergebnisse aus Verhandlungen mit anderen korporativen Akteuren auch organisationsintern durchzusetzen, d. h. mit anderen Worten „Einflusslogik“ und „Mitgliedslogik“ zusammenzubringen (Dose 2003: 26f.). Der Staat seinerseits stellt zwar nur einen Partner unter anderen im Verhandlungsnetzwerk dar, verfügt aber über spezifische Handlungsorientierungen und -potenziale, wie seine Rechtsetzungskompetenz und das Sanktionspotenzial. Dadurch kommt es zu „Verhandlungen im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1992: 106), so dass der Staat an Einfluss gewinnt, während er gleichzeitig die Verbindlichkeit des Verhandlungsergebnisses – etwa durch die Umsetzung in Recht – gewährleisten und so dessen Akzeptanz erhöhen kann.

#### 2.1.2.2.2 Der kooperative Staat

Auch der kooperative Staat sieht ein Zusammenwirken des Staates mit organisierten gesellschaftlichen Akteuren vor:

„Der Gesellschaft des kooperativen Pluralismus entspricht der kooperative Staat. Das ist ein Staat, der sich mit den Gruppen in Zusammenarbeit verbindet, der Großunternehmen, Oligopolen und organi-

sierten Gruppen Zugang zu seinen Entscheidungsvorgängen gewährt und der demgemäß die Gruppenmeinungen und Gruppeninteressen als bewegende Kraft der Gemeinwohlprozesse in der pluralistischen Demokratie anerkennt. Der kooperative Staat ist ein Staat, der sich der Träger sozialer und ökonomischer Macht zur Umsetzung seiner Ziele bedient und der öffentliche Aufgaben zur kooperativen Erledigung mit eben diesen Machträgern ‚vergesellschaftet‘.“ (Ritter 1979: 408f.).

Entsprechend ist das Konzept des kooperativen Staates nicht überschneidungsfrei vom Verhandlungsstaat zu trennen. Anders als der Verhandlungsstaat betrachtet der kooperative Staat jedoch nicht nur die Regelungsstrukturen, sondern „kooperiert mit den Steuerungsadressaten auf der Stufe konkreter sozialpolitischer Produktionszusammenhänge“ (Lamping/Schridde 2004: 59). Die Verbindung von Regelungs- und Leistungsstruktur wird auch in Hesses Konzeption des kooperativen Staates deutlich. Demnach ist staatliche Politik im kooperativen Staat primär als Führungsaufgabe zu verstehen, der die Wahrnehmung von drei strategischen Funktionen obliegt (Hesse 1987: 71):

- Eine Orientierungsfunktion zur Bestimmung und Definition von Problemen, zur Festlegung von „Fluchtlinien“ des Handelns und zur Präzisierung der erwarteten (und nachprüfbaren) Handlungsergebnisse;
- eine Organisationsfunktion, die sicherstellen muss, dass alle wichtigen Handlungsträger für ein Politikfeld mobilisiert und zu gemeinsamer Handlung zusammengeführt werden;
- eine Vermittlungsfunktion, die zur Aufgabe hat, Konsens und Akzeptanz für gemeinsame Handlungswege zu schaffen und die verschiedenen Handlungsträger zu motivieren.

In dem Maße, in dem es dem Staat gelingt, diese Funktionen auszufüllen, könne es ihm gelingen, Probleme früher aufzugreifen und damit den Staat wieder zum „Herrn des Verfahrens“ (in verändertem Verständnis) zu machen (ebd.: 71). Der konzeptionelle Schwerpunkt auf der Leistungsstruktur findet hier seine Entsprechung im Bild der „kooperativen Verwaltung“, das maßgeblich die derzeitige empirische politik- und verwaltungswissenschaftliche Diskussion prägt (Jann 1998: 264). So sei etwa für die Arbeitsmarktpolitik vielfach nachgewiesen worden, dass öffentliche Verwaltung nicht nur eine entscheidende Rolle bei der Formulierung von Politikinhalt spiele. Vielmehr sei sie zum einen ein wichtiger Akteur bei der Konstruktion und stän-

digen Rekonstruktion der Politiknetzwerke und Verhandlungssysteme, zum anderen verhandele und koordiniere sie im Rahmen der Politikdurchführung viel mehr mit Adressaten als Gesetze einfach anzuwenden und anzuweisen (ebd.: 271).

Kritiker des kooperativen Staates warnen allerdings davor, die vielen Hinweise auf einen kooperativen Staat nicht über zu bewerten. Zum einen hätten die vom kooperativen Staat beschriebenen Phänomene auch schon zu einem früheren Zeitpunkt bestanden. Zum anderen habe regulative Politik keineswegs an Bedeutung abgenommen. „In letzter Konsequenz, wenn nicht häufig schon viel früher, zeigt sich noch immer die herausragende Rolle des Staates, wenn es darum geht, gemeinwohlorientierte Ziele sicherzustellen.“ (Dose 2003: 29). Der kooperative Staat ist insofern – ebenso wie der verhandelnde Staat – nicht als alleinige Beschreibung des komplexen Gegenstandes „Staat“ falsch zu verstehen, sondern bezieht sich auf bestimmte Funktionsbereiche öffentlicher Leistungserbringung (Lamping/Schridde 2004: 59).

#### 2.1.2.2.3 Der koproduktive Staat

Der koproduktive Staat schließlich greift den Gedanken der Koproduktion aus der Dienstleistungstheorie auf und wendet diesen auf öffentliches (sozialpolitisches) Handeln an (ebd.). Er bewegt sich damit eindeutig auf der Ebene der Leistungsstruktur. Die Grundidee des koproduktiven Staates besagt, dass öffentliche Dienstleistungen – wie andere Dienstleistungen auch – erst dann entstehen, wenn sie „konsumiert“, d. h. in Anspruch genommen werden. Erst mit dem „Konsum“ der Dienstleistung entscheidet sich somit ihre Wirksamkeit (Blanke et al. 2001: 20). Davon betroffen sind insbesondere sozialstaatliche Dienstleistungen, die „in verwaltungswissenschaftlicher Perspektive als ‚Daseinsvorsorge‘, in ökonomischer Perspektive als ‚(soziale) Infrastruktur‘, aus soziologischer Perspektive vor allem als ‚soziale Dienste‘ angesprochen werden.“ (Kaufmann 2002: 96). Solche wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungen können auch als „ökologische“ und „pädagogische“ Interventionsformen<sup>20</sup> beschrieben werden, die regelmäßig auf örtlicher Ebene durch die Kommune oder freie Träger – und nur selten auf zentralstaatlicher Ebene – erbracht werden. Ökologische Interventionsformen zeichnen sich durch zwei wesentliche Aspekte aus (ebd.: 96f.):

---

<sup>20</sup> Kaufmann entwickelt diese Kategorien in Abgrenzung zu „rechtlichen“ und „ökonomischen“ Interventionsformen, die den klassischen Bereich staatlicher Sozialpolitik abdecken (siehe Kaufmann 2002: 86ff.).

1. Die Angebote sind räumlich gebunden, setzen einen unmittelbaren Kontakt mit den Leistungsadressaten voraus und sind weder als räumliche Angebote zur Selbstbedienung noch als personenbezogene Dienstleistungen beliebig mobilisierbar.
2. Im Teilbereich der personenbezogenen Dienstleistungen wird die sozialpolitisch relevante Leistung unmittelbar im zwischenmenschlichen Kontakt erbracht oder setzt ihn doch konstitutiv voraus.

„Pädagogische“ Interventionsformen wiederum können als personenbezogene Dienstleistungen charakterisiert werden, die auf die Verbesserung der Handlungsfähigkeit und Handlungsbereitschaft von Personen(mehrheiten) abzielen. Sie stellen somit in der Regel auch ökologische Interventionsformen dar.

Damit rückt der koproduktive Staat die Mitwirkung des Bürgers (als Leistungsempfänger) in den Blickpunkt, wobei durchaus Zielkonflikte zwischen den politisch und verwaltungsmäßig definierten Zielen und den individuellen Präferenzen/Zielen der Bürger auftreten können (Blanke 2001: 152). Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive entspricht der Koproduktion das Bild der „responsiven Verwaltung“, dessen normative Prämisse die effektive und effiziente Dienstleistung ist: „Die Präferenzen der Bürger werden nicht, wie im autonomen Modell, von der Verwaltung selbst definiert, sie werden auch nicht, wie im hierarchischen Modell per Gesetz oder Regierung vorgegeben und auch nicht in komplexen Verhandlungssystemen festgelegt, sondern sie werden direkt gegenüber der Verwaltung artikuliert und durch direkten Austausch durchgesetzt.“ (Jann 1998: 264). In der Realität dürften sich Elemente „kooperativer“ und „responsiver“ Verwaltung vermischen. Das Bild der responsiven Verwaltung hat allerdings einen deutlich stärker normativen Charakter als das der kooperativen Verwaltung, das vielfach Gegenstand empirischer Arbeiten war und ist und insofern eher zur „Realitätsbeschreibung“ herangezogen werden kann.

### 2.1.1.2.3 Ordnungspolitische Ansätze

Während die beschriebenen Ansätze und Entwicklungen allgemein akzeptierte Veränderungen moderner Staatlichkeit bzw. unterschiedliche „Handlungsarten“ des Staates beschreiben und damit den Rahmen bilden, in dem das Leitbild des Aktivierenden Staates umzusetzen ist, legen andere Ansätze einen stärkeren Schwerpunkt auf ordnungspolitische Aspekte. Für den Aktivierenden Staat sind insbesondere vier ordnungspolitische Bezugspunkte rele-

vant, in denen sehr unterschiedliche Verständnisse und Strategien von Aktivierung zum Ausdruck kommen und die teils komplementäre, teils konkurrierende Perspektiven einnehmen: Der aktive Staat, der schlanke Staat, kommunitaristische Ansätze sowie das Konzept des Wohlfahrtspluralismus (Lamping et al. 2002, Lamping/Schridde 2004). Während der „aktive Staat“ (ältere) sozialdemokratische Ansätze aufgreift, die unter dem Stichwort „Aufgabenplanung“ zusammengefasst werden können und „erstaunlich gute Anknüpfungspunkte an die derzeitigen Auseinandersetzungen über Staatsverständnis und Staatsaufgaben“ aufweisen (Lamping et al. 2002: 5), nehmen die anderen drei Ansätze aktuelle Reformdiskussionen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung auf.

#### 2.1.2.3.1 Aktiver Staat

Das Konzept des „aktiven Staates“ ist eng verknüpft mit sozialdemokratischer Politik und nimmt seine Anfänge in der Regierungsbeteiligung der Sozialdemokratie in der Großen Koalition Ende der 1960er Jahre und dem Projekt des „politischen Keynesianismus“ (Lamping/Schridde 2004: 45). In dieser „planenden Demokratie“ (Scharpf 1973) lag die Verantwortung des Staates darin, die Dynamik gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Prozesse aktiv zu regeln und zu steuern, um für das Gesamtsystem relevante Probleme und Krisen zu vermeiden (Mayntz/Scharpf 1973: 116). Der Gedanke der Rationalisierung der Politik und das steuerungsoptimistische Ziel einer neuen und weit reichenden Gestaltung von Gesellschaft mündeten in der Vision einer höheren gesamtgesellschaftlichen Rationalität und eines effektiveren Einsatzes von Ressourcen. Der demokratische Staat als Motor koordinierter gesellschaftlicher Veränderung sollte diese Veränderungen in die Hand nehmen, organisieren und vorantreiben (Lamping et al. 2002: 7). Das Konzept des „aktiven Staates“ ist in dieser Konzeption von einer doppelten Skepsis gegenüber Markt und Gesellschaft geprägt: Zum einen greift der Staat aktiv in ökonomische Prozesse ein, um das Wirken ungebändigter Marktkräfte zu regulieren und ein Marktversagen zu verhindern. Zum anderen betont es die Rolle des Staates, indem es die Selbstorganisations- und Problemlösungsfähigkeiten der Gesellschaft ungenutzt lässt bzw. gar „wohlmeinend ‚erstickt“ (Lamping/Schridde 2004: 45).

Entsprechend stellt die Aktivierung der Bürger zur Erbringung gesellschaftlicher Aufgaben im „aktiven Staat“ kein explizites Ziel dar. Vielmehr dominiert ein hierarchisch-administrativer Politikansatz das Verhältnis der

staatlichen Entscheidungsinstanzen zu den jeweils zu steuernden gesellschaftlichen Teilbereichen, der staatliche Steuerung als „wohlmeinenden Zwang im Kontext einer begrenzten Interaktion und Kooperation mit den Bürgern“ versteht (Lamping et al. 2002: 8f.). Die gesellschaftliche Umwelt erscheint in diesem Politikverständnis in weiten Teilen als steuerungsbedürftiges Objekt, das zur Selbststeuerung nur eingeschränkt fähig ist und daher staatlicher Fürsorge bedarf. Diese Rollenzuschreibung findet seine Entsprechung im „Ausgleichs- und (Um-) Verteilungsstaat“, der soziale Rechte und kollektive Ansprüche schafft und von ihm als defizitär festgestellte Soziallagen ausgleicht. Die Gewährleistung, Finanzierung und Durchführung öffentlicher Güter und Leistungen erfolgen in wesentlichen Bereichen durch den Staat als Verteiler sozialer Anspruchsrechte, dem der Bürger als Anspruchsberechtigter und weitgehend passiver Leistungsempfänger gegenübersteht. Ausdruck dieses Verhältnisses ist die „hierarchische Bürokratie“, „die – legalistisch eingepreßt und konditional programmiert – ihre sozialpolitischen Aufgaben abarbeitet(e)“ (Rüb 2003: 259). Im Ergebnis erlebte der Staat bis in die späten 1970er Jahre hinein mit dem Ausbau des Sozialstaates einen „additiven Funktionen- und Ausgabenzuwachs“ (ebd.).

Wie in Abschnitt 2.1.2.2 dargelegt, ist die Reform- und Planungseuphorie des „aktiven Staates“ mittlerweile jedoch der Einsicht gewichen, dass die Fähigkeit des Staates, interne und externe Konflikte zu regulieren, überschätzt wurde (Beyme 1991: 133). Der „aktive Staat“ steht seit den 1980er Jahren vor einem doppelten Problem: „Einerseits zeigt er sich bei seinem Krisenmanagement und vor allem bei der nachhaltigen Bewältigung kollektiver Großrisiken strukturell überfordert. Andererseits schlägt die politische Logik liberaler Demokratien dann voll durch, wenn es nicht mehr um die Verteilung von Zuwächsen, sondern um die Anordnung von Kürzungen im Rahmen überschuldeter öffentlicher Haushalte geht (Sozialstaatsklientel, Parteienwettbewerb, Eigeninteresse der Institutionen).“ (Lamping et al. 2002: 9).

#### 2.1.2.3.2 Schlanker Staat

Der „schlanke Staat“ stellt eine Reaktion auf genau diesen Befund dar. Immer stärker wachsende staatliche Zuständigkeiten und Regelungen sowie die ausufernden staatlichen Interventionen in Gesellschaft und Wirtschaft, so die Prämisse, beeinträchtigten die Selbstregelungskräfte der Gesellschaft und unterminierten die souveräne Handlungsfähigkeit des Staates. Der

„schlanke Staat“ ist somit in einem neoliberalen (Politik-)Verständnis verwurzelt, das die individuelle Freiheit in den Vordergrund rückt. Vertreter des Neoliberalismus, wie etwa Friedman (1976) und Hayek (1971), sehen gerade in der staatlichen Intervention das zentrale Problem und verstehen wirtschaftliche Krisen und Arbeitslosigkeit entsprechend nicht als Markt-, sondern als Staatsversagen (vgl. Lamping/Schridde 2004: 46). Im Sinne des „schlanken Staates“ muss sich der überforderte Staat daher auf seine Kernaufgaben beschränken, um die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes zu sichern. Aktivierung bedeutet im Konzept des „schlanken Staates“ somit vor allem die Reduzierung der Staatsaufgaben zu Gunsten einer effizienten Selbstregulierung der Gesellschaft über den Markt und subsidiäre Hilfesysteme (Lamping et al 2002: 15).

Mit Blick auf die Aufgabenwahrnehmung des Staates lehnt sich das Konzept des „schlanken Staates“ an die Diskussionen um „lean management“ und „lean production“ in der Privatwirtschaft an und verbindet diese mit Ansätzen des „New Public Management“, das seit den 1980er Jahren in allen westlichen Ländern und – mit leichter Verzögerung – in Deutschland speziell auf kommunaler Ebene in der Form des „Neuen Steuerungsmodells“ aufgegriffen wurde (ebd.: 12). Auf Bundesebene wurde im Jahr 1995 der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ zur Begleitung von Reformmaßnahmen einberufen, die sich vorrangig auf Projekte innerhalb der Bundesverwaltung konzentrierten.<sup>21</sup> Neben diversen Einzelinitiativen enthält das Konzept des Sachverständigenrates allgemeinere staatsrechtliche Überlegungen zur Tiefenprogrammierung des „schlanken Staates“ sowie eine Reformulierung der Sozialen Marktwirtschaft. Dabei wird laut Lamping et al. deutlich, dass der „schlanke Staat“ im bundesdeutschen Kontext stärker auf ordoliberalen Elementen aufbaue. Während das Konzept in seiner neoliberalen Interpretation an die angelsächsische Debatte der frühen 1980er Jahre um den Minimalstaat anschließe, knüpfe es in seiner ordoliberalen Interpretation an die Idee der Sozialen Marktwirtschaft an, dass der „sichtbaren Hand des Staates“ eine zentrale Rolle bei der Konstituierung, Gewährleistung und Überwachung der Ordnung des veranstalteten Wettbewerbs beimesse. Während das Modell des „schlanken Staates“ unter den liberalen Regierungen in Großbritannien („Thatcherismus“) und den USA („Reagonomics“) zu tief greifenden Re-

---

<sup>21</sup> Lamping et al. (2002: 12f.) verweisen jedoch darauf, dass der Begriff „schlanker Staat“ vor dem Hintergrund der seinerzeitigen Konsolidierungsgesetze und Einschnitte in die Sozialleistungssysteme in der öffentlichen Debatte als neoliberale Umbaumetapher für eine deutlich breitere Palette politischer Maßnahmen wahrgenommen wurde.

formen führte, habe es in der Bundesrepublik somit eine gemäßigtere Auslegung erfahren.

Für die Diskussion um den Aktivierenden Staat ist der „schlanke Staat“ insofern bedeutsam, als dass es dem vom „aktiven Staat“ thematisierten „Marktversagen“ den Aspekt des „Politik- und Staatsversagens“ gegenüber gestellt hat:

„Es ist das Verdienst der Debatte um den Schlanken Staat, die Staatstätigkeit wieder in den Mittelpunkt gerückt zu haben. Vor allem aber hat das Konzept des Schlanken Staates Politik- und Staatsversagen überhaupt erst auf die Agenda auch und gerade der Befürworter des deutschen Sozialstaates gerückt. Politik- und Staatsversagen und eben nicht nur Marktversagen, wie im Konzept des aktiven Staates, werden damit zu gestaltunfähigen und -bedürftigen Handlungsbereichen erhoben.“ (Lamping/Schridde 2004: 47).

Gleichzeitig weist das Konzept des „schlanken Staates“ jedoch zwei fundamentale Schwachstellen auf: Zum einen gibt es keine ausreichende Antwort auf die Frage, wie die Rückführung der Staatstätigkeit angesichts durchsetzungsfähiger gesellschaftlicher Interessengruppen konkret gedacht werden kann, zum anderen verabsolutiert es das Potenzial gesellschaftlicher Selbstregelungskräfte und lässt so die Potenziale des Zusammenwirkens verschiedener gesellschaftlicher Kräfte ungenutzt (ebd.).

#### 2.1.2.3.3 Kommunitarismus

Während der „schlanke Staat“ als Gegenmodell zum „aktiven Staat“ verstanden werden kann, entstand der Kommunitarismus wiederum als marktkritische Reaktion auf die liberalistische Gesellschaftspolitik der Reagan- und Thatcher-Regierungen. Dabei umfasst der Begriff Kommunitarismus unterschiedliche Ausprägungen von Ideen, „deren einigendes Band die Vorstellung eines tugend-, wert- und pflichtbasierten neuen Gemeinschaftsdenkens ist“ (Lamping et al. 2002: 17f.). Mit dem „schlanken Staat“ teilt der Kommunitarismus andererseits die Abgrenzung von etatistischen Vorstellungen, indem er in seinem Gemeinschaftsverständnis mehr oder minder explizit von einem Gegenüber von Staat und autonomer Zivilgesellschaft ausgeht. Im Gegensatz zum Liberalismus sind Individualismus und individuelles Handeln jedoch nicht mit dem Markt, sondern mit Kategorien von Gemeinschaftlichkeit und Verantwortungsgemeinschaften verknüpft, die das Fundament einer

starken, aktiven Demokratie und einer sozial integrierten Gesellschaft bilden sollen. Entsprechend wird im kommunitaristischen Aktivierungsbegriff die private Gemeinschaft aktiviert, nicht so sehr die Einzelperson.

Innerhalb des Kommunitarismus lassen sich zwei Hauptströmungen ausmachen (Maaser 2003: 30f.): Die konservativ-soziale Perspektive (MacIntyre 1987, Etzioni 1999) hebt die Bedeutung von Tugenden und Traditionen als Sinnressource hervor und proklamiert die Aufwertung traditioneller gesellschaftlicher Einheiten wie der Familie als Verantwortungsträger. Ihre Bedeutung für den sozialpolitischen Diskurs gewinnt diese Perspektive v. a. in legitimationstheoretischer Hinsicht durch ihre politische Remoralisierung der Gemeinschaftsidee und die Betonung der individuellen Verpflichtung gegenüber der Gemeinschaft (Maaser 2003: 30). Die sozial-liberale Variante des Kommunitarismus (Walzer 1992) teilt mit ihrem konservativen Pendant die normative Hervorhebung der Gesellschaft gegenüber dem Staat, schreibt letzterem jedoch eine zentrale Steuerungsfunktion zu, um den gesellschaftlichen Zusammenhalt und vor allem die Unterscheidung zwischen den verschiedenen Subsystemen zu gewährleisten (Maaser 2003: 30f.).

Obwohl aus einem deutlich anderen kulturellen und gesellschaftlichen Kontext stammend, sind kommunitaristische Konzepte in Deutschland in den 1990er Jahren insbesondere in sozialpolitischen Kontexten sowie in der Diskussion über Bürgerengagement aufgegriffen worden. Die Übertragung kommunitaristischer Ansätze ist jedoch mit mindestens drei Problemen verbunden (Lamping et al. 2002: 19f.): (1) Insbesondere in der konservativen Variante stellt der Kommunitarismus ein in hohem Maße exklusives und partikularistisches Konzept der Inklusion dar: Grenzziehungen, selektive Mitgliedschaften und situative statt allgemeine Ansprüche beinhalten die Gefahr einer Erhöhung von gesellschaftlicher Ungleichheit und Ungleichbehandlung. Eben diese Grenzen bilden ja aber den Ausgangspunkt kollektiv-sozialstaatlicher Gesellschaftspolitik. Daran anknüpfend kann (2) festgestellt werden, dass Gemeinschaftsbildung Ressourcen (wie Zeit, Geld, Bildung etc.) voraussetzt, die Adressaten von Sozialstaatlichkeit aber oftmals eine Klientel darstellen, die sich nicht oder kaum organisieren und artikulieren kann. Gerade die konservative Variante des Kommunitarismus unterschätzt zudem (3) meist die Rolle und Verantwortlichkeit des Staates für die Schaffung sozialer Sicherheit und überschätzt das Potenzial sich selbst organisierender Zivilgesellschaft.

#### 2.1.2.3.4 „Neue Subsidiarität“ und Wohlfahrtspluralismus

Eine wichtige Schnittstelle zwischen der Kommunitarismusdebatte und der bundesdeutschen Diskussion findet sich schließlich in verbandlichen Ansätzen unter den Stichworten „Neue Subsidiarität“ und „Wohlfahrtspluralismus“<sup>22</sup>. Gleichzeitig ist dieser Ansatz aber – je nach Ausprägung (s. u.) – auch kompatibel mit den anderen aufgeführten ordnungspolitischen Konzepten. Neben dem Kommunitarismus sammeln sich unter dem Signum des Wohlfahrtspluralismus Konzepte aus der Korporatismusdebatte, der katholischen Soziallehre sowie liberale Standpunkte der Wohlfahrtsökonomie. Gemeinsam ist diesen Ansätzen zunächst die Analyse wohlfahrtsstaatlicher Entwicklungen:

„Unterhalb der Oberfläche allfälliger Abbau-, Privatisierungs- und Deregulierungsstrategien wohlfahrtsstaatlicher Leistungen zeichnet sich in sämtlichen westlichen Ländern eine grundsätzliche Neuordnung institutioneller Arrangements wohlfahrtsstaatlicher Systeme ab, die auf eine Pluralisierung von Institutionen und Akteuren der Wohlfahrtsproduktion jenseits von Markt und Staat sowie auf eine Stärkung von Gemeinsinn, bürgerschaftlicher Mitwirkung und Selbsthilfe hinauslaufen.“ (Evers/Olk 1996b: 10).

Aufbauend auf diesem Befund weisen die verschiedenen wohlfahrtspluralistischen Konzepte drei zentrale Gemeinsamkeiten auf: 1. rechnen sie ausdrücklich mit dem produktiven Beitrag von Organisationen des „Dritten Sektors“ und Formen der Gemeinschaftsbildung; 2. verlassen sie damit die herkömmliche bipolare Zentrierung von gesellschaftlichen Entwicklungskonzepten und Sozialpolitik auf (Zentral-)Staat und Märkte; 3. akzentuieren sie angesichts einer Abwertung der staatlichen Rolle als Produzent und Träger von Diensten und Einrichtungen die Strategie bildenden, regulativen, gewährleistenden und moderierenden Aufgaben des Staates (ebd.: 40).

Den Ausgangspunkt der Diskussion im bundesdeutschen Kontext bildete zunächst in den 1980er Jahren die Debatte um die „Neue Subsidiarität“, die das der katholischen Soziallehre entstammende Subsidiaritätsprinzip aufgriff (Nell-Breuning 1976, 1990). Dieses sieht Hilfen des Staates und

---

<sup>22</sup> Für den Begriff des Wohlfahrtspluralismus werden alternativ auch die Begriffe „gemischte Ökonomie der Wohlfahrt (mixed economy of welfare)“, „gemischte Wohlfahrtsproduktion“ oder „welfare mix“ verwendet (Evers/Olk 1996b: 10).

der Politik an den Einzelnen oder an Gemeinschaften in Not erst dann und in dem Maße vor, in dem sich die Kräfte zur Eigenhilfe bei den Betroffenen erschöpfen. Dabei lässt der Staat zunächst der jeweils nächst größeren „Einheit“ den Vortritt (Evers 2000a: 14). Die so entstandene Partnerschaftsformel bestärkt sowohl das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen als auch das Selbstgestaltungsrecht der freien Träger und ist die bis heute gültige Norm der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern. Insbesondere im Bereich der Sozial- und Jugendhilfe führte sie zu einem Vorrang der freien Träger, die eine größere Nähe zu den persönlichen Lebensumständen der Bürger für sich reklamierten (Heinze 1986: 14). An Stelle einer formalen Rangordnung haben sich so wechselseitige Abhängigkeits- und Kooperationsverhältnisse etabliert, die beiden Seiten relative Vorteile verschaffen. „Die kommunalen und staatlichen Institutionen nutzen die Ressourcen und Leistungspotenziale der Wohlfahrtsverbände, während diese einen bevorzugten Zugang zu öffentlichen Subventionen haben und an der Politikformulierung mitwirken, was ihnen gleichzeitig eine längerfristige Bestandsicherung bietet.“ (ebd.: 16). Parallelen zur Korporatismusdiskussion sind hier nicht zu übersehen. So entwickelte sich – angestoßen durch angelsächsische Debatten um einen „welfare mix“ bzw. „welfare pluralism“ sowie kommunitaristische Ansätze zur assoziativen Demokratie – aus der Debatte um die „Neue Subsidiarität“ seit Mitte der 1990er Jahre ein breiterer Diskurs, der u. a. auch sozialpartnerschaftliche Arrangements sowie die Selbstverwaltung der Sozialversicherungen umfasst (Lamping et al. 2002: 22ff.). Das Konzept des Wohlfahrtspluralismus kann insofern in einer zeitgeschichtlichen Perspektive auch als Fortentwicklung des Konzeptes einer Neuen Subsidiaritätspolitik interpretiert werden.

Betrachtet man das Konzept des Wohlfahrtspluralismus als normativ-politisches Leitbild im internationalen Vergleich, so lassen sich vier Idealtypen in der Wohlfahrtspluralismus-Diskussion identifizieren (Evers/Olk 1996: 40ff.):

1. Wohlfahrtspluralismus als ein Programm der Verallgemeinerung managerieller und konsumistischer Orientierungen
2. Wohlfahrtspluralismus als gesellschaftlicher Wettbewerb
3. Wohlfahrtspluralismus als soziale Entwicklungspolitik
4. Wohlfahrtspluralismus durch mehr Markt und mehr Gemeinschaft

Lamping et al. fassen diese vier Idealtypen wiederum zu zwei konkurrierenden Ausdeutungen zusammen (Lamping et al. 2002: 24): *Marktliberale* bzw.

*-regulative Perspektiven* zielen auf die Reform des öffentlichen Sektors und die Stärkung von Markttrationalitäten ab und konzipieren den Staat als Dienstleistungsbetrieb, der zu Gunsten der Bürger/Kunden mit den verschiedenen Auftragnehmern bzw. Leistungserbringern Vertragsbeziehungen unterhält. Organisationen des Dritten Sektors treten in den gesellschaftlichen Wettbewerb mit staatlichen und privaten sozialen Dienstleistern, während der Staat vor allem regulative Funktionen wahrnimmt. Die *soziale Entwicklungsperspektive* hingegen knüpft an kommunitaristische Konzepte sowie Subsidiaritätsvorstellungen an und plädiert für den Umbau „vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrts-gesellschaft“ (Evers/Olk 1996a), indem die Aktivierung (zivil-)gesellschaftlicher Wohlfahrtsbeiträge angestrebt wird. Die Begrenzung staatlicher Aktivitäten erfolgt somit v. a. zugunsten des Dritten Sektors, während der Staat eine wichtige Rahmen setzende und unterstützende Funktion behält.

Gemeinsam haben alle Perspektiven „das Bestreben, durch die Überwindung von Innovationsblockaden in herkömmlichen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements und durch die Herstellung neuer Kombinationsformen von Institutionen und Sektoren der Wohlfahrtsproduktion das erreichte Niveau der Wohlfahrt unter veränderten Bedingungen zu erhalten bzw. Wohlfahrtssteigerungen durchzusetzen“ (Evers/Olk 1996b: 10). Allerdings setzen sie sehr unterschiedliche Schwerpunkte auf die vier Sektoren der Wohlfahrtsproduktion (Staat, Markt, Dritter Sektor, informeller Sektor). Dabei ist zu beachten, dass diese vier Sektoren auf jeweils „spezifische zentrale Bezugswerte bzw. normative Gütekriterien“ hin ausgelegt sind, deren Erfüllung „regelmäßig nur auf Kosten der Verfehlung bzw. Vernachlässigung der jeweils übrigen normativen Ziele bzw. Gütekriterien“ gelingt (Evers/Olk 1996: 22). „Politische Ordnungskonzepte und -strategien, die auf die (exklusive) Stärkung jeweils eines dieser vier Institutionenkomplexe und Handlungslogiken abzielen, müssen sich also mit dem nicht-intendierten Folgeproblem der (potenziellen) Verfehlung der übrigen normativen Gütekriterien auseinandersetzen.“ (ebd.).

In der Regel vermischen sich die verschiedenen ordnungspolitischen Konzepte jedoch in der Realität. Blickt man auf die Umsetzung wohlfahrtspluralistischer Konzepte in den verschiedenen Staaten, so werden verschiedene Politikfelder mit unterschiedlichen Akteurskonstellationen und einer Vielfalt an funktional spezialisierten Trägern und Interessengruppen sichtbar, deren Dynamik durch einmal getroffene institutionelle Grundentscheidungen geprägt ist:

„Welche Form die konkrete Institutionalisierung und funktionale Ausdifferenzierung des Wohlfahrtssektors angenommen hat, scheint in hohem Maße von nationalen Gegebenheiten wie der Struktur der Staatlichkeit, dem Ausmaß an kommunaler Autonomie, dem Verhältnis von Kirche und Staat, dem Charakter der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen sowie der Art und Weise der öffentlichen Institutionalisierung privater Interessenvertretung abhängig.“ (Kaufmann 2002: 217).

Für die Bundesrepublik macht Kaufmann u. a. ein auf die Sozialversicherung bezogenes Politikfeld (unter starker Beteiligung der Tarifpartner), ein gesundheitspolitisches Politikfeld (mit starkem Einfluss der Produzentenverbände), ein auf Sozialhilfe bezogenes Politikfeld (mit starkem Einfluss der Kommunen und der freien Wohlfahrtspflege) und ein bildungspolitisches Politikfeld (mit starkem Einfluss der Länder und der Lehrerverbände) aus (Kaufmann 2002: 217).

Trotz beträchtlicher nationaler Unterschiede sehen Evers/Olk vier zentrale Entwicklungstrends wohlfahrtsstaatlicher Arrangements in den entwickelten westlichen Gesellschaften (Evers/Olk 1996: 28ff.):

- Die Grenzen zwischen den einzelnen Sektoren der Wohlfahrtsproduktion werden durchlässiger und die Interaktionen zwischen ihnen in der Folge intensiver.
- Eine Steigerung des Niveaus individueller und kollektiver Wohlfahrt ist zunehmend weniger von Substitutions- und Verdrängungsprozessen zwischen klar abgegrenzten Sektoren, sondern vielmehr eher von synergetischen ‚mixes‘ von unterschiedlichen Ressourcen und Handlungsrationalitäten zu erwarten.
- Die Nicht-Berücksichtigung und Instrumentalisierung der Leistungen des informellen durch den formellen Bereich wird zunehmend durch Strategien des systematischen Einbezuges und der Berücksichtigung der Leistungen und Potenziale des informellen Sektors der Wohlfahrtsproduktion abgelöst.
- Die Ausbreitung neuer Formen gemeinschaftlicher Selbstorganisation und solidarischer Hilfe im Gefolge neuer sozialer Bewegungen sowie das (allmähliche) Vordringen kommerzieller Anbieter und entsprechender Unternehmensphilosophien haben inzwischen zu einer erheblichen Pluralisierung der Organisations- und Anbieterlandschaft in den meisten westlichen Ländern geführt.

Diese Entwicklungen werden jedoch nicht nur positiv bewertet. So wird insbesondere die wachsende Professionalisierung und Bürokratisierung der Wohlfahrtsverbände kritisch gesehen. Sie unterschieden sich in vielen Punkten – gerade auch im Urteil der Klienten – kaum noch von der staatlichen und kommunalen Wohlfahrtspflege (Heinze 1986: 14). Die durch den bedingten Vorrang der freien Wohlfahrtsverbände und freier Initiativen weitgehend ungesteuerte Entwicklung hat so zu erheblichen Effizienz- und Effektivitätsproblemen geführt. Gleichzeitig droht „die Hereinnahme kommunitaristischer Versatzstücke“, das verengte, verbändezentrierte Subsidiaritätsverständnis zu zementieren (Lamping et al. 2002: 25). Auch demokratietheoretisch können wohlfahrtspluralistische Konzepte problematisch sein, „nämlich dann, wenn durch die intermediären Organisationen sozialstrukturelle Widersprüche entschärft und vom politischen System abgeschirmt werden, wenn sie Partizipation verhindern, Veränderungspotenziale blockieren und Gestaltungsmöglichkeiten einschränken“ (ebd.). Allerdings umgehen auch die „neuen sozialen Initiativen“ diese Probleme nicht per se (Bittscheidt-Peters 1990: 83): So hätten die neuen Träger in viel stärkerem Maße neue Hilfsfelder geschaffen und besetzt als alte im Verdrängungswettbewerb erobert. Damit habe sich mit ihrer Entstehung der soziale Sektor bzw. das Hilfeangebot ausgeweitet und es würden mehr Ressourcen verbraucht, nicht weniger. Zudem sei etwa in der Jugendhilfe, in der Projekte der Selbsthilfebewegung als „vierter Block“ traditionell eine große Bedeutung haben, zu beachten, dass sich sowohl Projekte aus der Alternativszene als auch Projekte, die ein hoher Grad an Selbsthilfe kennzeichnet, unter dem Dach von Wohlfahrtsverbänden finden. Von Seiten der „Wohlfahrtspluralisten“ werden diese Probleme durchaus anerkannt. Sie begegnen ihnen mit der Idee einer „sozialen Entwicklungspolitik“, die mithilfe diskursiver Verständigung im öffentlichen Raum unberücksichtigte Orientierung aufwertet und anerkennt. Das Konzept bleibt bisher jedoch abstrakt (Lamping et al. 2002: 26).

#### 2.1.2.4 Die staats- und ordnungstheoretische Konzeption des Aktivierenden Staates

Das Konzept des Aktivierenden Staates liegt quer zu den beschriebenen Ansätzen. Es stellt ein „zusammengesetztes Konzept“ dar, das Elemente der vier ordnungspolitischen Strömungen aufnimmt (sich von anderen bewusst abgrenzt) und versucht, „diese in ein hybrides Konzept zu integrieren, um einen Ausweg aus dem Dilemma von Allzuständigkeiten und Handlungsunfähigkeit des Staates zu weisen“ (Lamping/Schridde 2004: 50f.). Aufbauend auf den ersten Arbeiten in den 1990er Jahren (Bandemer et al. 1995, Ban-

demer/Hilbert 1998, Bandemer 1999, Blanke/Bandemer 1999a) wurden die ordnungspolitischen Grundsätze des Aktivierenden Staates jedoch erst in der Folgezeit im Detail herausgearbeitet und präzisiert (Lamping/Schridde 2004: 50). Gleichzeitig will der Aktivierende Staat aus einer „pragmatischen prozesspolitischen Perspektive“ (Blanke/Pläß 2005: 34) heraus ordnungspolitische Grundsatzdiskussionen vermeiden. So rückt er ausdrücklich – und stärker als die dargestellten Konzepte – institutionelle Aspekte einer Modernisierungsstrategie in den Blickpunkt. Ordnungspolitische Gehalte senkt er auf die mesotheoretische Ebene von Steuerungsprozessen ab und verknüpft hier verschiedene Steuerungsformen pragmatisch miteinander (Lamping/Schridde 2004: 50f.). Dabei folgt er dem Kerngedanken, „dass der Staat eine Innovationsfunktion als gesellschaftlicher Problemlöser wahrnehmen kann und muss und dass sich dieser Staat jenseits oftmals fruchtloser theoretischer Debatten ‚neu erfinden‘ oder ‚neu denken‘ lässt.“ (Blanke/Bandemer 1999a: 323). Das pragmatische Experimentieren mit Ideen und Ressourcen im Rahmen „einer neuen Kultur des kooperativen und demokratischen Experimentalismus“ (Lamping/Schridde 2004: 40) soll zu einem „inkrementalistischen“ Prozess der wechselseitigen Anpassung, des Vergleichens und Lernens von „best practice“ führen, als dessen Koordinator der Staat weiterhin eine zentrale Rolle einnimmt (Blanke et al. 2001: 5).

Hier werden Anknüpfungspunkte an die „gesellschaftsgestaltende und staatsdominierte Vorstellungswelt“ (Lamping/Schridde 2004: 52) des „aktiven Staates“ deutlich: Der Staat behält im Konzept des Aktivierenden Staates eine Führungs- und Gewährleistungsverantwortung hinsichtlich der Definition und Erbringung öffentlicher Aufgaben und Leistungen. Gerade die vielfältige Verflechtung von staatlicher, hierarchischer Steuerung und verschiedensten Formen der gesellschaftlichen Selbstkoordination bedürfe der aktiven Ausübung der „Direktionsmacht“ des demokratischen Staates. Die Art und Weise, wie der Staat, diese Direktionsmacht wahrnimmt, wandelt sich jedoch unter den Bedingungen veränderter Staatlichkeit. Der Aktivierende Staat konzipiert die neuen Formen des Staatshandelns („modes of governance“) als spezifische Stufen des Politikprozesses, auf denen der Staat und der Bürger bzw. nicht-staatliche Akteure in je unterschiedlichen Rollen auftreten (ebd.). Das Verhältnis von Staat und Gesellschaft wandelt sich dabei im Sinne einer stärkeren Betonung der gesellschaftlichen Subjekte (Individuen, Gruppen, Organisationen) (Heinze et al. 2005: 14). Hier lehnt sich der Aktivierende Staat an wohlfahrtspluralistische Ideen an:

„Konzentriert man sich auf die politische Funktion des Staates, dann ist es berechtigt, der staatlichen Politik eine herausragende Rolle im Vergleich zu anderen gesellschaftlichen Institutionen zuzubilligen. Betrachtet man jedoch den Staat als Produzenten sozialer Dienste, so ist es angemessener, ihn als ‚öffentlichen Sektor‘ zu konzeptionalisieren, der keine Vorrangposition gegenüber anderen Sektoren der Gesellschaft beanspruchen kann.“ (Evers/Olk 1996b: 17f.).

Die Verantwortung für die Finanzierung und den Vollzug sozialer Dienste teilt sich der Staat somit mit verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren. Dabei übernimmt der Aktivierende Staat aus den unterschiedlichen Ausdeutungen des Wohlfahrtspluralismus das Ziel, die Beziehungen zwischen den unterschiedlichen Sektoren der Wohlfahrtsproduktion zugunsten der Verbände und Initiativen des Dritten Sektors bzw. intermediärer Organisationen und Instanzen zu stärken (Lamping et al. 2002: 24f.). Grundsätzlich sieht der Aktivierende Staat Optimierungspotenziale jedoch in einem besseren Zusammenspiel aller vier Sektoren (staatlichem, informellem, verbandlichem und gewerblichem), wobei er von einer Überschneidung der Grenzen zwischen diesen Sektoren ausgeht und auch in solchen Bereichen nicht-staatliche Beiträge gutheißt, die traditionell als Domänen öffentlicher Angebote gelten (Heinze et al. 2005:19).

Gleichzeitig liegt die Ausgestaltung des wohlfahrtspluralistischen Arrangements im Konzept des Aktivierenden Staates aber in den Händen der staatlichen Regulierung. Während es sich hier bisher in der Regel um historisch gewachsene Konstellationen der Zusammenarbeit von staatlichen Stellen und Verbänden handelt, zielen die Planungs- und Steuerungskonzepte des Aktivierenden Staates auf eine geplante und geregelte Aufgabenteilung ab. Damit greift der Aktivierende Staat die Skepsis des „aktiven Staates“ gegenüber den Kräften der Selbstorganisation auf: „Würde ihnen eine umfassende, quasi naturwüchsig entstehende Problemlösungskompetenz zugeschrieben, bedürfte es keiner Aktivierung. Der Aktivierende Staat geht demnach von einem Zusammenspiel von Staat und Gesellschaft aus, verbunden mit einer durchaus aktiven Rolle des Staates.“ (Heinze et al. 2005: 14f.). Im Gegensatz zu den mehr oder minder anti-staatlichen Positionen wohlfahrtspluralistischer, kommunitaristischer und neoliberaler Ansätze, spricht der Aktivierende Staat dem Staat also in der kooperativen Gemeinwohlkonkretisierung und -produktion eine aktive Funktion zu. Indem der Staat Organisations-, Verfahrens- und Regelungsstrukturen bereitstellt, verkoppelt er

staatliche und nicht-staatliche Handlungsbeiträge als Gemeinwohlbeiträge miteinander. Der Aktivierende (Gewährleistungs-)Staat setzt somit auf eine „Koordination durch Struktursteuerung“ (Schuppert 2005: 34). Dabei erfasst diese Konzeption alle Bereiche staatlichen Wirkens und geht über die klassischen wohlfahrtsstaatlichen Politikfelder hinaus. Damit erweitert der Aktivierende Staat den sektoral bezogenen Begriff des „welfare-mix“ zu einem „institutional mix“, dessen Mischungsverhältnisse je nach Politikbereich variieren (ebd.: 182).

Ziel dieser Strategie ist es, die vermuteten vielfältigen Produktivitätsreserven im System der Leistungserbringung und -verwaltung im Rahmen des gegebenen Bestands zu „aktivieren“, indem die Ressourcennutzung intensiviert und die Ressourcenverwendung strukturell verändert wird (Blanke et al. 2001: 18). Der Aktivierende Staat lehnt sich hier an „managerielle“ Konzepte und Ideen an, „in deren Mittelpunkt die axiomatisch gesetzte und geglaubte Behauptung steht, dass Management *die* Alternative im Umgang mit zunehmender Kontingenz ökonomischer, sozialer, politischer und institutioneller Phänomene ist“ (Rüb 2003: 264, Hervorhebung im Original). Der „Managerialismus“<sup>23</sup> wolle Effektivität, Effizienz und Flexibilität von organisatorischen und institutionellen Strukturen verbessern, indem er Unternehmergeist, Risikobereitschaft, Eigenverantwortung und Selbstregierung stärke. Vertreter des Aktivierenden Staates betrachten eine solche Strategie der Produktivitätssteigerung aus drei Gründen als notwendig:

„Erstens wird die Suche nach finanziellen Ressourcen meist vergeblich bleiben (Belastung des Faktors Arbeit; Erhöhung der Staatsquote etc.); zweitens setzt reines ‚Sparen‘ für sich meist keine positiven Anreize für wirtschaftliches Verhalten oder verstärkt eine Qualitätsorientierung bei den Leistungserbringern (...); und drittens zeigt sich, dass es als Versagen wahrgenommen wird, wenn die Politik den Forderungen der sozialstaatlichen Leistungserbringer nach zusätzlichen Ressourcen (‚mehr Geld ins System geben‘) nachgibt (...).“ (Lamping/Schridde 2004: 42).

Hier greift der Aktivierende Staat auch Instrumente des „schlanken Staates“ auf, wie etwa das „Neue Steuerungsmodell“. Allerdings betrachtet er es nicht als Konzept des Aufgabenabbaus oder Aufgabentransfers, „sondern (...)“

---

<sup>23</sup> Für eine zusammenfassende Darstellung der Grundprinzipien des „Managerialismus“ sowie einer Interpretation des wohlfahrtsstaatlichen Wandels in der Bundesrepublik als „managerieller Staat“ siehe Rüb 2003.

propagiert bei vorhandenem Aufgabenbestand eine neue, dem Gedanken des New Public Management verpflichtete Form und Technik der Aufgabenerledigung“ (Schuppert 1998: 25). Das „Trilemma zwischen Effektivität, Effizienz und Legitimität“ will der Aktivierende Staat somit im Prozess der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in „einem übergreifenden Konzept der Qualitäts- und Produktivitätssteigerung der öffentlichen Leistungserbringung“ verbinden (Blanke/Platz 2005: 34).

Mit dem „schlanken Staat“ teilt das Leitbild des Aktivierenden Staates darüber hinaus eine rationalistische Konzeption individuellen und kollektiven Handelns, die im Sinne eines Rational-Choice-Ansatzes davon ausgeht, dass jedes Individuum bestrebt ist, seinen individuellen Nutzen zu optimieren. Damit grenzt sich der Aktivierende Staat gleichzeitig deutlich von kommunitaristischen Ansätzen ab, die eine Revitalisierung der örtlichen Gemeinschaft vorrangig durch gemeinsame Werte erreichen wollen. In der Konsequenz will der Aktivierende Staat die Rahmenbedingungen so gestalten, „dass sich ein Engagement für den Einzelnen lohnt und dazu beiträgt, auch für die Gemeinschaft Nutzen zu stiften“ (Heinze et al. 2005: 20). Da die betroffenen Akteure jedoch nicht immer von sich aus Handlungsoptionen erkennen, die einen Nutzen für sie haben könnten, ist es zudem Aufgabe des Staates, Engagement aktiv anzuregen und den potentiellen Nutzen aufzuzeigen (Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey 2001: 526). Diese Prämisse wird auch in dem Aktivierungsverständnis des Aktivierenden Staates in Abgrenzung zu dem des „schlanken Staates“ deutlich: Während Aktivierung im „schlanken Staat“ eher „negativ“ durch das Setzen von Anreizen erfolgt, macht der Aktivierende Staat laut Leisering/Hilkert (2002: 29f.) handlungsbezogene „positive“ Angebote und bietet Fördermaßnahmen an. Das neoliberale Anreizmodell kombiniere Leistungsreduktion und soziale Kontrolle. Dagegen setze das aktivierende Angebotsmodell den Schwerpunkt auf soziale Förderung, allerdings ebenfalls in Kombination mit sozialer Kontrolle. Es geht dem Aktivierenden Staat somit um die Entwicklung einer Politik, „die es versteht, Beteiligungsformen zu entwickeln, entlang derer individuelle Interessen und Gruppenanliegen und ihre Konfliktaustragungen durch wechselseitigen Respekt und die Berücksichtigung von Gemeinwohlbelangen geprägt werden. Eine derart aktivierende Politik, so die Hoffnung, könnte Marktkräfte zivilisieren, aber auch entwickeln und nutzen helfen.“ (Evers 2000a: 14).

## 2.2 Kern-Elemente des Aktivierenden Staates: Vom Leitbild...

Die zentralen Elemente/Leitlinien des Aktivierenden Staates sind vielfältig benannt worden<sup>24</sup>, wobei jedoch weder zwischen den Autoren Einigkeit über die verschiedenen Leitlinien zu herrschen scheint, noch bei einzelnen Autoren immer klare Kategorien bei der Abgrenzung der einzelnen Elemente zu erkennen sind (und einzelne Autoren sogar teilweise in verschiedenen Publikationen unterschiedliche Elemente anführen). Wir schlagen hier daher eine Unterscheidung vor, die den zentralen Begriff der Aktivierung mit den jeweils zu aktivierenden Akteuren verbindet. Legt man diese Kategorisierung zugrunde, ergeben sich die folgenden drei Kern-Elemente:

1. Aktivierung der Bürger/Leistungsempfänger
2. Aktivierung der öffentlichen Verwaltung
3. Aktivierung der Leistungsanbieter

Im Folgenden sollen diese drei Kern-Elemente des Aktivierenden Staates im Detail dargestellt werden.

### 2.2.1 Aktivierung der Bürger/Leistungsempfänger

Das Element der „Aktivierung der Bürger“ im hier verstandenen Sinne betrifft die Rolle des Bürgers als Adressat und Empfänger öffentlicher Leistungen und klammert damit bewusst die Aktivierung des Bürgers als Leistungserbringer (siehe Abschnitt 2.2.3) aus. Dieser Aspekt ist hier nur insoweit relevant, wie der Bürger durch das Ergebnis der Aktivierung selbst in die Lage versetzt wird, ohne Unterstützung auszukommen, und somit möglicherweise zuvor erhaltene Leistungen für den eigenen Bedarf selbst übernimmt, zumindest aber nicht länger nachfragt.

#### 2.2.1.1 Der Aktivierungsbegriff des Aktivierenden Staates

Damit rückt zunächst der Aktivierungsbegriff des Aktivierenden Staates in den Blickpunkt, der der Aktivierung der Bürger als Leistungsempfänger zugrunde liegt. Dieser zeichnet sich durch drei Aspekte aus:

1. Die Verbindung von „positiver“ und „negativer“ Aktivierung („Fördern und Fordern“),
2. die Differenzierung von Leistungsempfängern und -outputs sowie
3. den Fokus auf die Arbeitsmarktintegration.

---

<sup>24</sup> Siehe u. a. Bandemer 1999, Blanke/Bandemer 1999a, Reichard 1999, Lamping et al. 2002.

Die in Abschnitt 2.1.2.4 bereits angedeutete Unterscheidung zwischen „negativer“ und „positiver“ Aktivierung wird in Deutschland vor allem unter dem Schlagwort „Fördern und fordern“ diskutiert: Das „Fördern“ trägt der Tatsache Rechnung, dass die bloße normative Forderung nach Engagement zu kurz greift, und zielt darauf ab, die Hemmnisse für gesellschaftliche Eigenständigkeit und Koproduktion abzubauen und förderliche Rahmenbedingungen und Infrastrukturen für gesellschaftliche Initiativen und Projekte zu installieren. „Fordern“ bedeutet, dass der „hilfreiche Beistand“ so gestaltet werden soll, dass individuelles Engagement nicht ersetzt, sondern vielmehr die individuelle Verantwortung gestärkt wird (Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey 2001: 523). Mit anderen Worten geht es hier also darum, die Rechte und Pflichten gesellschaftlicher Akteure durch die Verbindung aktiver Förderung mit sozialer Kontrolle in eine neue Balance zu bringen. Fördern oder „positive“ Aktivierung umfasst dabei spezifische Angebote und Fördermaßnahmen, die individuell auf Klienten und Klientengruppen und ihre Lebensumstände zugeschnitten sind und etwa Beratung, Information, Qualifikation, Unterstützung von Selbsthilfegruppen etc. umfassen können (Leisering/Hilkert 2000: 30). Dagegen meint der Aspekt des „Forderns“, also die „negative“ Aktivierung, „dass staatliche Politiken und Interventionen derart ausgestaltet werden sollen, dass die Eigenverantwortung der nichtstaatlichen Akteure gestärkt und mit dem Angebot bestimmter staatlicher Leistungen und Zuwendungen bestimmte Gegenleistungen der Programmadressaten (z. B. in Form eigener aktiver Mitwirkung an der Problemlösung bzw. des Einbringens eigener Ressourcen und Kräfte) erwartet werden“ (Heinze et al. 2005). Ausdruck findet diese Reziprozität von „Gelegenheit“ und „Verantwortung“ in dem „Ersatz von Anspruchsbeziehungen durch Vertragsbeziehungen zwischen Staat und gesellschaftlichen Leistungsempfängern“ (Lütz 2004: 21). Die Ablehnung von öffentlichen Förderangeboten kann dann in letzter Konsequenz mit Sanktionen verbunden sein, vorausgesetzt, geeignete, individuell passgenaue Förderangebote wurden überhaupt gemacht (Fretschner et al. 2003: 48).

Mit der Hinwendung von Anspruchs- zu Vertragsbeziehungen berührt der Aktivierende Staat einen Aspekt, den Bogs mit dem Stichwort „Freiheit durch das Gesetz“ bezeichnet und der „auf die Bedeutung des Rechtsanspruchs auch gerade bei sozialen Leistungen hinweist“ (Bogs 1969: 58). Aus der Sicht des Leistungsempfängers bedeutet Freiheit durch Recht zum einen, durch Einräumung von klagbaren Rechtsansprüchen auf bestimmte soziale Leistungen „aus dem Status des Objekts der Hilfe zum Träger des Rechts

auf Hilfe, zum Subjekt“ (Zacher 1968: 77, zitiert nach Bogs 1969: 58) erhoben zu werden. Gleichzeitig erhöht die gewonnene soziale Sicherheit auch die Freiheit des Einzelnen: „Freiheit durch das Gesetz wird aber nicht nur dadurch begründet, dass dem begünstigten Personenkreis Rechtsansprüche auf soziale Leistungen eingeräumt werden. Schon allein die Tatsache, dass soziale Sicherheit – aufgrund gesetzlicher Regelung – besteht, ist ein Garant der Freiheit.“ (Bogs 1969: 60). Für die die Leistung gewährende Institution wiederum ist es notwendig, einen gewissen Ermessenspielraum zu erhalten, um der individuellen Situation der Begünstigten gerecht zu werden. Dabei betrachtet Bogs einen Rechtsanspruch auf bestimmte Leistungen in dem Maße als angebracht, in dem einer Notlage eines als schutzwürdig angenommenen Personenkreises vorgebeugt werden soll. Bestehen dagegen schon individuelle Notbestände oder soll einer im Einzelfall gegebenen Gefährdung begegnet werden, „wird es zweckmäßig sein, der öffentlichen Hand einen weiten Spielraum bei Gewährung der Hilfe einzuräumen, ihr jedenfalls die Auswahl der Mittel, mit denen geholfen werden soll, zu überlassen“ (ebd.: 59). Für den Aktivierenden Staat geht es aus dieser Perspektive um „das Problem einer optimalen Grenzziehung zwischen rechtlich eng festgelegter und rechtlich nicht oder doch weniger gebundener Sozialverwaltung“ (ebd.: 61). Durch das Prinzip des „Fördern und Fordern“ verschiebt sich diese Grenzziehung tendenziell hin zu einer stärkeren Eigenverantwortung des Leistungsempfängers. Die „Freiheit durch das Gesetz“ wird so gesehen eingeschränkt: Bisher eingeräumte Rechtsansprüche werden konditional an bestimmte „Gegenleistungen“ gebunden, die durch die gesetzliche Regelung bewirkte soziale Sicherheit wirkt nicht mehr in gleichem Maße als „Freiheitsgarant“.

Um eine soziale Schieflage dennoch zu vermeiden, liegt eine zentrale Herausforderung für den Aktivierenden Staat darin, die Gleichzeitigkeit von positiver und negativer Aktivierung zu gewährleisten. Damit dies gelingt, müssen Förder- und Fordermaßnahmen möglicherweise durch verschiedene Akteure erbracht werden. In jedem Fall aber steigen durch die Verknüpfung von Fördern und Fordern die Anforderungen auf Seiten der Leistungsanbieter, verstärkt geeignete Angebote für die unterschiedlichen Zielgruppen zu entwickeln. Dabei müssen sie die Tatsache berücksichtigen, dass gegenwärtig wachsende Personengruppen durch staatliche Programme kaum noch erreicht werden (Heinze et al. 2005: 18). Die Schaffung von förderlichen Rahmenbedingungen allein ohne unterstützende Angebote führt aus dieser Perspektive „zur ungewollten Privilegierung von Bevölkerungsschichten, die

bildungsnah, artikulationsfähig sowie von ihrer Sozialisation her selbst aktiv sind, und zur Benachteiligung solcher sozialer Gruppen und Schichten, die überhaupt erst des aktivierenden und befähigenden Anstoßes bedürfen, um sich und ihre Interessen artikulieren zu können, sich zu befähigen und einzumischen“ (Damkowski/Rösener 2003, S. 16). Damit entspricht das Aktivierungsverständnis des Aktivierenden Staates dem Ansatz des „Empowerment“. Demnach führen Markt- und Kontrollmechanismen nur dann zu Wohlfahrtsgewinnen, wenn gesichert ist, dass bestehende Optionen durch die Adressaten genutzt werden. Der Wandel vom passiven Leistungsempfänger zum aktiven Leistungsnachfrager wird dabei insbesondere als abhängig von einer hinreichenden Informationsversorgung betrachtet (Ullrich 2002: 950), die ihr Pendant in einer entsprechenden Kompetenz zur Informationsverarbeitung auf Seiten des Nutzers finden muss. Aktivieren im Sinne des Empowerment zielt zudem nicht darauf ab, die Leistungsempfänger „in einem bestimmten Sinne mit einem vorgegebenen Ziel zu Aktionen zu bringen. Aktivierung bedeutet vielmehr, Menschen in die Lage zu versetzen, eigene Bedürfnisse zu artikulieren und an ihrer Befriedigung mitzuwirken“ (Baer 2002: 173f.).

Diese zwischen Leistungserbringer und -empfänger geteilte Definitionsmacht verweist auf den Charakter der „Koproduktion“ sozialer Dienstleistungen (s. u.). Sie macht aber ebenso nochmals die Notwendigkeit zielgruppenspezifischer und zielgenauer geeigneter Angebote deutlich. Im Umkehrschluss heißt dies für den Aktivierenden Staat aber auch, dass nur „geeignete“ Personen Anspruch auf die jeweilige Maßnahme haben. So vollzieht das Konzept „eine Abkehr vom universalen Prinzip der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen und eine zunehmende Differenzierung sowohl der Leistungsempfänger als auch des Leistungsoutputs“ (Lütz 2004: 21f.). Über den Erhalt von Leistungen wird nach dieser Prämisse auf der Basis individueller Bedürftigkeit entschieden (Gilbert 2002: 135). Damit benennt der Aktivierende Staat zwei Zieldimensionen, die kaum konfliktfrei nebeneinander stehen können: Auf der einen Seite soll das Individuum selbst an der Definition und Befriedigung seiner eigenen Bedürfnisse mitwirken können. Auf der anderen Seite ist in dem selektiven Angebot von sozialen Dienstleistungen auf der Basis individueller Bedürftigkeit eine Einschränkung individueller Wahlmöglichkeit angelegt. Somit verbindet der Aktivierende Staat Elemente der Leistungsgerechtigkeit mit solchen der Bedarfsgerechtigkeit, indem er Sozialpolitik wieder stärker mit dem Begriff der Selbstverantwortung und mit einer neuen Arbeitsethik verbindet (Blanke/Thörmer 1998: 507).

Damit rückt der Begriff der „sozialen Inklusion“ in den Mittelpunkt. Er zielt darauf ab, die Chancen auf gesellschaftliche Teilnahme zu erhöhen, indem Benachteiligungen nicht bloß (finanziell) kompensiert werden, sondern die Fähigkeiten der Leistungsempfänger so „aktiviert“ werden, dass sie solche Benachteiligungen zukünftig selbst vermeiden können (White 2004: 30). Entsprechend nimmt die Arbeitsmarktintegration eine zentrale Zielebene im Aktivierungskonzept des Aktivierenden Staates ein. Mehr Qualifikation, soziale Inklusion, Ermunterung zur Arbeitsaufnahme sollen die Erhaltung von Wohlfahrtsabhängigkeit vermeiden (Blanke/Brandel et al. 2000: 18). Damit geht „Aktivierung“ über „aktive Arbeitsmarktpolitik“ im herkömmlichen Sinne hinaus.

„Aktivierung erfordert eine neue Integration von Transfers, materieller Existenzsicherung und ‚passiven‘ Maßnahmen einerseits und aktiven Maßnahmen zur Stärkung von Eigeninitiative, Qualifizierung und zur Integration in Beschäftigung andererseits. ‚Passive‘ Leistungen sollten dann (und nur dann) restriktiver gehandhabt werden, wenn soziales Investment im Sinne aktiver Förderung ausgebaut wird und ‚flexible Sicherheit‘ als Gewährleistungsauftrag des Sozialstaats anerkannt wird.“ (Schulze-Böing 1999: 365).

Von zentraler Bedeutung für das Leitbild des Aktivierenden Staates ist in diesem Zusammenhang der Ansatz der Beschäftigungsfähigkeit („Employability“). „Employability“ beschreibt die „Beschäftigbarkeit im Verlauf eines ganzen Erwerbslebens, also (...) den Ausbau oder zumindest den Erhalt der individuellen Leistungsfähigkeit, die an der Produktivität und der Fähigkeit, ein angemessenes Einkommen zu erzielen, festgemacht wird“ (Bosch 2002: 419). Für beide Konzepte – Aktivierender Staat und Beschäftigungsfähigkeit – sieht Bosch aufgrund ihrer Gemeinsamkeiten in der Kritik ausschließlich defensiver sozialer Sicherung in staatlicher Alleinverantwortung und der Betonung der Eigeninitiative der Bürger so etwas wie eine Seelenverwandtschaft (ebd.). Die Akademie für Technikfolgenabschätzung hat für das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit drei Dimensionen definiert (Blanke/Roth/Schmid 2000): In seiner *initiierenden Dimension* will das Konzept durch Deregulierung und Flexibilisierung den notwendigen Strukturwandel und die Schaffung neuer Stellen in zukunftsweisenden Bereichen fördern, wobei der Verfügbarkeit aktueller und hoher Qualifikationen eine zentrale Bedeutung beigemessen wird. In seiner *präventiven Dimension* sollen die negativen sozialen Folgen einer Dynamisierung abgefedert und eine neue

arbeitsmarktliche Sicherheit durch die Schaffung von Mobilität sowie eine hohe fachliche und überfachliche Qualifikation gewährleistet werden. Erwerbstätige sollen als „Unternehmer in eigener Sache“ (Arbeitskraftunternehmer) jederzeit in der Lage sein, marktfähige Qualifikationen und Fertigkeiten selbständig anzubieten und damit ihre Existenz zu sichern. In seiner *kurativen Dimension* schließlich soll die sukzessive Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit Arbeitslose (wieder) markt- und wettbewerbsfähig machen und sie in das Erwerbsleben reintegrieren. Parallelen zum Konzept des Aktivierenden Staates sind offensichtlich. In dem Maße, in dem Sozialtransfers an Mechanismen geknüpft sind, die den Anreiz zur Arbeitsaufnahme erhöhen, weist der Aktivierende Staat somit Elemente auf, die in Anlehnung an Esping-Andersens Begriff der „Dekommodifizierung“ (Esping-Andersen 1990) als „Rekommodifizierung“ von Arbeit qualifiziert werden können (Gilbert 2002: 45). Deutlich wird hier die Nähe zum neokonservativen Paradigma (siehe Abschnitt 2.1.1) und dessen Abkehr vom allzuständigen Wohlfahrtsstaat und (Re-)Fokussierung auf den Markt. In der Summe erhält das Verhältnis von Staat und Bürger so eine „Individualisierung“, die (finanzielle) Anspruchsrechte für den Einzelfall prüft und den Einzelnen in stärkerem Maße dem Markt aussetzt. Leisering/Hilkert betonen in diesem Kontext jedoch, dass das Konzept aktivierender Politik auf Dimensionen jenseits monetärer Transfers verweise, die wesentliche Unterschiede zwischen Wohlfahrtsstaaten begründen können. Potenziale sehen sie v. a. in sozialen Dienstleistungen und in den für die Erbringung dieser Leistungen zuständigen Akteuren (Leisering/Hilkert 2000: 37). Daher soll nun im Folgenden genauer auf die Konzeption des Aktivierenden Staates als Dienstleistungsstaat und ihre Implikation für die Aktivierung der Bürger geblickt werden.

#### 2.2.1.2 Der soziale Dienstleistungsstaat und die Koproduktion sozialer Dienstleistungen

Soziale Dienstleistungen stellen also ein zentrales Steuerungsinstrument des Aktivierenden Staates dar. Neben den genannten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen umfassen sie vielfach Leistungen, die traditionell in rudimentärer oder undifferenzierter Form im Rahmen von Privathaushalten erbracht wurden, und überführen diese in organisierte und professionalisierte Formen. Neben der klassischen Säule des Sozialstaats, die gesellschaftliche Integration über an die Erwerbstätigkeit geknüpfte Leistungssysteme beför-

dert<sup>25</sup>, gewinnt somit der „soziale Dienstleistungsstaat“ zunehmend an Bedeutung (Kaufmann 1999: 806). Vertreter des Aktivierenden Staates unterstützen diese Entwicklung nicht zuletzt deshalb, weil sie in ihren Augen den Handlungsspielraum des Staates erhöht: In dem Maße, in dem der Anteil der Ausgaben für soziale Dienstleistungen an den Sozialausgaben steige, sei ein systematischer Zugriff auf eine Umgestaltung dieser Leistungen möglich (Blanke/Brandel et al. 2000: 13).

Darüber hinaus ist es aber insbesondere die Rolle des Bürgers als Beteiligter im Erstellungsprozess sozialer Dienstleistungen und somit die „koproduktive Bewirkung relevanter Ergebnisse und Wirkungen“ (Blanke 2001: 160), in der der Aktivierende Staat Potenziale für eine „Aktivierung“ sieht. Demnach realisieren sich Teilhabechancen wesentlich in der Interaktion zwischen Leistungsempfänger und -erbringer, die in der Regel im lokalen Umfeld erfolgt (Leisering/Hilkert 2000: 30). Entscheidend für die Aktivierung ist somit die aktive Inanspruchnahme der Leistung durch den „Klienten“ (Blanke et al. 2001: 21). Damit eine solche Aktivierung erfolgreich ist, muss sowohl die Aktivierungsfähigkeit, d. h. die individuellen Aktivierungskompetenzen, als auch die Aktivierungsbereitschaft, d. h. die Motivation zu einer stärkeren Aktivierung, vorhanden sein bzw. hergestellt werden (Ullrich 2002: 952). Begreift man soziale Dienstleistungen als „ökologische“ bzw. „pädagogische“ Interventionsformen (siehe Abschnitt 2.1.2.2.3), so lässt sich eine Reihe kritischer Faktoren benennen, die eine aktivierende Politik berücksichtigen muss. Hier ist zunächst die geringe Mobilität und Teilbarkeit solcher Dienstleistungen zu nennen. Sie „lässt die Marktsteuerung auf der Angebotsseite, eine ungenügende Bereitschaft oder Fähigkeit der Leistungsadressaten, kostendeckende Preise zu bezahlen, auf der Nachfrageseite problematisch erscheinen“ (Kaufmann 2002: 98). Zudem ergäben sich Versorgungsdisparitäten bei kommunaler Produktion infolge der unterschiedlichen Finanzausstattung der Kommunen und bei freigemeinnütziger Produktion infolge fehlender Koordination unterschiedlicher Träger. Der Staat müsse daher mit Hilfe von Planungen, Finanzzuweisungen und ggf. Auflagen und Kontrollmaßnahmen Einfluss auf das Angebot nehmen. Eine zweite Restriktion liegt auf der Ebene der Inanspruchnahme vorhandener Angebote durch problembelastete Personen(-mehrheiten). Kaufmann weist darauf hin, dass das Leistungsangebot umweltbezogener Einrichtungen von der Bevölkerung

---

<sup>25</sup> Allerdings ist auch hier ein Trend hin zu einem Mix aus staatlichen und privaten Bestandteilen zu beobachten. Letztere werden dabei in „Wohlfahrtsmärkten“ produziert, die innerhalb und mit Mitteln der Sozialpolitik geschaffen werden und sowohl finanzielle Leistungen als auch soziale Dienstleistungen umfassen können (Nullmeier 2002: 270).

keineswegs proportional zum Grade ihrer Problembelastung genutzt werde, sondern dass sich hier spezifische Selektivitäten der Inanspruchnahme ergäben (ebd.: 99f.). In Anlehnung an Wirth (1982) rekonstruiert er das Problem der selektiven Inanspruchnahme in vier Stufen (Kaufmann 2002: 100):

1. Das *Auftreten von Nachfrage* nach sozialen Diensten erfolgt abhängig von der Problemanfälligkeit, der individuellen Handlungsfähigkeit und der Verfügbarkeit notwendiger Ressourcen (Wissen, Geld, Zeit) unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen.
2. Eine gewisse Nachfragedisposition allein führt jedoch noch nicht automatisch zur Artikulation einer *bestimmten* Nachfrage. Faktoren, die über eine spezifische Nachfrage entscheiden, sind etwa der subjektiv empfundene Problem- oder Leidensdruck sowie die wahrgenommene Angemessenheit, Verfügbarkeit und Zugänglichkeit entsprechender Einrichtungen.
3. Mit Ausnahme von Selbstbedienungseinrichtungen wird die Nachfrage nur im Durchgang durch eine *Bewerbungsphase* zur tatsächlichen Inanspruchnahme. Hier spielen die Kapazität und die Selektivität der jeweiligen Einrichtung eine entscheidende Rolle.
4. Die konkrete Inanspruchnahme schließlich stellt einen sich über Zeit erstreckenden *Interaktionsprozess* des Klienten mit dem Personal der Einrichtung dar, in dem eine fortgesetzte Mitwirkung des Klienten und die hierfür notwendige Motivation erforderlich sind.

Im Ergebnis zeichnen sich viele sozialpolitische Angebote dadurch aus, dass sie ihre Nachfrage erst schaffen müssen (Blanke et al. 2001: 22). Für den Aktivierenden Staat bedeutet dies, dass „der Inanspruchnahmemotivation bzw. der *Mitwirkungsbereitschaft der Klientel* entscheidende Bedeutung für den Erfolg der Maßnahmen zukommt“ (Kaufmann 2002: 103, Hervorhebung im Original). Insbesondere pädagogischen Interventionen zuzurechnende Maßnahmen, die auf die Entwicklung spezifischer Handlungskompetenzen gerichtet sind, enthielten bereits im Typus des Angebots eine inhaltliche Steuerung. Darüber hinaus stellt sich auch die Frage der möglichen Finanzierung von Leistungen durch die Leistungsempfänger. Der Aktivierende Staat setzt hier auf eine zwischen den Sektoren der Wohlfahrtsproduktion geteilte Finanzierungsverantwortung. Bisher ist eine privat finanzierte Inanspruchnahme wohlfahrtsstaatlicher Leistungen allerdings nur selten zu beobachten: “Whether voluntary or mandatory, it should be immediately recognized that the extent to which social welfare benefits are privately financed

has yet to approach the scale of public financing. On the level of private financing, change is measured against a low baseline." (Gilbert 2002: 103). Die Frage der Finanzierungsverantwortung wird in Abschnitt 2.2.3.1 vertieft aufgenommen.

### 2.2.2 Aktivierung des Staates: Leistungsverbesserung der öffentlichen Verwaltung

Die Aktivierung des Staates zielt auf eine Strukturreform des Staatsapparats in Richtung Modernisierung, Effektivierung und Demokratisierung, die über einzelne Maßnahmen hinausgeht und die Reformen in Zusammenhang mit den anderen Aktivierungsdimensionen setzt. Dabei wird die Aktivierung des Staates als notwendige Voraussetzung für die Aktivierung von Bürgern und Gesellschaft gesehen: „Aktivierung ist Voraussetzung von Aktivität, Hilfestrukturen Voraussetzung von Selbsthilfe; Voraussetzung wirksamer Aktivierung wiederum sind geeignete Institutionen und ihre politische Regulierung.“ (Leisering/Hilkert 2000: 33). Die Grundlage des Konzeptes des Aktivierenden Staates bildet dabei die Übertragung von privatwirtschaftlichen Managementideen auf die öffentliche Verwaltung, wie es das New Public Management vorsieht. Die deutsche Ausprägung des „Neuen Steuerungsmodells“ (NSM), das die Modernisierung des kommunalen Managements zum Ziel hat, befasst sich entsprechend vor allem mit der Neugestaltung der Verantwortungsstrukturen („dezentrale Ergebnisverantwortung“), mit Ziel- und Ergebnissteuerung sowie mit dem Einsatz verschiedener betriebswirtschaftlicher Instrumente wie etwa Kostenrechnung oder Controlling (Reichard 1999: 2). Damit verbunden ist die Veränderung der Verwaltungskultur vom tradierten bürokratischen Modell zu einem „manageriellen“ Modell (Blanke/Schridde 2006: 8). Aus den Ansätzen des New Public Management<sup>26</sup> leitet der Aktivierende Staat eine Strategie ab, die mit Blick auf die Aktivierung der öffentlichen Verwaltung die folgenden Komponenten vorsieht (Blanke et al. 2001: 19f.):

- Managementreformen mit dem Ziel der Reduzierung so genannter overheads, d. h. indirekter Kosten, die mit der Leistungserbringung nichts zu tun haben,
- Organisationsreformen mit dem Ziel klarer Verantwortlichkeiten sowie

---

<sup>26</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Instrumente des New Public Management siehe Nashed/Bogumil 2000.

- eine stärkere Qualitätsorientierung, die sich mehr um Ergebnisse und Wirkungen (sozial)politischer Interventionen kümmert als um die Menge des Outputs.

Mit den Zielformeln der Ziel- und Produktorientierung, der Wirkungskontrollen und der Qualitätssicherung übernimmt der Aktivierende Staat vom Neuen Steuerungsmodell dabei auch eine mehr oder weniger radikale Subjekt- bzw. Klientenorientierung (Leisering/Hilkert 2000: 34). Dabei will er aber die für die Reform des öffentlichen Sektors in Deutschland oftmals kennzeichnende ideologische Gegenüberstellung der beiden Pole des „schlanken“ und des „aktiven Staates“ (Naschold et al. 1996: 17f.) vermeiden. Zu diesem Zweck stellt er der Forderung des Staatsabbaus, die auf eine Verringerung der Leistungstiefe des öffentlichen Sektors und eine Neuausrichtung der öffentlichen Aufgabenerbringung setzt, eine Aufgabenteilung bei bestehendem Aufgabenbestand gegenüber (siehe ausführlich dazu Abschnitt 2.2.3), begleitet von einer umfassenden Erneuerung der „bureau-professional regimes of the welfare state“ (Clarke/Newman 1997: 29) und der verstärkten Einführung von Wettbewerbselementen im öffentlichen Sektor.

Auch das Verhältnis zum Bürger erfährt eine radikale Veränderung durch die Einführung eines „Kundenmodells“, das an die angelsächsische Diskussion um „consumerism“ anknüpft:

“Consumerism (...) has connected with wider impulses for change in at least three ways. First, it offers the possibility of services being more attentive to the issue of social diversity in the challenge that it makes to ‘service led’ structures of provision. (...). Second, consumerism focuses organizational attention on service delivery and the interaction with users. (...). Finally, consumerism embodied a more active view of the service user – not a passive recipient of bureau-professional decisions but an active participant in the process of defining needs and wants.” (ebd.: 111).

Die maßgebliche Annahme in diesem Modell liegt in der Überzeugung, dass eine größere Auswahl- und Entscheidungsfreiheit („choice“) beim Bürger vor allem durch Marktmechanismen erreicht werden kann. Die Aktivierung der Verwaltung bzw. der Leistungsanbieter erfolgt auf diesem Wege durch eine Vielzahl von Instrumenten, die versuchen, vom „Ergebnis her zu steuern“ (Blanke et al. 2001: 19f.). Zu nennen sind hier u. a. ein verstärkter Wettbewerb durch Ausschreibungen, die Trennung von Auftraggeber und Auf-

tragnehmer (siehe Abschnitt 2.2.3.3), „Quasi-Märkte“ und „interne Märkte“, Gutscheine („voucher“) und andere klientenorientierte Marktentscheidungsformen sowie die Kostenübernahme durch den Klienten (Clarke/Newman 1997: 112f.). Der Aktivierende Staat strebt aber die Erweiterung des Neuen Steuerungsmodells um Fragen der Bürgerorientierung und Bürgerbeteiligung an (Damkowski/Rösener 2003: 20). Dabei setzt er auf folgende Konzeptelemente (ebd.: 20f.):

- Eine Kundenorientierung, die dem Leistungsempfänger Gestaltungsmöglichkeiten im Hinblick auf Qualität, Kosten und Zeit des Dienstleistungsprozesses und die Art der Verwaltungsprodukte einräumt;
- ein kundenorientiertes Qualitätsmanagement, das den Kunden aktiv in die Gestaltung des Herstellungsprozesses einbezieht;
- Dezentralisierung, u. a. durch die Einbeziehung bürgerschaftlicher Gruppen in die Verantwortungsteilung sowie
- die Trennung von politischer Steuerung und öffentlicher Dienstleistung.

Damit werde der Aktivierende Staat nach Damkowski/Rösener vor allem zur „Aktivierenden Kommune“, denn die kommunalen Aufgaben wiesen eine große „Betroffenennähe“ und eine hohe „Kontaktintensität zwischen Bürgern und Verwaltung“ auf. Hinzu kämen „die Überschaubarkeit der Kommune, der ‚hautnahe‘ lokale Bezug kommunaler Anliegen, die enge Verbundenheit der Bürger mit ‚ihrem‘ Gemeinwesen und die hieraus resultierenden Erfahrungen und Kenntnisse sowie die besondere Vertrautheit der Bürgerschaft mit den Problemen ihrer Kommune“ (ebd.: 187). Das Beziehungsdreieck Bürger-Politik-Verwaltung erweitere sich in der „Aktivierenden Kommune“ zu einem Sechseck aus engagierten Bürgergruppen, klassischen örtlichen Vereinen, Rat und Ratsfraktionen, örtlichen Gliederungen überregionalen Verbänden sowie Wirtschaftsunternehmen in der Kommune. Das vertrauensvolle Zusammenwirken dieser Stakeholder basiere wesentlich auf starken Führungsstrukturen und -persönlichkeiten, die durch partizipative und kooperative Führungsformen den Grundkonsens darüber sicherten, dass das gemeinsame Engagement zu einem Mehrwert für das gesamte Gemeinwesen führe. Die Steuerungsstrukturen und -verfahren der „Aktivierenden Kommune“ umfassten die Arbeit in Netzwerken, vernetzten Teams und Projektgruppen mit hoher Kooperations- und Partizipationsintensität. Somit komme es zu

einer „prozesshafte(n) Verfahrenssteuerung unter Anwendung von Verhandlungs-, Aushandlungs- und Vereinbarungsmustern“ (ebd.: 190).

Diese Ausführungen machen deutlich, dass Aktivierung im Sinne des Aktivierenden Staates die Aktivierungsfähigkeit und -bereitschaft der Adressaten sowie der Leistungsstruktur voraussetzt und insofern über die Konzeption dieser Instrumente im NSM hinausgeht. Die drei Aktivierungsdimensionen im Konzept des Aktivierenden Staates sind somit nicht losgelöst voneinander zu denken. Entsprechend greifen die Abschnitte zur „Aktivierung der Bürger“ bzw. zur „Aktivierung der Leistungsanbieter“ die von Damkowski/Rösener genannten Konzeptelemente auf.

### 2.2.3 Aktivierung der Leistungsanbieter

Während die Aktivierung der öffentlichen Verwaltung unter der Überschrift des Public Management diskutiert wird, kann für die Aktivierung der Leistungsanbieter der Begriff der „Public Governance“ herangezogen werden. Darin kommt zum Ausdruck, dass staatliche, gemeinnützige und private Akteure, Strukturen und Instrumente netzwerkartig öffentliche Dienstleistungen planen und erbringen und sich in einem Mix unterschiedlicher Koordinationsmodi eigenständig steuern (Reichard 2002: 3). Der Aktivierungsansatz des Aktivierenden Staates rückt in diesem Kontext drei Elemente in den Vordergrund: 1. Verantwortungsteilung und Verantwortungsstufung, 2. das Konzept der Bewirkungskette sowie 3. das Konzept des „Gewährleistungsstaates“.

#### 2.2.3.1 Verantwortungsteilung und Verantwortungsstufung

Die Begriffe der Verantwortungsteilung und der Verantwortungsstufung rücken das veränderte Verhältnis von Staat, Wirtschaft, Drittem Sektor und Bürgern ins Zentrum des Aktivierungsbegriffs des Aktivierenden Staates. *Verantwortungsteilung* meint hier zunächst die Rollenverteilung zwischen den vier Sektoren. Nicht die Verantwortung *des* Sozialstaats ist entscheidend für die Rollenverteilung im Aktivierenden Staates, sondern vielmehr die Verantwortung *für den* Sozialstaat, die von Staat, Wirtschaft, Verbänden und Bürgern gemeinsam wahrgenommen werden soll (Lamping et al. 2002: 29). Damit steht eine akteurspezifische Perspektive im Vordergrund, die auf die Arbeitsteilung und Kooperation von staatlichen, halbstaatlichen und privaten Akteuren in einem Politikfeld fokussiert und betont, „dass unter Nutzung der je unterschiedlichen Bindungen, Handlungsorientierungen und Handlungsra-

tionalitäten staatliche und private Akteure zu gemeinsamer Zielverwirklichung beitragen können und sollten“ (Schuppert 2005: 26f.).

Demgegenüber beschreibt der vor allem in der neuen verwaltungsrechtswissenschaftlichen Debatte entwickelte Begriff der *Verantwortungsstufe* die Intensität staatlicher Aufgabenwahrnehmung und damit die Frage, mit welcher „Leistungstiefe“ (Naschold et al. 1996), sich der Staat einer bestimmten öffentlichen Aufgabe annimmt (Schuppert 2005: 25). Der Aktivierende Staat konzipiert die Antwort auf diese Frage entlang von vier Stufen bzw. Verantwortungsdimensionen, nämlich der Gewährleistungs-, Finanzierungs-, Vollzugs- und Führungsverantwortung. Die *Gewährleistungsverantwortung* lässt sich mit Hoffmann-Riem als eine Regulierungs- und Überwachungsverantwortung definieren, die die Sicherung des Gemeinwohls auch dort *gewährleisten* soll, wo die Aufgabenwahrnehmung nicht beim Staat selbst liegt (Hoffmann-Riem 2001: 53f.). Der Staat übernimmt die Gewährleistungsverantwortung für eine öffentliche Aufgabe immer dann, wenn im demokratischen Prozess ein gewichtiges öffentliches Interesse dafür festgestellt worden ist (Lamping et al. 2002: 29). In diesem Fall hat der Staat sicherzustellen, „dass die gesetzlich vorgegebenen bzw. politisch gewollten Leistungen nach bestimmten rechtlichen, fachlichen und ökonomischen Standards an die Leistungsempfänger (Bürger, Unternehmen, Gemeinschaft) erbracht werden“ (Reichard 1998: 124). Die *Finanzierungsverantwortung* betrifft die Frage, für welche der gewährleisteten Leistungen der Staat auch die Finanzierung übernimmt bzw. wer alternativ für die Finanzierung aufkommen kann/soll. Aus der Sicht des Aktivierenden Staates sollte der Staat nur dann die Finanzierungsverantwortung übernehmen, wenn keine marktgerechten Erlöse zu erzielen sind und die staatliche Finanzierung ausdrücklich der politischen Zielsetzung entspricht, um z. B. soziale Benachteiligungen oder Überforderungen auszugleichen (Lamping et al. 2002: 30). Finanzierungsverantwortung seitens des Staates bedeutet dabei auch, den Sozialstaat effizienter zu machen und etwa anbieterinduzierte Kostensteigerungen abzuwehren. So entspringt ein additiver Ausgabenzuwachs oftmals der „Mission“ der Träger der Sozialverwaltung, „welche einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess ausschließlich im quantitativen Ausbau sehen“ (Blanke et al. 2001: 19). Die *Vollzugsverantwortung* bestimmt, welche der gewährleisteten und ganz bzw. teilweise finanzierten Leistungen von der betreffenden Verwaltungsinstitution selbst erstellt werden sollen oder durch andere Akteure erbracht werden können (Reichard 1998: 124). Das Konzept des Aktivierenden Staates sieht die Vollzugsverantwortung nur dann beim Staat,

„wenn (nichtstaatliche) Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet (etwa in solchen Kernbereichen wie Innere Sicherheit, Rechtsschutz oder Finanzverwaltung)“ (Lamping et al. 2002: 30). Allerdings schließt auch die staatliche Leistungserbringung Gefahren des Missbrauchs nicht automatisch aus. Zudem kann die Nichtverfügbarkeit von Dritten gerade auch Resultat staatlichen Monopolhandelns sein. Die vierte Dimension schließlich, die (politische) *Führungsverantwortung*, setzt sich aus der Orientierungs-, Organisations- und Vermittlungsfunktion des kooperativen Staates zusammen (siehe Abschnitt 2.1.2.2.2). Sie obliegt im Konzept des Aktivierenden Staates notwendigerweise dem Staat selbst:

„Im Sinne eines aufgeklärten Aktivierungs-, Kooperations- und Selbststeuerungsverständnisses bildet die politische Führungsverantwortung sowohl die funktionale Voraussetzung als auch die Klammer für kooperative Prozesse und neue Verantwortungsteilungen (Definition von Zielen, Setzung von Rechtsrahmen u. v. m.). Der Staat soll daher im Aktivierenden Staat nicht nur Richtungsgeber, Moderator und Aktivator bleiben, sondern muss zuweilen auch Schiedsrichter sein, der ein ‚Spiel‘ unterbricht, manchmal auch ganz abpfeift und es neu ansetzt. Dies ist die Funktion des Entscheidungsdrucks und Letztentscheidungsvorbehaltes, die dann wichtig wird, wenn die Kluft zwischen den Ergebnissen kooperativer Prozesse und der Rationalität des jeweiligen Gesamtsystems zu groß wird.“ (Lamping et al. 2002: 30).

Diesen Verantwortungskategorien lassen sich drei verschiedene Aufgabentypen zuordnen (Reichard 2004: 49): Staatliche Kernaufgaben, staatliche Gewährleistungsaufgaben und private Kernaufgaben. Bei staatlichen Kernaufgaben handelt es sich um Aufgaben, die von solcher Bedeutung für das Gemeinwesen sind, dass sie von öffentlichen Einrichtungen vollzogen werden sollten. Für private Kernaufgaben gilt entsprechend das Gegenteil. Entscheidend für die Aktivierung der Leistungsanbieter sind somit die Gewährleistungsaufgaben. Dies sind Aufgaben mit einem klaren Gemeinwohlbezug, bei denen aber im Einzelfall abgewogen werden muss, ob die Aufgabe durch öffentliche Dienste erbracht oder auf Dritte ausgelagert werden soll bzw. kann (Reichard 2002: 5). Bezogen auf gesellschaftliche Funktionsbereiche können

somit alle „staatsnahen Sektoren“<sup>27</sup> für arbeitsteilige und kooperative Formen der Aufgabenwahrnehmung herangezogen werden.<sup>28</sup> Dabei kommen prinzipiell die folgenden institutionellen Lösungen für die „Produktion“ öffentlicher Leistungen in Betracht (Reichard 1998: 126):

- Fortführung der Leistungserstellung durch eine Einheit der unmittelbaren Verwaltung (kommunales Amt usw.),
- Übertragung der betreffenden Aufgabe auf eine verselbständigte öffentliche Einrichtung,
- gemeinsame Leistungserstellung durch mehrere öffentliche Träger oder in gemischter öffentlich-privater Partnerschaft sowie
- Übertragung der Aufgabe respektive ihrer Durchführung auf privatkommerzielle oder privat-gemeinnützige Organisationen.<sup>29</sup>

Entsprechend des wohlfahrtspluralistischen Ansatzes können somit neben öffentlichen Einrichtungen gemischtwirtschaftliche Organisationen (Öffentlich-Private Partnerschaften/„public private partnerships“ - PPP), privatwirtschaftlich-kommerzielle Organisationen, Organisationen des ‚Dritten Sektors‘ (Private Nonprofit-Organisationen, Para-Government-Organisations, Wohlfahrtseinrichtungen, Selbsthilfe- und Alternativorganisationen etc.) sowie private Haushalte die Aufgabenerbringung und -finanzierung übernehmen (ebd.: 127ff.).

Unklar bleibt aus unserer Sicht jedoch, wie eine geteilte Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung in der Praxis umgesetzt werden kann, insbesondere soweit es sich bei den finanzierten Leistungen um so genannte „meritorische“ Güter handelt. Dem Konsum solcher Güter werden – neben dem Individualnutzen – positive externe Effekte (merits) zugesprochen, d. h. sie beinhalten eine kollektive Nützlichkeit (Kaufmann 2002: 203), die eine öffentliche Finanzierung rechtfertigt bzw. rechtfertigen kann. Soweit

---

<sup>27</sup> Mayntz/Scharpf liefern für „staatsnahe Sektoren“ die folgende Definition: „Als ‚staatsnahe Sektoren‘ bezeichnen wir gesellschaftliche Funktionsbereiche, die nicht zum Kernbestand der hoheitlichen Staatsfunktionen gehören, für die der Staat (...) aber dennoch ein Maß an Verantwortung übernommen hat, das weiter geht als die ordnungspolitische, konjunkturpolitische und strukturpolitische Verantwortung des Staates für die Leistungsfähigkeit marktwirtschaftlich verfasster Sektoren oder als die – alle Sektoren erfassende – gesundheitspolitische, umweltpolitische oder verbraucherpolitische Verantwortung des Staates; aber weniger weit geht als die unmittelbare Leistungserbringung durch den der politischen Verantwortung hierarchisch unterstellten und aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanzierten Staatsapparat.“ (Mayntz/Scharpf 1995: 13f.).

<sup>28</sup> Für Beispiele geteilter Verantwortung außerhalb des wohlfahrtsstaatlichen Bereichs siehe Schuppert 2005 sowie Grande 1993.

<sup>29</sup> Eine typische Form der Aufgabenübertragung bildet hier die sogenannte „funktionelle Privatisierung“: Während die Aufgabenzuständigkeit und -verantwortung bei dem Träger der öffentlichen Verwaltung verbleibt, wird der Vollzug der Aufgabe auf ein echtes Privatrechtssubjekt übertragen, das als Verwaltungshelfer fungiert (Schuppert 1998: 24).

eine Aufgabe vom Staat bzw. im demokratischen Dialog als „meritorisch“ bewertet wird, steht der Staat hier vor einem Gewährleistungs- und Finanzierungsdilemma: In letzter Instanz muss er beides – Vollzug und Finanzierung – „gewährleisten“, während die Bereitschaft nicht-staatlicher Akteure zur Verantwortungsübernahme dagegen an eine Reihe von Voraussetzungen gebunden ist. Denn sowohl gemeinnützige als auch privatwirtschaftliche Anbieter unterliegen dem Zwang, kostendeckend zu arbeiten. Während von gemeinnützigen Akteuren eine finanzielle Beteiligung an einer sozialen Dienstleistung – in allerdings auch begrenztem Umfang – erwartet werden kann, werden gewerbliche Anbieter eine „Quer-Finanzierung“ allenfalls kurzfristig (beispielsweise als „Markteintrittsstrategie“) erwägen. Damit läuft die Finanzierung von meritorischen Gütern in vielen Fällen auf die Frage „Staat oder Bürger“ hinaus. Geteilte Finanzierungsverantwortung heißt also insbesondere Finanzierung durch die Nachfrager. Private Nachfrage (im Sinne einer konkreten Inanspruchnahme) entsteht jedoch auch für soziale Dienstleistungen mit kollektivem Nutzen nur dann, wenn der individuelle Nutzen vom jeweiligen „Kunden“ erkannt und als so hoch bewertet wird, dass er bereit ist, die Kosten zu tragen (was wiederum einen zahlungsfähigen „Kunden“ auf der Nachfrage- und transparente Marktstrukturen auf der Angebotsseite voraussetzt). Mit anderen Worten müssen also Partikularinteresse und Systemrationalität zusammenfallen. Nur dann entstehen Situationen, in „denen die Verfolgung von Partikularinteressen (...) überwiegend positive externe Effekte zeitigt und daher auch den Systemzustand in einer Weise verbessert, die grundsätzlich allen Beteiligten oder doch einer klaren Mehrheit zugute kommt.“ (Kaufmann 2002: 206). Dieser Synergieeffekt kann jedoch nicht „als durch ein immanentes Telos oder eine ‚unsichtbare Hand‘ a priori gesichert angesehen werden, seine Herstellung oder Gewährleistung stellt vielmehr ein analytisches *und* praktisches Problem dar“ (ebd.: 206f., Hervorhebung im Original). Historisch stellen solche Konstellationen eher die Ausnahme als die Regel dar. Jenseits marktfähiger Leistungen müssen die Grenzen einer geteilten Finanzierungsverantwortung daher als eng begrenzt bewertet werden.<sup>30</sup> Dabei wird sich der Staat zukünftig nicht nur angebotsinduzierten Kostensteigerungen gegenüber sehen. Vielmehr erfolgen sie auch nachfrageinduziert, etwa durch steigende Arbeitslosigkeit oder die sogenannte „Überalterung“ der Bevölkerung.

---

<sup>30</sup> Die mit der privaten Finanzierung verbundene Möglichkeit, zwischen verschiedenen Angeboten zu wählen, kann zudem unter Gleichheits- und Gerechtigkeitsaspekten problematisch werden.

Begreift man die Finanzierungsverantwortung jedoch auch als Auftrag, die bestehende Leistungserbringung effektiver und effizienter zu gestalten, liegt die „Kernaufgabe“ des Staates im Aktivierenden Staat somit in der „Neumotivierung der großen Leistungssysteme und der sie tragenden gesellschaftlichen Organisationen“ (Blanke et al. 2001: 16). Gleichzeitig stellt der Aktivierende Staat aber einstmals besondere Einflussrechte und -positionen, wie etwa die quasi-staatliche Rolle der Verbände, in Frage:

„Dementsprechend legt der aktivierende Staat Wert darauf, Kooperation in offenen Akteurssystemen zu organisieren. Er arbeitet mit Verbänden zusammen, schreibt ihnen aber keine privilegierte Rolle zu. (...) Er grenzt sich (...) insofern vom traditionellen Modus korporatistischer Steuerung ab, als er den traditionellen Verbänden kein Recht auf exklusive Beteiligung zuweist. Er ist bestrebt, Verhandlungssysteme für neue Akteure zu öffnen und verbandliche Beteiligungsstrukturen durch Formen individueller Partizipation zu ergänzen (...).“ (Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey 2001: 8).

Einerseits propagiert der Aktivierende Staat so eine Öffnung des Policy-Prozesses auf allen Stufen der Leistungserbringung für eine gemeinwohlbezogene Problemlösungsperspektive im Gegensatz zu einer reinen „bargaining“-Strategie aller Beteiligten (Blanke et al. 2001: 16). Andererseits geht diese Aktivierungsstrategie aber auch mit zunehmend distanzierteren und konfliktfähigeren Beziehungen zwischen dem Staat und den traditionellen nicht-staatlichen Trägern öffentlicher Aufgaben einher (Lütz 2004: 23). In dem Maße, in dem die Vielfalt an institutionellen Arrangements und nicht-staatlichen Anbietern zunimmt (und parallel die Selbstregulierungsfähigkeit der Kooperationspartner abnimmt), gewinnen daher die Kontroll- und Regulierungsfähigkeiten des Staates an Bedeutung. Die Regulierungsfunktion kann somit „als *spezifische Funktion des modernen Steuerungsstaates* verstanden werden, als eine spezifische Form oder Modalität der Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben“ (Schuppert 1998: 46, Hervorhebung im Original).

### 2.2.3.2 Das Konzept der Bewirkungskette

Die zentrale Herausforderung der Verantwortungsstufung liegt nun in der Bewirkbarkeit politisch erwünschter Wirkungen. Angesichts der komplexen Aufgabenbreite und der komplizierten Sachzusammenhänge erfolgt die Ver-

antwortungsstufung in abgrenzbaren Funktionsbereichen, die über erhebliche Freiräume verfügen, um ihre Produktions- und Regulierungsprozesse unter Einschluss gesellschaftlicher Akteure zu „optimieren“. Da die erforderliche Koordination aufgrund von Informations- und Motivationsdefiziten nicht durch normative Prämissen oder Anweisungen allein erreicht werden kann, müssen die Prozesse der Dezentralisierung und institutionellen Entkoppelung von Methoden der Ergebnissteuerung begleitet werden (Lamping et al. 2002: 32f.). Zur Lösung dieses zentralen Problems operiert der Aktivierende Staat – in Anlehnung an den betriebswirtschaftlichen Begriff der Leistungs- bzw. Wertschöpfungskette – mit dem Begriff der „Bewirkungskette“ (Blanke et al. 2001). Sie zerlegt den gesamten Produktionsprozess sozialer Dienstleistungen in einzelne miteinander verknüpfte Teilprozesse, die vom Ergebnis her rückwärts allgemeine Zielformulierungen mit *gestuften* Funktionsbereichen verkoppeln (Blanke et al. 2001: 26). Die einzelnen Funktionsbereiche bilden jeweils Transformationsstufen, an denen öffentliche Aufträge und bereitgestellte Finanzmittel in unterschiedliche sozialpolitische Leistungen überführt werden, und sind damit jeweils Voraussetzungen für die nächste Stufe (Lamping/Schridde 2004: 54). Dabei lassen sich vier Stufen unterscheiden:

„Ein klares politisches Zielsystem ist in dieser Sichtweise ein Vorprodukt für die angemessene Bereitstellung von Ressourcen. Die Entwicklung von Richtlinien (Verwaltungsregeln) zur nach Umfang, Struktur und Qualität zieladäquaten Ressourcenplanung ist ein weiteres Vorprodukt für die Erstellung eines bestimmten Leistungsangebotes. Da öffentliche Dienstleistungen erst dann entstehen, wenn sie ‚konsumiert‘, d. h. in Anspruch genommen werden, stellt das Leistungsangebot wiederum ein Vorprodukt für den nach dem *uno-actu*-Prinzip zu begreifenden Erstellungsprozess der öffentlichen Dienstleistung dar. In letzter Instanz entscheidet die zieladäquate Inanspruchnahme über die Wirksamkeit der Dienstleistung.“ (ebd.: 54).

Diese vier Steuerungsstufen finden Ausdruck in einem der (Public) Management-Literatur entliehenen gestuften Zielsystem, das zwischen „mission“, „goals“, „objectives“ und „targets“ unterscheidet (ebd.: 56). Die „mission“ (Vision) beschreibt allgemeine Zielvorstellungen und Aufgaben, „goals“ „Geschäftsbereichsziele“ (Aufgaben von Ministerien oder formellen Politikbereichen) mit intendierten Wirkungen, „objectives“ sachlich detaillierte Zwecke auf der Ebene der „produzierenden Einheiten“, denen ganz bestimmte Mittel

zugeordnet sind, und „targets“ Einzelziele. Die Umsetzung dieser Ziele erfolgt durch eine Mischung von hierarchischer Steuerung und horizontaler Selbstkoordination und -steuerung, in der die unterschiedlichen Handlungsarten des Aktivierenden Staates als hierarchischer, verhandelnder, kooperativer und koproduktiver Staat deutlich werden (Blanke et al. 2001: 27f.). Der Staat wird dabei nicht als unitärer Akteur gesehen, sondern als differenziertes politisch-administratives System. Dessen verschiedene Rollen finden wiederum ihren „Gegenpart“ in den Rollen der Bürger im Prozess der Leistungserbringung und Bewirkung sozialpolitischer Ergebnisse. „So entsteht ein Bild der Komplementarität der Typen des Staatshandelns (*modes of governance*) mit den Rollen des (organisierten) Bürgers (*modes of civic behavior*).“ (Lamping/Schridde 2004: 57, Hervorhebung im Original). Schließlich lässt sich für jede Zielebene auch ein zentrales Bewertungskriterium benennen, das über die Zielerreichung Auskunft gibt.

**Abbildung 1: Verantwortungsstufung und Aktivierung**

		Öffentliche Anbieter:					
		Politik	Verwaltung	Kollektive Leistungserbringer	Individuelle Leistungserbringer		
Steuerungsstufen:	Vision/Commitment	Rechtsrahmen/Information/Moderation				Dialog über Prioritäten	
	Goals/aims		Verhandlungssysteme			Zielflare Kooperation	
	Objectives			Kooperation im Leistungsangebot		Produkt- und Prozessoptimierung	
	targets: results and standards				Ko-Produktion von Leistungen	Angemessenheit/Gerechtigkeit	
		Wähler/Staatsbürger	Organisationen/Verbände	Professionen	Konsument/Kunde	Bewertungskriterien:	
		Nachfrager:					

© Blanke 2000

Quelle: Blanke et al. 2001: 26

Die verschiedenen Dimensionen von Verantwortungsstufung und Aktivierung und ihre Verknüpfung sind in Abbildung 1 zusammengeführt und sollen hier kurz ausgeführt werden:

1. Auf der Ebenen der „mission“, d. h. der politischen Führung, agiert der Aktivierende Staat als *hierarchischer Staat*, der als einzige gesellschaftliche Organisation allgemein verbindliche Entscheidungen auf der Basis demokratischer Legitimation treffen darf. Sein „Gegenüber“ ist entsprechend der politische Bürger als „citoyen“. Das zentrale Bewertungskriterium liegt hier auf der Ebene der Information, wo die handlungsrelevante Klärung von Prioritäten im Vordergrund steht. Somit ist hier v. a. die staatliche Führungsverantwortung gefragt.
2. Auf der Ebene der „goals“ tritt der Aktivierende Staat als *verhandelnder Staat* in pluralistische und korporatistische Verhandlungsstrukturen ein, wo er als „Moderator“ mit bzw. zwischen den gesellschaftlichen Organisationen und Verbänden, in denen die Bürger organisiert sind, auf programmbildende Ziele hinwirkt. Dies trifft in besonderem Maße auf das wohlfahrtsstaatliche Arrangement zu, „das wegen seiner spezifisch zeitlich, sachlich und sozial sowohl vernetzten als auch ‚diffusen‘ Zielstruktur hochgradig verhandlungslastig“ (Blanke et al. 2001: 28) ist. Der Staat tritt hier vor allem als Verwaltung in Erscheinung und nimmt als solche eine Führungs- und Gewährleistungsverantwortung wahr, indem er die auf der Ebene der „mission“ definierten Ziele aufgreift und ihre Berücksichtigung und Konkretisierung in spezifischen Programmen etc. sicherstellt. Als Bewertungskriterium gilt hier insofern eine zielklare Kooperation.
3. Auf der Ebene der „objectives“ ist der Aktivierende Staat ein *kooperativer Staat*. Er wirkt mit den Steuerungsadressaten bei der „Ingangsetzung der Bewirkungskette“ auf der Stufe konkreter sozialpolitischer Leistungen zusammen, die „nach Zweck-Mittel-Kalkulation in sich geschlossene Produktionsprozesse“ darstellen (ebd.). Steuerungsadressaten sind sämtliche in einem Raum erreichbare kollektive Leistungserbringer (d. h. die Bürger als „Professionen“), zu denen auch staatliche Akteure zählen können. Der Staat nimmt auf dieser Ebene somit zum einen seine Gewährleistungsverantwortung wahr, zum anderen teilt er sich die Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung mit anderen Akteuren. Als Bewertungskriterium kann hier die Verbesserung von Produkten und Prozessen herangezogen werden.

4. Auf der Ebene der „targets“ setzt sich diese Verantwortungsstufung fort, ist aber „von einer noch weiteren Grenzverwischung zwischen ‚öffentlich‘ und ‚privat‘ gekennzeichnet“ (ebd.). Die Ergebnisse und Wirkungen öffentlicher Leistungen werden in diesem *koproduktiven Staat* im Zusammenspiel individueller Leistungserbringer mit den Bürgern als Konsumenten/Kunden koproduktiv bewirkt. Dem Staat obliegt jedoch auch hier die Gewährleistungsverantwortung mit Blick auf die Etablierung von Fairness- oder Gerechtigkeitsregeln, sofern die beteiligten Akteure diese allein nicht herstellen können. Angemessenheits- und Gerechtigkeitsaspekte stellen hier dann auch das zentrale Bewertungskriterium dar.

Politik erfüllt somit im Konzept der Bewirkungskette eine Funktion, die Lamping et al. in Anlehnung an Niklas Luhmann die „Bereitstellung von Steuerungsfähigkeit“ nennen: „Aufgabe der ‚Politik‘ als strategischer Controllinginstanz wäre es also, auf jeder Stufe zu *bewirken*, dass der Leistungs- (Bewirkungs-)Fluss unter optimalen Bedingungen kontinuierlich fließen kann.“ (Lamping et al. 2002: 27). Die steuerungstheoretische Herausforderung liegt dabei in der Abgrenzung und Zuordnung einzelner Stufen politischer Leistungsprozesse und der Bearbeitung von Schnittstellenproblemen (Lamping/Schridde 2004: 52f.). Eine Quelle für Steuerungsprobleme liege dabei in dem Verhältnis von Staat und Bürgern. Probleme könnten hier u. a. aus Unverständnis über die Rollenverteilung, Unfähigkeit zur oder Verweigerung der Rollenwahrnehmung oder institutionell „induzierten“ Rollenverwischungen entstehen. Darüber hinaus könnten „gezielte“ Störungen der Verantwortungsstufung (Lobbyismus, parteipolitische „Seilschaften“, Kartellbildung im Verbandsbereich, Clanbildung in der Leistungserbringung, falsche Angaben des „Leistungsempfängers“) auftreten. Daher gelte es auf der einen Seite, kooperative und koproduktive Prozesse derart zu institutionalisieren, dass sie vom Eigeninteresse der Akteure nachhaltig getragen würden und zum anderen, die Schnittstellen der Verantwortungsstufen zu „schmieren“ und „externe Effekte“ zu kontrollieren. Dabei setzt der Aktivierende Staat auf einen kontinuierlichen Prozess, der sich in Anlehnung an den Policy-Cycle als Kreislauf beschreiben lässt (Schridde 2005: 10):

- Problemerkennntnis: Verantwortliche Analyse und Definition von Aufgaben durch die Bürger und durch Politik und Verwaltung sowie Abwägung von Finanzierungsalternativen (Responsiveness);

- Programmentwicklung (z. B. Gesetzgebung) und Koordination (Accountability);
- Aktivierung der von der Aufgabe Betroffenen zur Verantwortungsübernahme, zur Kooperation, Qualitätsverbesserungen etc. (Enabling);
- Übernahme der Leistungserstellung durch die Bürger (Empowerment).

Insbesondere die Entwicklung von Prioritäten über die Verwendung öffentlicher Mittel bildet dabei als Aufgabe der Politik die unabdingbare Voraussetzung für alle weiteren Schritte, auch wenn dies angesichts eines zersplitterten Systems mit verschiedenen Finanzierungssystemen mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist (Blanke et al. 2001: 32). Damit rückt die Führungsverantwortung der Politik in den Fokus:

„Aktivierungsstrategie bedeutet also auch eine massive Veränderung von Politik sowohl der Parteien als auch des Staates, anders ausgedrückt aller „politischen Unternehmer“. Sie müssen zu Agenten des Wandels werden und abrücken von der bislang gepflegten Politik, Anwälte von spezifischen Interessen im großen Spiel der Verrechtlichung und Bürokratisierung zu sein. Politische Führung kann sich dann auch nicht mehr darauf beschränken, Schiedsrichter in diesem Spiel zu sein. Politische Führung im Aktivierenden Staat zeichnet sich vielmehr durch die bewusste Initiative bei zentralen gesellschaftlichen Problemen aus, durch Provokation neuer Ideen, durch die klare Entwicklung gesellschaftlicher Ziele im gesellschaftlichen Diskurs.“ (Blanke/Thörmer 1998: 504).

Parallel dazu bedeutet Aktivierung im Sinne wahrgenommener Führungsverantwortung aber auch eine stärkere Beteiligung der Bürger an öffentlichen Entscheidungen zur Reaktivierung demokratischer Potenziale (Schridde 2005: 10). Die in den öffentlichen Haushalten und im Regulierungssystem enthaltenen Aufgaben werden im Aktivierenden Staat als Ergebnisse demokratischer Prozesse gesehen (Blanke/Bandemer 1999a: 323). Die (notwendige) Rückführung des staatlichen Aufgabenbestandes müsse daher in demokratischen Dialogen erfolgen:

„Eine solche neue Orientierung des Staates mit Verantwortungsteilung, Koproduktion und Leistungsaktivierung lässt sich nicht verord-

nen, sondern erfordert eine entsprechende Kommunikation zwischen Staat und Gesellschaft, Verwaltung und Bürgern, Leistungserbringern und Empfängern sowie der unterschiedlichen Ebenen von Politik und Verwaltung.“ (Bandemer 1999: 73).

Das Prinzip des gesellschaftspolitischen Dialogs gewährleiste zudem, „dass Kundenorientierung als wesentliches Element des Aktivierenden Staates nicht zu einem durch die Professionalisierung der Leistungen dominierten Schlagwort verkommt“ (ebd.). Gleichzeitig müsse der Aktivierende Staat angesichts der Knappheit der Ressourcen im Dialog mit den Bürgern und Verbänden für einen Interessenausgleich zwischen verschiedenen Kundengruppen sorgen.

### 2.2.3.3 Das Konzept des „Gewährleistungsstaates“

Neben der Führungsverantwortung ist es die Gewährleistungsverantwortung, die die Stellung und Funktion des politisch-administrativen Systems gegenüber allen anderen Akteuren auszeichnet. Der Aktivierende Staat ist daher auch ein „Gewährleistungsstaat“ (Schuppert 2005). Der Fokus seiner Tätigkeit verschiebt sich in diesem Konzept vom „Produzenten“ zum „Gewährleister“. Es entsteht das Bild einer „molekularen Verwaltung“, in der „eine kleine Gewährleistungseinheit den Kern eines Dienstleistungsnetzes bildet, die den Leistungsprozess initiiert bzw. steuert und die mit einem Kranz von Leistungsanbietern kooperiert, die über Auftragsbeziehungen (Kontrakte) mit dem Kern verbunden sind und die – in teilweise symbiotischer Weise – ihre Leistungen an die Bürger als Empfänger abgeben“ (Reichard 1998: 127). Diese Veränderung lässt sich organisatorisch in den Strukturen von Auftraggeber- und Auftragnehmer-Beziehungen begreifen („contractor/provider-split“), die im Public Management in der Regel mit Kontraktmanagement bezeichnet werden (Reichard 2002: 6).<sup>31</sup> Mit dem Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell tauscht der Staat Effizienzgewinne durch Spezialisierung gegen das Risiko eines potentiellen „Auftragnehmerbetrugs“ (Reichard 2004: 53). Gleichzeitig soll das Modell die Produkt- und Prozessoptimierung dadurch vorantreiben, dass die Leistungserbringer unter Wettbewerbsdruck gesetzt werden (Blanke et al. 2001: 32). Zu diesem Zweck setzt das Auftraggeber-Auftragnehmer-Modell etwa auf „Quasi-Märkte“, die dem Bürger als

---

<sup>31</sup> Budäus spricht in diesem Zusammenhang von der Trennung zwischen kollektiver Konsum-Einheit, die die Bereitstellung von Gütern für ihre Mitglieder gewährleistet, und kollektiver Produktions-Einheit, die die Herstellung nach Maßgabe der Konsum-Einheit leistet (Budäus 1998: 114).

Kunden Wahlmöglichkeiten eröffnen und so für die Anbieter einen Anreiz für eine qualitativ hochwertige, bedarfsgerechte und effiziente Leistungsgestaltung setzen sollen (Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey 2001: 529).<sup>32</sup> Im Ergebnis entstehen vielfache Mischformen von Wettbewerb und Kooperation des Public Sectors mit dem privaten und dem Dritten Sektor, die mit dem Begriff „Coopetition“ beschrieben werden können.

„Gerade auf kommunaler Ebene sind heute in vielen Bereichen, vor allem im Sozial- und im Infrastrukturbereich, bereits komplexe Leistungsnetzwerke anzutreffen. Vom weiter oben erwähnten Steuerungskern einer Kommune wachsen zahlreiche mehrstufige Auftraggeber-/Auftragnehmerverhältnisse ‚spinnenartig‘ nach außen.“ (Reichard 2004: 55).

Der Aktivierende Staat geht allerdings über den "contractor/provider-split" im Sinne eines „contracting out“ (Backhaus-Maul/Olk 1994) hinaus, indem er die „Lieferanten“ nicht nur an der Konzipierung und Planung der Leistungen beteiligt, sondern sie auch dabei unterstützt, Kosten und Qualitätsziele zu realisieren (Bandemer 1999: 7). Gemeinsam erbrachte Problemlösung und Innovationen stehen im Vordergrund.

„Der Staat unterstützt in jedem Leistungsschritt die Durchführung der Aufgaben durch gesellschaftliche Akteure. In diesem Sinne tritt der Aktivierende Staat den Akteuren weniger als Auftraggeber gegenüber, dem die Kosten für erwartete Leistungen in Rechnung gestellt werden. Vielmehr fordert und fördert er dezentrale Selbststeuerungsmechanismen zur Erschließung gemeinsam definierter Kosten- und Leistungspotentiale.“ (ebd.).

Gleichzeitig will der Aktivierende Staat jedoch auch bisherige Politikverflechtungen auflösen. Dies betrifft vor allem die Trennung der Verhandlungsfunktion (z. B. Planung von sozialpolitischen Leistungen) von den Funktionen der Kooperation und Koproduktion (Durchführung der Leistungen) (Blanke et al 2001: 31f.). Produkt- und prozessoptimierende Effekte entstünden nur dann, wenn die Leistungsanbieter nicht selbst im Verhandlungsspiel über Umfang und allgemeine Zielrichtung wesentlich mitbestimmen könnten. Denn die Professionen besäßen ganz besondere „mixed-motives“ (Taylor-

---

<sup>32</sup> „Quasi-Märkte bilden somit ein Element des in Abschnitt 2.2.1.2 beschriebenen Paradigmenwechsels von einem Staat/Klienten- hin zu einem Markt/Kunden-Modell.“

Gooby 1999), weil sie mit ihrem „Sachverstand“ immer zugleich auch Verteilungsfragen (für sich) entscheiden könnten. Beim anschließenden leistungsbezogenen Zusammenbinden der beiden getrennten Teile müsse entsprechend auf die Variabilität der Aufgabenerfüllung geachtet werden (Blanke et al 2001: 31f.). Andererseits kann der Staat angesichts seiner Letzt- bzw. Gewährleistungsverantwortung nicht an einer Atomisierung der Marktbeziehungen auf den politisch administrierten Dienstleistungsmärkten interessiert sein (Backhaus-Maul/Olk 1995: 591). Darüber hinaus hat sich die Organisationsfähigkeit eines Sektors für Regelungszwecke dann als besonders hoch erwiesen, wenn die Leistungsstruktur aus wenigen, kollektiv handlungsfähigen Großorganisationen besteht (Mayntz/Scharpf 1995: 20). Hier besteht also ein gewisser Zielkonflikt zwischen der Öffnung des Policy-Prozesses und einer hohen Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit.

Dabei soll neben professionellen Leistungsanbietern auch die Bürger- und Zivilgesellschaft in die Produktion öffentlicher Leistungen einbezogen werden.<sup>33</sup> Anders als bei der Aktivierung der Leistungsanbieter stehen hier jedoch weniger Gesichtspunkte der Effizienz- und Effektivitätssteigerung im Blickpunkt. Vielmehr betont der Diskurs um die Bürger- und Zivilgesellschaft, „dass sowohl Marktwirtschaft als auch staatliche Politik auf eine Gesellschaft angewiesen sind, die das Recht und die Fähigkeit besitzt, ihre unterschiedlichen Anliegen und Interessen in Gruppen und Bewegungen zu organisieren, so dass Eigenaktivitäten in der Gesellschaft Grundlage und Bezugspunkt von staatlichen Politiken bilden“ (Evers 2000a: 16). Aus dieser Sicht stehen der Aktivierende Staat und die Bürgergesellschaft nicht austauschbar nebeneinander, noch versucht der Aktivierende Staat seine „aktivierte Gesellschaft“ nach seinem Bilde zu formen. Vielmehr besteht ein Verhältnis gegenseitigen Aufeinander-Einwirkens, das Schuppert als in dreifacher Hinsicht miteinander verknüpft sieht (Schuppert 2002: 187ff.). Erstens sei dieses Verhältnis ein spiegelbildliches: Die aktivierende, d. h. die Teilnahme der Bürger aktiv fördernde, Verwaltung findet ihre Entsprechung in einer Gesellschaft teilnahmebereiter Bürger, deren Mitwirkung sich durch die Wahrnehmung von Anhörungs- und Beteiligungsrechten, durch ehrenamtliche Tätigkeit in Ausschüssen, Beiräten und Kommissionen sowie durch die eigenständige Durchführung öffentlicher Aufgaben der Daseinsvorsorge ausdrücke. Zweitens stärke der Aktivierende Staat durch eine Stärkung der Zi-

---

<sup>33</sup> Die Diskussion um die Zivil- bzw. Bürgergesellschaft (im Aktivierenden Staat) leidet allerdings unter einer oftmals vieldeutigen Verwendung des Konzeptes des Bürgerengagements und der damit verbundenen Begriffe der Zivil- oder Bürgergesellschaft (Blanke et al. 2001: 8).

vilgesellschaft auch sich selbst, weil die durch sie erfolgende Entlastung es dem Staat erlaube, sich auf seine wichtigsten Aufgaben zu konzentrieren. Drittens schließlich beschreibt Schuppert das Verhältnis als Interaktionsbeziehungen. „Das Verhältnis von aktivierendem Staat und Zivilgesellschaft wird dabei gerade nicht als Einbahnstraßensteuerung (...), sondern als interaktives Aufeinandereinfließen verstanden.“ (ebd.: 189). Die aktivierte bzw. zu aktivierende Bürger- und Zivilgesellschaft stellt somit das Pendant zur aktivierten bzw. zu aktivierenden Verwaltung in der „Aktivierenden Kommune“ dar.

#### 2.2.3.4 Kritische Bewertung

In der Summe weist die Aktivierung der Leistungsanbieter drei kritische Aspekte auf, die vom Aktivierenden Staat bisher nicht ausreichend adressiert worden sind. So bleibt *erstens* hinsichtlich der angestrebten Öffnung des Policy-Prozesses unklar, wie eine Trennung der Verhandlungsfunktion (= Regelungsstruktur) und der Funktionen der Kooperation und Koproduktion (= Leistungsstruktur) in der Praxis erfolgen soll. Eine strikte Trennung scheint weder sinnvoll (mit Blick auf das Expertenwissen der Leistungsanbieter) noch praktikabel (angesichts der Freiheit der Leistungsanbieter, sich in Verbänden und Netzwerken zu organisieren).

*Zweitens* kann eine „ausufernde“ Verantwortungsteilung dazu führen, dass die Zuständigkeiten/Verantwortlichkeiten nicht klar sind und dadurch nicht wahrgenommen werden. Insbesondere dort, wo staatliche Akteure (noch) sehr stark als Leistungsanbieter auftreten, kann eine solche Situation zudem zu Konflikten hinsichtlich ihrer Führungs- und Gewährleistungsverantwortung führen. Das Ziel des Aktivierenden Staates sollte daher aus unserer Sicht vielmehr darin bestehen, eine „pluralistische“ Akteursstruktur zu gewährleisten, die für die Regelungsstruktur „Verhandlungskartelle“ und für die Leistungsstruktur „Marktkartelle“ verhindert. Backhaus-Maul und Olk (1995: 591) schlagen in diesem Sinne eine partielle Öffnung der Kooperationsstrukturen für neue ressourcenstarke Leistungsanbieter vor. Auf der Ebene der Leistungsstruktur kann der Staat so vermeiden, mit einer unüberschaubaren Zahl von Anbietern verhandeln zu müssen. Für die Regelungsstruktur kann eine höhere Zahl von ressourcenstarken Akteuren verhindern, dass einzelne Akteure aufgrund ihres politischen Gewichts die Verhandlungsergebnisse einseitig zu ihren Gunsten beeinflussen.

*Drittens* erschwert aber eine solche Strategie die Anstrengungen, Bürger- und Zivilgesellschaft in die Regelung und Produktion öffentlicher

Leistungen einzubeziehen. Denn die Öffnung von Regelung und Leistungserbringung für zivilgesellschaftliche Akteure beißt sich mit der Präferenz für die Beteiligung ressourcenstarker Träger am Prozess. Zudem erscheint ein „Kontraktmanagement“ für die Ausgestaltung der Beziehungen von Staat und (nicht-professionellen) Leistungsanbietern des informellen Sektors ungeeignet. Während eine solche marktliberale/-regulative Strategie Organisationen des Dritten Sektors in den gesellschaftlichen Wettbewerb mit staatlichen und privaten sozialen Dienstleistungen stellt, gilt für den informellen Sektor verstärkt eine soziale Entwicklungsperspektive, in der der Staat eine wichtige Rahmen setzende und unterstützende Funktion innehat, die in der Regel nicht im Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis konzipiert sein kann. Wie der Aktivierende Staat den informellen Sektor a) einbinden und b) steuern will, bleibt somit unklar.

### **2.3 ...zum Befund: Der Aktivierende Staat in der Praxis: Forschungsstand und -felder**

Damit sind die zentralen in der wissenschaftlichen Diskussion entwickelten Elemente des Aktivierenden Staates dargelegt. Jenseits dieses Leitbildes ist aber zu fragen, welche Umsetzung die Elemente des Aktivierenden Staates in der lokalen und regionalen Praxis gefunden haben. Um alle drei Aktivierungsdimensionen in ihrem Zusammenspiel angemessen bewerten zu können, bietet sich dabei der Blick auf einzelne Politikfelder an. Im Folgenden soll daher ein Überblick über bisher vorliegende Analysen und Bewertungen zum Aktivierenden Staat entlang verschiedener Politikfelder erfolgen. Aufgrund der Fülle der zu jedem Politikfeld vorliegenden Literatur kann dieser Überblick allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit beanspruchen. So widmet sich der Großteil der Arbeiten zu einzelnen Politikfeldern nicht explizit Fragen in Verbindung mit dem Aktivierenden Staat, kann aber sehr wohl relevante Informationen mit Blick auf dessen Umsetzung bzw. Zielerreichung liefern. Gleiches gilt für die Public Management-Forschung und verwaltungswissenschaftliche Arbeiten (hinsichtlich der Aktivierung der Verwaltung) oder etwa die Verbändeforschung (3. Sektor/Aktivierung der Leistungserbringer). Diese Disziplinen für alle Politikfelder des Aktivierenden Staates zusammenzubringen, ist im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich (vielmehr ist es ja unser Anspruch, dies für ein ausgesuchtes Feld – die Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung – im Detail zu tun bzw. hier die empirische Lücke zu schließen). Entsprechend wird nur auf solche Veröffent-

lichungen eingegangen, die den Aktivierenden Staat explizit thematisieren. Bei diesen handelt es sich insbesondere um verschiedene Versuche, Elemente des Leitbildes konzeptionell auf einzelne Politikfelder zu beziehen. Dabei stehen Entwicklungstrends und Potentiale im Blickpunkt, die sich in dem jeweiligen Politikfeld im Hinblick auf das Leitbild des Aktivierenden Staates ausmachen lassen. Ihre Beschreibung basiert in der Regel auf vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen zu dem jeweiligen Politikfeld und umfasst eine oder mehrere Aktivierungsdimensionen. Eine besondere Bedeutung gewinnt dabei aus zwei Gründen die Arbeitsmarktpolitik. Zum einen nimmt sie im Konzept des Aktivierenden Staates eine besondere Stellung ein. Zum anderen hat die rot-grüne Bundesregierung die Arbeitsmarktpolitik mit den unter dem Schlagwort „Hartz-Reform“ bekannt gewordenen Reformen von Institutionen und Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik zu einem zentralen Element ihrer (aktivierenden) Reformpolitik gemacht. Daher soll nun zunächst eine Auseinandersetzung mit der Umsetzung des Aktivierenden Staates in der Arbeitsmarktpolitik erfolgen. Anschließend werden über weitere Politikfelder hinweg generalisierbare Erkenntnisse zusammengeführt.

### 2.3.1 Aktivierung in der Arbeitsmarktpolitik

Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik der rot-grünen Bundesregierung (die von der ihr nachfolgenden Großen Koalition bisher im Wesentlichen so weitergeführt wird<sup>34</sup> und von den Unionsparteien durch ihre Bundesratsmehrheit von Beginn an mitgetragen wurde) bleibt nach Einschätzung vieler Autoren hinter dem Aktivierungsverständnis eines Aktivierenden Staates in der hier dargelegten Form zurück. Dabei werden das Leitbild des Aktivierenden Staates und der Begriff der „Aktivierung“ allerdings in der Diskussion vielfach mit der Politik der rot-grünen Regierung gleichgesetzt. Im Ergebnis wird „die Formel der ‚Aktivierung‘ (...) im ‚traditionellen‘ sozial-politischen Lager oftmals als ‚neoliberal‘ disqualifiziert, weil sie ‚ausschließlich‘ mit der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in Verbindung gesetzt wird.“ (Blanke et al. 2001: 8).<sup>35</sup> Aktivierende Politik wird hier als Kürzel für die angelsächsische „Welfare to Work“-Strategie verstanden, die sozialpolitische Instrumente der

---

<sup>34</sup> Der Ende 2007 gefasste Beschluss der Großen Koalition, die verkürzte Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I rückgängig zu machen, mag ein symbolischer Schritt weg vom Aktivierungsgedanken sein, faktisch bedeutet dies keine Rückkehr zum sozialen Nachsorge-/Versorgungsstaat. Die Kernelemente des Förderns und Forderns bleiben auch für die Personengruppe der über 50-jährigen bestehen, nur werden die akut spürbaren individuellen Härten später wirksam.

<sup>35</sup> Für eine zusammenfassende Darstellung neoliberalismuskritischer Perspektiven mit Blick auf die Arbeitsmarktpolitik siehe Butterwegge 2005.

Betreuung und Versorgung arbeitsmarktpolitischen Kriterien unterordnet und ihre Ergebnisse fast ausschließlich an einer Integration der „Betreuten“ in den ersten Arbeitsmarkt misst:

„Seitdem der aktivierende Staat auf den Plan getreten ist, hat (...) eine Verengung des Aktivierungsansatzes in methodischer Hinsicht wie im Hinblick auf die Zielgruppen stattgefunden. Aktivierung konzentriert sich zurzeit primär auf Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger. (...) Die beobachtbaren Anstrengungen zur Reform des etablierten ‚Wohlfahrtsregimes‘ gehen von der angebotspolitischen Prämisse aus, Sozialpolitik nur noch als Bestandteil der Arbeitsmarktpolitik zu sehen und soziale Dienstleistungen auf ‚befähigungsorientierte‘ Maßnahmen umzupolen, welche die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zum Ziele haben. (...) Die schrittweise Indienstnahme der Sozialpolitik zu arbeitsmarktpolitischen Zwecken wird (...) durch den Einsatz paternalistischer, autoritärer und repressiver Instrumente begleitet.“ (Dahme/Wohlfahrt 2003: 905f.).

Die in den Instrumenten der Arbeitsfindung enthaltenen sozialstaatlichen Zwangsmaßnahmen verkehrten sich auf diese Weise zunehmend in ein System von oktroyierten und kontrollierten „Hilfen“ und verfolgten damit ein kaum noch verdecktes „Blame-the-victim“-Muster, indem die Opfer der sozio-ökonomischen Veränderungen zu deren Tätern umdefiniert würden (Trube/Wohlfahrt 2001: 30f.). Dabei fielen die sozialwissenschaftlichen Vertreter des Aktivierungsansatzes weit hinter die Erkenntnisse der eigenen Disziplin zurück, die etwa das Problem sozialer Etikettierung und die gesellschaftlichen Konsequenzen einer Stigmatisierung sozialer Minderheiten thematisieren.

Trube attestiert dieser Politik zudem eine „schiefe Analyse“ die zu „probleminadäquaten Praxisfolgerungen“ führe. Wer unterstelle, dass Arbeitslosigkeit mit der Aktivierung von Arbeitslosen bekämpft werden könne, ignoriere die strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit.<sup>36</sup> Massenarbeitslosigkeit sei weder durch die Passivität der Arbeitslosen bedingt oder gar entstanden, noch fördere eine Individualisierung des Problems ursachenorientierte Lösungen und Strategien (Trube 2003: 182). Mit Blick auf die im Rechtskreis des SGB III (Arbeitslosengeld I) vorgesehenen Instrumente kritisiert Trube, die „Aktivierung“ der Arbeitslosen mittels schriftlicher Einglie-

---

<sup>36</sup> Für die Auseinandersetzung mit dieser Frage siehe auch Becker/Wiedemeyer 2003 im gleichen Band.

derungsvereinbarung, die Sanktionierung mutmaßlicher Pflichtverletzungen gegen diese Vereinbarungen oder der Entzug von Leistungen bei „unangepasstem Verhalten“ könnten keine arbeitsplatzgenerierenden Effekte erzielen, erhöhten aber die Gefahr sozialer Exklusion (ebd.). Ein „fairer Ausgleich“ zwischen Rechten und Pflichten für Bürger und Staat, wie er in der Fördern-und-Fordern-Konzeption vorgesehen ist, setze voraus, dass den Pflichten des Bürgers, jedwedes Arbeits- und Eingliederungsangebot annehmen zu müssen, auch eine Pflicht des Staates gegenüber stehe, in ausreichendem Maße solche passgenauen Angebote auch tatsächlich vorzuhalten. Dies sei angesichts der vorgesehenen Betreuungsschlüssel jedoch nicht zu gewährleisten. Diese Analyse trifft in noch stärkerem Ausmaß auf die Umsetzung des SGB II (Arbeitslosengeld II) zu, wo mit den Arbeitsgemeinschaften von Arbeitsagentur und Kommunen (ARGEn) bzw. den „zugelassenen kommunalen Trägern“ (zKT/Optionskommunen) gänzlich neue Strukturen der Leistungserbringung geschaffen wurden. Hier dauert der Aufbau der „Leistungsstruktur“ bis heute an, was neben konzeptionellen Mängeln in der Planungsphase auch in erheblichem Maße in Fragen der politischen Führung und Steuerung und des Prozessmanagements begründet sein dürfte.

Darüber hinaus prägen Kosteneinsparungen und Haushaltskonsolidierung die Aktivierungsstrategien. Unter dem Diktat des Abbaus oder der Einsparungen öffentlicher Leistungen degenerieren die eigentlichen Ideen dadurch zunehmend zu mehr oder weniger elaborierten Haushaltssanierungskonzepten (ebd.: 186). In der Summe wird zwar „gefordert“, allerdings oftmals ohne die „Gegenleistung“ des „Förderns“. „Fast immer bedeutet „Aktivierung“ eine Disziplinierung der Betroffenen, während die notwendige Solidarisierung mit ihnen dabei auf der Strecke bleibt.“ (Butterwegge 2005: 244). Eine solche Politik wird in der Tat dem Anspruch des Leitbildes eines Aktivierenden Staates nicht gerecht. Insofern ist sie aber eben auch nicht diesem Leitbild gleichzusetzen. Lamping et al. machen daher die Ursachen für diese Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit in dem Aktivierungsbegriff aus, der in der Zeit des Wahlkampfes und teilweise in der Zeit der Regierungsübernahme in der Sozialdemokratie diskutiert wurde (Lamping et al. 2002: 11). Dieser sei sowohl ein trivialer als auch von seinen Funktions- und Wirkungsbedingungen her wenig reflektierter, der die Voraussetzungen für erfolgreiche Aktivierung nicht in ausreichendem Maße berücksichtige und verwirkliche:

„Der Rationalitätsgehalt dieses Aktivierungsbegriffes ist eher gering, da er auf individuelles Fehlverhalten fokussiert, gleichzeitig jedoch die voraussetzungsvollen Prozesse an der Schnittstelle Staat/Individuum zu wenig durchdenkt und zudem die interne Organisation des Staates (was im ‚aktiven Staat‘ ein wesentlicher Reformpunkt war) kaum beachtet. Das öffentliche Institutionensystem, aus seiner bürokratischen Tradition heraus bestrebt, eine Person oder Personengruppe zu aktivieren, vernachlässigt, sich selbst zu aktivieren. Ohne Selbstaktivierung und -veränderung des umgebenden Institutionensystems indes neigt der Aktivierungsimpuls dazu, zum individuellen Zwang zu verkümmern, der – wenn dies denn das tatsächliche Problem sein soll – selten zu nachhaltiger Verhaltensänderung führt.“ (ebd.).

Gemessen an dem Anspruch des Aktivierenden Staates, die Aktivierung der Leistungsempfänger in einem integrierten Ansatz mit der Aktivierung der Verwaltung und der Leistungsanbieter zu verknüpfen, muss das derzeitige Urteil somit kritisch ausfallen. Gleichzeitig ist aber nicht nur für die Umsetzung, sondern auch für die Bewertung der Reformen zu berücksichtigen, dass eine Aktivierungspolitik die Veränderung komplexer Strukturen und Prozesse beinhaltet und daher erst mittel- bis langfristig wirksam werden bzw. auch an einem „Zu viel auf einmal“ scheitern kann. Insofern müssen die ausstehenden umfassenden Bewertungen der Hartz-Reformen abgewartet werden, um ihre Ergebnisse und Wirkungen zu bewerten.

### 2.3.2 Weitere Politikfelder

Weitere politikfeldbezogene Analysen liegen vor allem für wohlfahrtsstaatliche Bereiche vor, in denen die Gewährleistungs-, Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung traditionell in den Händen des Staates lagen. Zu den betrachteten Politikfeldern gehören die soziale Arbeit (Fretschner et al. 2003, Kessl/Otto 2003, Karges/Lehner 2003, Spindler 2003, Olk 2000), die Kinder- und Jugendhilfe (Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey 2001, Struck 2003, Sturzenhecker 2003), Gesundheit und Pflege (Badura 2000, Evers 2000b) sowie das Feld Bildung und Erziehung (Esch/Stöbe-Blossey 2005a, Holzapfel 2000 sowie die Beiträge in Esch/Mezger/Stöbe-Blossey 2005). Daneben sind jedoch auch einzelne Arbeiten außerhalb wohlfahrtsstaatlicher Aufgaben angesiedelt, etwa im Bereich der inneren Sicherheit (siehe dazu die Beiträge in Dahme et al. 2003). Für all diese Texte gilt, dass sich ein Großteil (insbesondere der frühen Arbeiten) eher theoretisch-konzeptionell mit der An-

wendbarkeit des Leitbildes des Aktivierenden Staates auf das jeweilige Politikfeld beschäftigt („Wie könnte eine aktivierende Politik in diesem Feld aussehen?“) und nur eine geringere Zahl die Umsetzung des Leitbildes in dem jeweiligen Sektor betrachtet („Wie sehr entspricht die tatsächliche Politik dem Leitbild des Aktivierenden Staates?“).

In den ausgewerteten Arbeiten wird deutlich, dass eine dem Leitbild des Aktivierenden Staates entsprechende Aktivierungsstrategie nur in Teilen besteht. Allerdings herrscht weder unter den Autoren noch in der Praxis ein einheitliches Verständnis des Aktivierungsbegriffs. So setzen viele Autoren das Leitbild des Aktivierenden Staates mit den in der Praxis umgesetzten Ansätzen gleich, die unter der „Aktivierungs-Flagge“ auftreten. Sie kommen dabei in der Regel zu einer kritischen Bewertung der Aktivierungsstrategie, die vor allem den hinsichtlich der Arbeitsmarktpolitik konstatierten eingeschränkten Aktivierungsbegriff mit Blick auf die Aktivierung der Bürger/Leistungsempfänger aufgreift.

Für den Bereich der *sozialen Arbeit* konstatieren Kessler und Otto „rasante Umstellungen des Handlungsinstrumentariums in Richtung aktivierender Strategien“, die „parallel – wenn auch in dichter Verschränkung – zu den Neu- und Umregulierungsmaßnahmen (verlaufen), die auf die Implementierung eines ‚Aktivierenden Staates‘ abzielen“ (Kessler/Otto 2003: 62). Aktivierende soziale Arbeit umfasse eine Vielzahl von Ansätzen, die nur teilweise als Implementation der staatstheoretischen und sozialpolitischen Strategien eines Aktivierenden Staates beschrieben werden könnten.

„Weder ist die einheitliche Bestimmung einer Konzeption Aktivierender Sozialer Arbeit *empirisch* nachweisbar, noch scheint es wissenschaftstheoretisch sinnvoll, von *einer* all den unterschiedlichen Handlungsvollzügen im Bereich Sozialer Arbeit zugrunde liegenden Funktionslogik auszugehen.“ (Kessler/Otto 2003: 63, Hervorhebung im Original).

Auch wenn daher nicht von einem ausformulierten sozialpädagogischen Aktivierungsprogramm gesprochen werden kann, zeigt sich aber dennoch „eine *Regelmäßigkeit* in Form von Rationalisierungen unterschiedlichster Praktiken, die sinnvoll als aktivierend bestimmt werden können“ (ebd.). Diese Regelmäßigkeitsstruktur beinhaltet die drei zentralen Charakteristika Ökonomisierung, Individualisierung und Moralisierung. *Ökonomisierung* im Sinne aktivierender sozialer Arbeit zielt auf den „Unternehmergeist“ der Akteure und

wolle individuell-private Reproduktionsformen und deren Sicherung fördern. Mit der Konzeption der „Selbstunternehmer“ als „ideale Arbeitnehmerfiguren im ökonomischen (Re-)Produktionsprozess flexibler Arbeitsorganisationsprozesse“ (ebd.) knüpft dieses Charakteristikum dabei an die Debatte um den „workfare state“ an. Die zweite zentrale Dimension der *Individualisierung* beschreibt das „Regieren über identifizierte Einheiten“, das die einzelnen Akteure als Maß- und Gestaltungseinheit in den Mittelpunkt der Betrachtungen rückt.

„Als *Maßeinheit* bilden sie die Handlungseinheit, auf die sich die für die aktuellen Aktivierungsstrategien zuständigen ‚Sozialexpertinnen und -experten‘ bzw. die sie steuernden Institutionen beziehen bzw. beziehen sollen (...). Das Leitbild der rational kalkulierenden ‚Selbstunternehmer‘ betrachtet sie gleichzeitig als verantwortliche Gestaltungseinheit (...).“ (ebd.: 65, Hervorhebung im Original).

Die Dimension der *Moralisierung* als „Regieren über Gemeinschaften“ schließlich zielt auf das Verantwortungsbewusstsein und ein daran anschließendes Handeln von Gemeinschaften (Familie, Nachbarschaften, Stadtteile bzw. die Mitglieder bestimmter „Betroffenengruppen“). „Aktivierende Soziale Arbeit kann in diesem Zusammenhang einerseits als eine neue Form der ‚Inszenierung von Solidarität‘ beschrieben werden (...), andererseits wird diese Inszenierung in wachsendem Maße mit Drohung und Zwang verbunden.“ (ebd.: 66). Die Vielfalt der verschiedenen Aktivierungsansätze lasse sich somit unter der Wendung „Aktivierung zur Gestaltung subjektiver Lebensgestaltungsmuster“ (anstelle der Ermöglichung eines gesellschaftlich geteilten, „objektiven“ Integrationsmusters) zusammenfassen.

Diese Sichtweise verweist darüber hinaus auch auf die Eigendynamik der aktuellen „Neuprogrammierungsprozesse“ innerhalb der politikfeldbezogenen institutionellen Strukturen und rückt somit die Aktivierung der Leistungsstruktur in den Blickpunkt. Gerade der sozialpolitische Bereich ist hier traditionell durch die starke Position der Wohlfahrtsverbände geprägt. So beschreiben Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey die praktische Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips in der *Jugendhilfe* als „Beispiel dafür, dass es faktisch eine Vorrangstellung der Verbände festschreibt“ (Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey 2001: 533). Zwar ergebe sich aus der Partizipation gesellschaftlicher Akteure, die das Gesetz mit der Funktion und Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses festlege, grundsätzlich eine Aktivierungskomponente. Die en-

gen Verflechtungen zwischen Verwaltung und Verbänden führten jedoch zu „Wohlfahrtskartellen“ und Besitzstandswahrung:

„In der Praxis ist jedoch zu beobachten, dass ein mehr oder weniger großer Anteil der Vertreter freier Träger nicht in erster Linie an der Mitgestaltung der Jugendhilfepolitik, sondern an der Sicherung des eigenen Anteils an den zu verteilenden Mitteln interessiert ist. Gegenüber der Entwicklung von Politikgehalten steht nicht selten der Einfluss auf die Verteilung der Mittel im Vordergrund. Vor allem aber handelt es sich nicht um offene Akteursysteme; die Regelungen über die Zusammensetzung sichern bestimmten Akteursgruppen einen exklusiven Zugang.“ (ebd.: 529).

Die Zielsetzung des Aktivierenden Staates, Überschneidungen von Leistungs- und Regelungsstruktur zu vermeiden, erscheint angesichts eines solchen „Paktes auf Gegenseitigkeit“ in der Jugendhilfe kaum umgesetzt. Als Folge sehen Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey eine erfolgreiche Verknüpfung von Fördern und Fordern in Frage gestellt. Die Verpflichtung zur Förderung gesellschaftlicher Akteure sei zwar explizit im Gesetz festgeschrieben und werde in der Praxis in zahlreichen Programmen umgesetzt. Auch der Aspekt des Forderns im Verhältnis zwischen öffentlicher Hand und freien Trägern sei insofern enthalten, als bestimmte fachliche Standards als Voraussetzung für eine Förderung definiert würden. Angesichts der Aufteilung der Märkte und der strukturell abgesicherten Vorrangstellung bestimmter Anbieter verfüge die öffentliche Hand faktisch aber kaum über das Potential, bestimmte Leistungen, geschweige denn eine bestimmte Qualität einzufordern.

„Zwar fügt sich diese Gewährleistungsverantwortung insofern in das Leitbild des aktivierenden Staates ein, als sie beinhaltet, dass öffentliche Verantwortung nicht automatisch gleichbedeutend mit öffentlicher Leistungserbringung ist – ein Bewusstsein, das in anderen Politikfeldern erst mühsam entwickelt werden muss. Jedoch bedeutet die Ausgestaltung der Gewährleistungsverantwortung im KJHG zumindest für Pflichtaufgaben letztlich eine staatliche bzw. kommunale Übernahmegarantie. Angesichts der sozialstaatlichen Verantwortung gegenüber den betroffenen Kindern, Jugendlichen und Familien ist eine Relativierung dieser Garantie auch nicht ohne weiteres vorstellbar, so dass der öffentliche Träger faktisch über eine schwache Position verfügt, wenn er Handlungsdruck ausüben will; er kann in der Regel nur ‚mit Subventionen überzeugen‘.“ (ebd.: 534).

Die Position der Verwaltung werde dadurch erschwert, dass gewerbliche Anbieter oft explizit ausgeschlossen seien oder aber Vorbehalte gegenüber einer möglichen „Kommerzialisierung“ in der Jugendhilfe bestünden. Zudem fassten auch freie Initiativen außerhalb der Verbände nur schwer Fuß. Aus dem Kreis entstandener freier Initiativen habe sich wiederum ein Großteil in den letzten Jahren dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband angeschlossen, um „angesichts der rechtlichen Regelungen insbesondere auf dem Gebiet der Förderung die Vorteile der Mitgliedschaft in einer Dachorganisation zu nutzen“ (ebd.: 535). Gewerbliche Anbieter gewannen zwar an Bedeutung, stellten aber bisher eher Einzelfälle dar. Eine aktive und explizite Strategie zur Aufweichung der Grenzen zwischen den Sektoren sei somit in der Summe höchstens ansatzweise zu beobachten. „Die Aktivierungspotentiale, die in der traditionell starken Rolle gesellschaftlicher Akteure in der Jugendhilfepolitik enthalten sind, werden jedenfalls bislang durch die Konzentration auf verbandliche Akteure nur suboptimal genutzt.“ (ebd.). Auch die Nutzung von Instrumenten des Neuen Steuerungsmodells gegenüber den freien Trägern durch die Jugendämter stehe noch am Anfang. Allerdings seien viele Kommunen bestrebt, Leistungsbeziehungen vertraglich festzulegen, über ein Berichtswesen anhand festgelegter Kenngrößen und Indikatoren den Erfolg der jeweiligen Produkte und Leistungen zu kontrollieren und Zuschüsse an die Träger auf dieser Grundlage durch Leistungsentgelte zu ersetzen.

Kritischer beurteilt Spindler eine solche parallele Entwicklung für die *Sozialhilfe*, in der eine mangelnde Aktivierung der Verwaltung erfolge. Die Verwaltung sei durch fehlende Identifikation mit ihrer Aufgabe, unzureichende Personalausstattung und schlecht qualifiziertes Personal gekennzeichnet. Zudem reagiere sie nicht im Sinne eines aktivierenden Systems positiv verstärkend auf erwünschte Verhaltensweisen der Bürger. Eine Interessenidentität zwischen den Trägern, die sich anschicken, Bürger bei der Überwindung der Sozialhilfe aktiv zu unterstützen, und beteiligten Bürgern, sei in dieser Konstellation allenfalls teilweise gegeben (Spindler 2003: 230). Zudem laufe die Einführung von Wettbewerbselementen der Idee aktivierender Politik zuwider, indem sie eine gleichberechtigte Interaktion staatlicher und nicht-staatlicher Akteure verhindere:

„Die Behörde dringt auch in die Selbstbestimmung freier Träger ein, indem sie die durchaus üppigen und damit wettbewerbsrelevanten staatlichen Mittel nur noch denjenigen zuweist, die ihren eng defi-

nierten Erfolgskriterien kurzfristig genügen und diejenigen, die auf Freiwilligkeit, Partizipation, gleichberechtigte Entwicklung von Perspektiven setzen (...) als ineffektive Dienstleister aus dem von ihr monopolistisch beherrschten sozialen Dienstleistungsmarkt verdrängt. Mit dem so inszenierten Wettbewerb (...) verflüchtigt sich die Achtung vor dem ehemals heiß umkämpften Subsidiaritätsprinzip (...). Mit den immer raffinierteren selbstverständlich vertraulich zu handhabenden Leistungsvereinbarungen verschwindet nicht nur rechtsstaatliche Transparenz bei der Verwendung öffentlicher Gelder, es werden auch ehemals freie Träger zu staatlichen Beauftragten degradiert.“ (Spindler 2003: 238).

Diese Kritik ignoriert jedoch mit Blick auf das Leitbild des Aktivierenden Staates die explizite Zielsetzung, den Prozess der Leistungserbringung für neue Akteure zu öffnen. Zwar kann zwischen der Öffnung des Prozesses und der gleichberechtigten koproduktiven Beteiligung aller Akteure ein Konflikt entstehen. So besitze das Ideal der Koproduktion in diesem Sinne laut Maaser einen hochgradig ambivalenten Charakter:

„Die in Aussicht gestellten Partizipations- und Einflussmöglichkeiten im Sinne einer gemeinsamen Definition von Problemlösungen sind bei gesellschaftlichen Organisationen durchaus denkbar und in Grenzen erwartbar, bei Individuen hingegen, vollends bei denen, die sich in sozialen Problemlagen befinden, verschwindend gering. In der Gemengelage, in der eine politisch und rechtlich induzierte marktformige Steuerung sozialer Dienstleistungen das eingeführte System des Korporatismus erodiert, ist der Einfluss, sind respektive die Mitbestimmungsmöglichkeiten der gemeinnützigen Organisation vergleichsweise gering. Ihre eingeführten Formen der Partizipation werden – vor allem die advokatorische Funktion – in diesem Transformationsprozess zunehmend als störend empfunden. Privatwirtschaftliche Organisationen hingegen gelten im Rahmen des Konzeptes als wegweisend und förderungswürdig. Vor diesem Hintergrund besteht zunehmend die Gefahr, dass diejenigen, die als Einzelne den geringsten Einfluss auf die Steuerung haben, am stärksten gefordert werden.“ (Maaser 2003: 33).

Verschiedene Autoren haben aber in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Wohlfahrtsverbände als „bürokratisierte Quasibehörden“ und aufgrund der mit der „korporatistischen Kollaboration“ verbundenen Politikverflechtung die ihnen von Maaser zugesprochene „advokatorische Funk-

tion“ nur noch unzureichend wahrnehmen (vgl. etwa Schmid 1996: 50). Ohne die von Maaser skizzierte Gefahr negieren zu wollen, erscheint daher fraglich, ob ein Festhalten am Status quo Abhilfe schaffen würde.

Für den Bereich *Bildung und Erziehung* konstatieren Esch, Mezger und Stöbe-Blossey auf der gesellschaftlichen Ebene eine breite Tradition im Zusammenspiel der Sektoren. Insbesondere vor- und außerschulische Angebote für Kinder und Jugendliche seien „durch das Zusammenwirken von öffentlichen, halböffentlichen und zunehmend auch privater Akteure sowie durch starke Bezüge zum informellen Sektor gekennzeichnet“ (Esch/Mezger/Stöbe-Blossey 2005: 17). Auch können speziell für den Bereich der Kinderbetreuung verschiedene Initiativen zur Professionalisierung, Qualitätssicherung und Flexibilisierung beobachtet werden.<sup>37</sup> Darüber hinaus werde der Bildung für Kinder in jüngster Zeit zunehmende Aufmerksamkeit gewidmet: „Eine breite Grundausbildung, die früh beginnt, muss ein breites Potenzial an Lernfähigkeit aufbauen. Die individuelle Komponente des aktivierenden Staates ist schon für den Elementarbereich und umso mehr im allgemein bildenden Schulsystem von Bedeutung.“ (ebd.: 20). Die Einführung von Ganztageschulen sowie die Kooperation zwischen diesen und Kindertageseinrichtungen könnten als Elemente einer Aktivierungsstrategie verstanden werden. Die Einbindung der Schulen in gesellschaftliche Belange sei jedoch allgemein eine bisher wenig eingelöste Forderung.

Eine empirische Bewertung von Aktivierungsstrategien im Bereich Bildung und Erziehung steht allerdings noch weitgehend aus. Die vorliegenden Arbeiten zum Aktivierenden Staat im Feld Bildung und Erziehung sind in erster Linie darum bemüht, das Leitbild für diesen Bereich zu operationalisieren. Der Aktivierende Staat kann hier insbesondere an das Konzept der „neuen Kompensatorik“ anknüpfen, das (Bildungs-) Benachteiligungen im Sinne des Empowerment abbauen will, dabei aber von einem „engen Verständnis der Zielgruppe“ ausgeht.

„Die Forderung der ‚neuen Kompensatorik‘ lautet deshalb ‚*Ungleiches ungleich zu behandeln*‘, indem gerade *nicht* mehr öffentliche Ressourcen für alle in gleichem Ausmaß zur Verfügung gestellt werden, sondern vielmehr den Problemgruppen als solchen ein besonderes Augenmerk geschenkt wird. Hierzu zählt auch, dass die angebotenen Leistungen entsprechend passgenau sind, was eine entsprechend gute Bedarfsplanung voraussetzt.“ (Esch 2005: 223).

---

<sup>37</sup> Siehe dazu die Beiträge in Teil 2 in Esch/Mezger/Stöbe-Blossey 2005.

Damit teilt die „neue Kompensatorik“ mit dem Aktivierenden Staat das Ziel der Differenzierung von Leistungsempfängern. Die Nähe beider Konzepte machen zudem die von der „neuen Kompensatorik“ präferierten Steuerungsmechanismen deutlich. Esch nennt hier das Denken (1) in Wertschöpfungsketten, (2) aus der Perspektive der Betroffenen (Kunden) sowie (3) an eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung (ebd. 225).

Schließlich haben einzelne Autoren den Aktivierenden Staat über wohlfahrtsstaatliche Politikfelder hinaus betrachtet und die Auswirkungen einer veränderten Sozialpolitik auf diese Felder hinterfragt. So macht Sack mit Blick auf das Feld der *Inneren Sicherheit* wechselseitige Gemeinsamkeiten von Straf- und Sozialpolitik aus (Sack 2003: 269). Der auf einen Rückzug des Staates aus sozialstaatlichen Gemeinwohlverpflichtungen hinauslaufende Aktivierende Staat führe zu einer Renaissance des strafenden Staates, der eine präventive Kriminalpolitik verfolge. Diese lasse sich folgendermaßen beschreiben:

„Ihre Hauptmerkmale bestehen in der Fokussierung auf Maßnahmen der Beeinflussung der unmittelbaren Komponenten einer kriminellen Handlung: des Täters, des Opfers, der Tatsituation, des Rechtsgutes. Sie ist eine weitgehende Absage an Gesellschaftspolitik im umfassendsten Sinne als eine relevante Größe im vorbeugenden Kampf gegen die Kriminalität (...). Sie ist anti-sozialstaatlich, resozialisierungsfeindlich, angebotsorientiert, abschreckungsgerichtet im Sinne der negativen Generalprävention und anti-rechtsstaatlich in Bezug auf die tendenzielle Autonomisierung der Polizei im System der strafrechtlichen Sozialkontrolle.“ (ebd.).

Aus diesem Zitat wird deutlich, dass sich Sacks Ausführungen weniger auf das (wissenschaftliche) Leitbild des Aktivierenden Staates beziehen, sondern den „Euphemismus des ‚aktivierenden Sozialstaats‘“ (ebd.) als ein Kürzel für den neoliberalen Abbau des Wohlfahrtsstaates begreifen. Die Potenziale eines Aktivierenden Staates im dieser Arbeit zugrunde liegenden Verständnis für das Feld der Inneren Sicherheit können auf dieser Basis nicht bewertet werden. Gleichzeitig erscheint aber die von Sack beschriebene „präventive Kriminalpolitik“ bzw. das „Paradigma der Prävention“ (Lindner 2003: 278)

wenig geeignet, den Ansprüchen eines solchen Aktivierenden Staates gerecht zu werden.<sup>38</sup>

### 2.3.3 Fazit

In der Summe zeigen die bisher vorliegenden Befunde, dass Aktivierungsansätze in allen Feldern wohlfahrtsstaatlicher Politik zu finden sind. Sie entsprechen allerdings nur in Teilen dem Aktivierungsverständnis des Aktivierenden Staates, und die empirische Basis für ihre Bewertung fällt eher spärlich aus. Dennoch lassen sich zwei Tendenzen benennen: Zum einen vernachlässigen bestehende Strategien die Verknüpfung aller drei Aktivierungsdimensionen. Integrierte Ansätze, die auf eine parallele Aktivierung von Verwaltung, Leistungserbringern und -empfängern abzielen, liegen in der Regel bestenfalls als wissenschaftliche Konzepte vor. Diese Tendenz findet eine eigentümliche Entsprechung in der wissenschaftlichen Literatur, die oftmals eine auf die Aktivierung der Leistungsempfänger verengte Betrachtung vornimmt (und Aktivitäten in den anderen Aktivierungsdimensionen teilweise auch dort außer acht lässt, wo diese praktisch erfolgen<sup>39</sup>). Zum anderen weicht die Praxis auch innerhalb der einzelnen Aktivierungsdimensionen vom Leitbild des Aktivierenden Staates ab. Dies ist an verschiedenen Stellen insbesondere anhand des Ungleichgewichts von „Fördern“ und „Fordern“ deutlich geworden. Hier machen sich einerseits die Einflüsse konkurrierender Leitbilder und Reformstrategien bemerkbar. Andererseits verdeutlicht dieser Befund die Schwierigkeiten, die mit der Umsetzung des Leitbildes vom Aktivierenden Staat verbunden sind. Dabei ist es gerade die Notwendigkeit, alle drei Aktivierungsdimensionen gemeinsam und gleichzeitig zu denken, die das Leitbild (zu) komplex und voraussetzungsreich erscheinen lässt. Dies ist insbesondere in der Umsetzung von „Hartz IV“ deutlich geworden: Hier sollte eine Aktivierung der Leistungsempfänger erfolgen (d. h. Fördern und Fordern), während zeitgleich die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Aktivierung seitens Verwaltung und Leistungserbringer noch geschaffen wurden bzw. werden mussten. Im Ergebnis waren Verwaltung und Leistungserbringer nicht ausreichend aktiviert, als sie die Leistungsempfänger ab dem 1.1.2005 fördern und fordern sollten. Das Leitbild des Aktivierenden Staates, so scheint es, hat diese Restriktionen der praktischen Um-

---

<sup>38</sup> Für eine ausführliche Auseinandersetzung mit der Bedeutung des Präventionsgedankens für die Kinder- und Jugendhilfe siehe Linder 2003.

<sup>39</sup> Dies betrifft insbesondere die Auseinandersetzung mit Hartz IV. Exemplarisch siehe Butterwege 2005 sowie die darin rezipierte Literatur.

setzung zu wenig bedacht (oder sie sind von den politischen Akteuren bewusst in Kauf genommen worden).

Dennoch halten wir den Aktivierenden Staat aufgrund seiner Verknüpfung verschiedener Modelle besser als andere Ansätze für geeignet, nicht lediglich als Leitbild für die Reform des (Sozial-)Staates zu dienen, sondern darüber hinaus auch aktuelle Veränderungen von Sozialstaatlichkeit analytisch zu beschreiben. Die vorliegenden Arbeiten machen eben gerade deutlich, „dass die inhaltlichen Ergebnisse von Politik im Aktivierenden Staat unterschiedlichen politisch-administrativen Aushandlungsprozessen unterliegen, so dass bei der Gestaltung und Förderung neuer Strukturbeziehungen die jeweilige Dynamik eines Politikfeldes beachtet werden muss.“ (Esch/Hilbert/ Stöbe-Blossey 2001: 550). Dabei stellt die Erschließung zusätzlicher (vor allem privater) Ressourcen für öffentliche Aufgaben zumeist bisherige Arbeitsroutinen und Kooperationsstrukturen in Frage. Damit kommt dem Prozessmanagement eine zentrale Bedeutung zu:

„Es ließe sich durchaus die These vertreten, dass in Deutschland mit seinem aufgeklärten Subsidiaritätsverständnis und einem vielfältig gegliederten Institutionensystem viele Elemente einer Aktivierenden Politik vorhanden sind. Das zentrale Problem scheint aber über die ordnungspolitische Neu- bzw. Nach-Justierung hinaus vor allem das Management des Regierens im Sozialstaat zu sein, welches die im bundesdeutschen wohlfahrtsstaatlichen Arrangement liegenden endogenen Potenziale nicht zu aktivieren vermag.“ (Lamping/Schridde 2004: 59f.).

Für die bisher spärliche empirische Forschung liegt die Herausforderung vor allem in der Fülle von „gleitenden Übergängen vom öffentlichen Sektor in den privaten Sektor und umgekehrt“ (Schuppert 1998: 52). Die sich ständig verändernden Überlappungen von staatlichem, privatem und drittem Sektor, lassen somit „ein scheinbar zuverlässiges Kartenmaterial bei näherem Hinsehen schon als überholt“ erscheinen (ebd.). Darüber hinaus muss die weitere Forschung zum Aktivierenden Staat aber vor allem alle drei Aktivierungsebenen – Bürger, Verwaltung, Leistungsanbieter – mitdenken. Nur so können Verkürzungen auf einen einzelnen Aspekt und damit einhergehende Einseitigkeiten in den Debatten um den Aktivierenden Staat vermieden werden (Fretschner et al. 2003: 39).

## 2.4 BBB-Beratung als Element des Aktivierenden Staates?

Im Folgenden soll skizzenhaft der Frage nachgegangen werden, inwiefern BBB-Beratung als Element eines Aktivierenden Staates betrachtet werden kann.<sup>40</sup> Die Bedeutung von Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung für das Konzept des Aktivierenden Staates erschließt sich zunächst aus den Zielen dieser Beratungsangebote und den ihnen zugrunde liegenden Annahmen gesellschaftlichen Wandels. BBB-Beratung umfasst pädagogische und (in der Regel) ökologische Dienstleistungen, die mithilfe von Informationen und strukturierter Unterstützung Einzelpersonen und Gruppen befähigen sollen, Entscheidungen in Bezug auf ihre Bildungs-, Ausbildungs- und Berufslaufbahn treffen und ihren Lebensweg effektiv steuern zu können. Der Bedarf an BBB-Beratung wird dabei allgemein aus sich im Zuge der Entwicklung zur Wissensgesellschaft verändernden Arbeits- und Lebensverhältnissen sowie damit einhergehenden Anforderungen des lebenslangen Lernens hergeleitet (Tractenberg/Streumer/Van Zolingen 2002, siehe dazu ausführlich Kapitel 3).<sup>41</sup> Dabei sind es vor allem (in der Wissensgesellschaft vermehrt auftretende) Übergänge zwischen verschiedenen Lebensphasen, in denen eine erhöhte Nachfrage nach Beratung besteht. Vor allem in solchen Übergangssituationen dient BBB-Beratung der Verwirklichung von (bildungspolitischen bzw. pädagogischen) Lern-, Arbeitsmarkt- und sozialen Zielen auf individueller, organisationaler und gesellschaftlicher Ebene.

Mit Blick auf die Anknüpfungspunkte zum Aktivierenden Staat lassen sich zunächst drei relevante Aspekte benennen, die sich primär auf die Aktivierung der Bürger/Leistungsempfänger beziehen:

1. Insbesondere hinsichtlich der Lern- und Arbeitsmarktziele besteht eine enge Verknüpfung von BBB-Beratung mit dem *Konzept der Beschäftigungsfähigkeit*, das auch im Aktivierenden Staat eine zentrale Bedeutung für die Aktivierung der Leistungsempfänger einnimmt. So soll BBB-Beratung etwa dem einzelnen Bürger helfen, einen seinen Qualifikationen angemessenen Arbeitsplatz zu finden oder seine Qualifikationen durch Weiterbildung an die wechselnden Ansprüche des Arbeitsmarktes anpassen; d. h. eine individuelle Angebots-Nachfrage-Passung herbeizuführen. Vor allem aber soll BBB-Beratung die individuelle Handlungsfähigkeit erhöhen und somit die Chance

---

<sup>40</sup> Die Ausführungen können insofern als „skizzenhaft“ bezeichnet werden, als dass sie Aspekte von BBB-Beratung in ihren Grundzügen „skizzieren“, um Anknüpfungspunkte an die Debatte um den Aktivierenden Staat aufzuzeigen. Eine ausführliche Darstellung, Analyse und Bewertung von BBB-Beratung (mit Blick auf den Aktivierenden Staat) erfolgt in den Folgekapiteln dieser Arbeit.

<sup>41</sup> Darüber hinaus erzeugen aber auch strukturelle Veränderungen einen erhöhten Beratungsbedarf, etwa im Bildungs- und Erziehungswesen (Esch/Stöbe-Blossey 2005: 14).

auf gesellschaftliche Teilhabe (oder in der Sprache der Aktivierenden Staates: auf soziale Inklusion) erhöhen. Gerade mit Blick auf das – in der Praxis oftmals zu konstatierende – Ungleichgewicht von „Fördern“ und „Fordern“ kann BBB-Beratung somit prinzipiell als ein wichtiger Baustein zur Förderung von Beschäftigungsfähigkeit und zur vom Aktivierenden Staat angestrebten Arbeitsmarktintegration angesehen werden.

2. Als pädagogische und ökologische Dienstleistung kann BBB-Beratung zudem als ein Element des vom Aktivierenden Staat propagierten *sozialen Dienstleistungsstaates* betrachtet werden. Die Entstehung von Beratungsangeboten für Bildung, Beruf und Beschäftigung stellt dabei eine verhältnismäßig neue Tendenz dar. Dabei wird gerade im Beratungsprozess, im dem die Kompetenzen des Beraters und die Methoden der Beratung mit dem lernbiografischen Hintergrund, dem Bedarf und den Kompetenzen des Ratsuchenden zusammentreffen, der „koproductive“ Charakter solcher Dienstleistungen besonders deutlich.

3. Diese Ausführungen verweisen zudem auf die in der BBB-Beratung notwendigerweise erfolgende zielgruppenspezifische Herangehensweise, die der im Aktivierenden Staat angelegten *Differenzierung von Leistungsempfängern* (und -outputs) entspricht. Eine zielgruppenspezifische Gestaltung des Beratungsprozesses setzt etwa die Berücksichtigung verschiedener Lern-typen und anderer personen- bzw. zielgruppenbezogener Kriterien sowie eine auf die individuellen Bedürfnisse des Ratsuchenden ausgelegte Auswahl von Beratungsmethoden voraus.

Um die mit BBB-Beratung verbundenen Ziele zu erreichen, ist aber auch eine Aktivierung der Verwaltung und der Leistungsanbieter notwendig. Nimmt man die genannten Ziele von BBB-Beratung zum Maßstab, so handelt es sich bei BBB-Beratung um den Aufgabentyp der Gewährleistungsaufgabe, die einen klaren Gemeinwohlbezug aufweist, ohne dass sie zwangsläufig durch öffentliche Dienste erbracht werden müsste – auch wenn dies für bestimmte Bereiche der BBB-Beratung lange Zeit der Fall war (bzw. bis heute ist). Die Notwendigkeit einer Aktivierung der Verwaltung ergibt sich aus zwei Aspekten: Zum einen verlangt die zunehmende Öffnung der Leistungserbringung für nicht-staatliche Anbieter sowie die bereits heute zu beobachtende große Heterogenität der Regelungs- und Leistungsstruktur in einzelnen Bereichen der BBB-Beratung (s. u.) eine aktive Wahrnehmung der staatlichen Orientierungs-, Organisations- und Vermittlungsfunktion, um der vom Aktivierenden Staat formulierten staatlichen Führungs- und Gewährleis-

tungsverantwortung gerecht zu werden. Zum anderen muss die Verwaltung in der Rolle des Leistungsanbieters von BBB-Beratung ein „responsives“ Verhältnis zum Bürger als Ratsuchenden aufbauen, um eine erfolgreiche „Koproduktion“ zu ermöglichen, die sich an den Bedürfnissen des Ratsuchenden ausrichtet.

Letzteres gilt für die Aktivierung aller Leistungsanbieter. Wie zu zeigen sein wird, sind sowohl die Regelungs- als auch die Leistungsstruktur in der BBB-Beratung durch eine erhebliche Heterogenität geprägt. Durch die breite Zielbeschreibung von BBB-Beratung (bildungs-, arbeitsmarkt- und sozialpolitische Ziele) ist bereits ein weites Feld von (potentiellen und tatsächlichen) Leistungserbringern vorhanden, die sich in Organisationsform, -merkmalen und -umwelt jedoch erheblich unterscheiden. Allerdings müssen in den verschiedenen relevanten Politikfeldern der BBB-Beratung (Bildung, Arbeitsmarkt, Soziales) unterschiedlich stark ausgeprägte bzw. etablierte Formen des Zusammenwirkens staatlicher, gemeinnütziger, gewerblicher und informeller Akteure konstatiert werden. Zudem muss für die BBB-Beratung die Aktivierungsfähigkeit informeller Anbieter zur Erbringung von Beratungsleistungen insofern kritisch bewertet werden, als dass BBB-Beratung – im Vergleich zu anderen sozialpolitischen Leistungen – ein sehr hohes Maß an Professionalität erfordert. Insbesondere Beschäftigungsberatung kann jedoch ihrerseits ehrenamtliche Tätigkeiten und somit Leistungen des informellen Sektors in anderen Gebieten anregen, da sie (stärker als Bildungs- und Berufsberatung) auf Beratung zur individuellen Gestaltung des Lebensweges außerhalb formaler Kontexte abzielt.

In der Summe lässt sich grundsätzlich festhalten, dass die bestehenden Strukturen in der BBB-Beratung eine Vielfalt von Anbietern beinhalten, die prinzipiell eine Eignung für eine arbeitsteilige Aufgabenwahrnehmung zwischen den verschiedenen Sektoren begünstigt. In der Praxis liegen bisher jedoch kaum Erkenntnisse zum Status quo der BBB-Beratung in Deutschland vor – und damit auch nicht zu der Frage, inwiefern BBB-Beratung in Deutschland aktuell als Element eines Aktivierenden Staates verstanden werden kann. Die vorliegende Arbeit will sich dieser Fragestellung über eine Bestandsaufnahme der Beratungslandschaft nähern, d. h. über eine Erfassung der bestehenden Anbieter von BBB-Beratung und ihrer Angebote. Empirisch steht damit vor allem die Aktivierung der Leistungsanbieter im Blickpunkt. Gleichzeitig sollen aber auch Fragen der Aktivierung der Leistungsempfänger und der Verwaltung herausgearbeitet werden, um eine integrierte Bewertung aller drei Dimensionen zu erreichen.

## 2.5 Forschungsleitende Hypothesen und Fragestellungen

Als Leitfragen für die weitere Arbeit ergeben sich damit zwei Fragen:

1. Inwiefern entspricht der Befund des Status quo in der BBB-Beratung dem Konzept des Aktivierenden Staates?
2. Soweit der Status quo dem Konzept entspricht, inwiefern kann dieser Befund auf aktives, gestaltendes und zielgerichtetes Handeln der politischen Akteure zurückgeführt werden?

Um zu einer vertieften Bewertung beider Leitfragen zu gelangen, ist eine Betrachtung aller drei Aktivierungsdimensionen notwendig. Bezogen auf die BBB-Beratung ergeben sich für diese die unten stehenden Hypothesen.

### 2.5.1 Aktivierung der Bürger/Leistungsempfänger

Wie aufgezeigt, umfasst das Aktivierungsverständnis des Aktivierenden Staates mit Blick auf die Bürger/Leistungsempfänger (1) die Verbindung von „positiver“ und „negativer“ Aktivierung („Fördern und Fordern“), (2) die Differenzierung von Leistungsempfängern und -outputs sowie (3) einen Fokus auf die Arbeitsmarktintegration (Chancengleichheit und Beschäftigungsfähigkeit). Hinsichtlich des ersten Aspektes begreifen wir BBB-Beratung als ein Element des Förderns, das in Kombination mit anderen „positiven“ und „negativen“ Aktivierungsmaßnahmen eingesetzt werden kann. BBB-Beratung allein stellt aus unserer Sicht „nur“ ein Element der „positiven“ Aktivierung dar. Diese „positive“ Aktivierung fokussiert auf die zentralen Ziele des Aktivierenden Staates, Chancengleichheit und Beschäftigungsfähigkeit, und orientiert sich an den spezifischen Bedürfnissen der wesentlichen bildungs-, arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Zielgruppen. Daraus ergibt sich die folgende Hypothese:

**Hypothese 1:** BBB-Beratung stellt ein zentrales Element aktivierenden „Förderns“ dar, das die Leistungsempfänger durch zielgruppenspezifische Ausgestaltung in die Lage versetzt, die eigene Bildungs- und Berufsbiographie unabhängig von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu gestalten.

Eine in diesem Sinne ausgerichtete BBB-Beratung verfolgt somit zum einen die Ziele der sozialen Inklusion und der Beschäftigungsfähigkeit, zum anderen fördert sie das bürgerschaftliche Engagement der Nutzer. Dabei richtet sie sich explizit an spezifischen (arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitisch

relevanten) Nutzergruppen, Beratungsanlässen und Themenschwerpunkten aus, konzentriert sich mit ihren Angeboten auf einzelne Nutzergruppen und/oder Beratungsanlässe und stellt in der Summe für alle relevanten Beratungsanlässe und Nutzergruppen (qualitativ) angemessene und (quantitativ) ausreichende Angebote zur Verfügung. Schließlich ist bei Zutreffen von Hypothese 1 eine wachsende Nachfrage nach BBB-Beratung zu erwarten.

Die Inanspruchnahme von sozialen Dienstleistungen erfolgt jedoch oftmals selektiv. Gerade der Wandel vom passiven Leistungsempfänger zum aktiven Leistungsnachfrager bedeutet, dass der Inanspruchnahmemotivation bzw. der Mitwirkungsbereitschaft der Klientel entscheidende Bedeutung für den Erfolg der Maßnahmen zukommt. Hier nimmt BBB-Beratung eine besondere Funktion für die Aktivierung der Leistungsempfänger ein, weil sie diesen oftmals Schlüsselkompetenzen vermittelt, die sie benötigen, um mit anderen Fördermaßnahmen (positiver und negativer Aktivierung) angemessen umgehen zu können. Gleichzeitig setzt aber auch die Inanspruchnahme von BBB-Beratung voraus, dass sowohl die individuellen Aktivierungskompetenzen als auch die individuelle Motivation zu einer stärkeren Aktivierung in dem Angebot der BBB-Beratung Berücksichtigung finden. Daraus ergibt sich eine zweite Hypothese zur Aktivierung der Leistungsempfänger:

**Hypothese 2:** BBB-Beratung berücksichtigt den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden.

Damit die skizzierten Voraussetzungen erfüllt sind, muss der Staat eine Reihe von Aufgaben erfüllen: So muss er den Bedarf an BBB-Beratung definieren und durch rechtsverbindliche Vorgaben die Rahmenbedingungen der BBB-Beratung gestalten, etwa durch Verpflichtungen, ein Beratungsangebot vorzuhalten und/oder nachzufragen. Sofern keine ausreichende Aktivierungsbereitschaft (d. h. Finanzierungsfähigkeit/-bereitschaft) seitens der Ratsuchenden besteht, muss der Staat die Finanzierung dieser Beratungsangebote übernehmen. Die individuelle Gestaltung der BBB-Beratung bedeutet im Umkehrschluss aber auch, dass nicht jeder Bürger Anspruch auf eine bestimmte Beratungsleistung hat. BBB-Beratung trägt der im Aktivierenden Staat angelegten Abkehr vom universellen Prinzip der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen hin zu einer zunehmenden Differenzierung sowohl der Leistungsempfänger als auch des Leistungsausgangs in dem Maße Rechnung, in dem Inanspruchnahme und Ausmaß von BBB-Beratung differenziert nach der individuellen Bedürftigkeit gewährt werden. Für die BBB-Beratung hieße

dies z. B., dass es keinen allgemeinen Anspruch auf bestimmte Beratungsleistungen gibt und Zugangskriterien zu Beratungsleistungen in rechtsverbindlicher Form definiert sind. Die Beratungseinrichtungen wiederum müssen verschiedene Methoden je nach den nutzerspezifischen Erfordernissen einsetzen und Berater beschäftigen, die nicht nur über Vermittlungskompetenzen sondern auch selbst über die an die Ratsuchenden zu vermittelnden Schlüsselkompetenzen verfügen. Entscheidend für die Aktivierung ist zudem die aktive Inanspruchnahme der Leistung durch den Ratsuchenden. Teilhabechancen realisieren sich wesentlich in der interaktiven Koproduktion zwischen Leistungsempfänger und -erbringer, die in der Regel im lokalen Umfeld erfolgt. Für die BBB-Beratung bedeutet dies, dass sie die Ratsuchenden entsprechend ihrer Möglichkeiten aktiv in die Produktion der Beratungsleistung integrieren muss.

Die beschriebenen Kriterien (Indikatoren), die zur Überprüfung der formulierten Hypothesen für den Bereich „Aktivierung der Bürger/Leistungsempfänger“ herangezogen werden, sind in Tabelle 1 zusammengeführt:

**Tabelle 1: Hypothesen und Indikatoren zur Aktivierung der Bürger/ Leistungsempfänger**

Hypothese	Nr.	Indikator
<b>Hypothese 1:</b> BBB-Beratung stellt ein zentrales Element aktivierenden „Förderern“ dar, das die Leistungsempfänger durch zielgruppenspezifische Ausgestaltung in die Lage versetzt, die eigene Bildungs- und Berufsbiographie unabhängig von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu gestalten.	1	Die Beratungsangebote verfolgen die Ziele der sozialen Inklusion und der Beschäftigungsfähigkeit.
	2	Die Beratungsangebote fördern das bürgerschaftliche Engagement der Nutzer.
	3	Die Beratungsangebote richten sich explizit an spezifischen (arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitisch relevanten) Nutzergruppen, Beratungsanlässen und Themenschwerpunkten aus.
	4	Die Beratungseinrichtungen konzentrieren sich mit ihren Angeboten auf einzelne Nutzergruppen und/oder Beratungsanlässe.
	5	Für alle relevanten Beratungsanlässe und Nutzergruppen bestehen (qualitativ) angemessene und (quantitativ) ausreichende Angebote.
	6	Die Nachfrage nach BBB-Beratung steigt an.
<b>Hypothese 2:</b> BBB-Beratung berücksichtigt den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden.	7	Der Staat stellt die Definition des Bedarfs an BBB-Beratung sicher.
	8	Der Staat gestaltet durch rechtsverbindliche Vorgaben die Rahmenbedingungen der BBB-Beratung.
	9	Der Staat übernimmt die Finanzierung von Beratungsangeboten, die er selbst als notwendig definiert hat, sofern keine ausreichende Aktivierungsbereitschaft (d. h. Finanzierungsfähigkeit/-bereitschaft) besteht.
	10	Die gängigen Beratungsmethoden lassen sich nutzerspezifisch einsetzen.
	11	Die gängigen Beratungsmethoden integrieren die Ratsuchenden entsprechend ihrer Möglichkeiten aktiv in die Produktion der Beratungsleistung.
	12	Die Beratungseinrichtungen setzen verschiedene Methoden je nach den nutzerspezifischen Erfordernissen ein.
	13	Die Berater verfügen selbst über die an die Ratsuchenden zu vermittelnden Schlüsselkompetenzen.
	14	Inanspruchnahme und Ausmaß von BBB-Beratung werden differenziert nach der individuellen Bedürftigkeit gewährt.

### 2.5.2 Aktivierung des Staates

Hinsichtlich der Aktivierung des Staates sind im Aktivierenden Staat zwei Rollen staatlicher Akteure zu unterscheiden: Die Steuerungsfunktion des Staates einerseits sowie die Leistungserbringung durch staatliche Akteure andererseits. Um seiner Steuerungsfunktion im Sinne des Aktivierenden Staates gerecht zu werden, muss der Staat aktiv Einfluss auf die Formulierung und Umsetzung der Aufgaben und Ziele von BBB-Beratung einwirken. Denn während es sich bei der gemischten Wohlfahrtsproduktion zurzeit in

der Regel um historisch gewachsene Konstellationen der Zusammenarbeit von staatlichen Stellen und Verbänden handelt, zielen die Planungs- und Steuerungskonzepte des Aktivierenden Staates auf eine geplante und geregelte Aufgabenteilung ab. Daraus ergibt sich eine erste Hypothese zur Aktivierung des Staates:

**Hypothese 3:** Der Staat nimmt sowohl in der Bildungs- als auch in der Berufs- und Beschäftigungsberatung jeweils seine Gewährleistungs- und Führungsverantwortung aktiv wahr.

Dazu muss der Staat sicherstellen, dass der Bedarf an BBB-Beratung definiert wird, die Rahmenbedingungen der BBB-Beratung durch rechtsverbindliche Vorgaben gestalten, die Bereitstellung von als notwendig definierten Beratungsangeboten gewährleisten und Transparenz für die Ratsuchenden über bestehende Angebote, ihre Qualität und ihre Kosten herstellen.

In ihrer Rolle als Leistungsanbieter müssen staatliche Institutionen die Beratungsleistung effektiv, effizient und bürgernah „produzieren“. Zu diesem Zweck sind oftmals Veränderungen der bestehenden Organisationen notwendig:

**Hypothese 4:** Dort, wo staatliche Akteure (weiterhin) als Anbieter von BBB-Beratung auftreten, erfolgen in diesen Organisationen Management- und Organisationsreformen zur Steigerung der Produktivität und Effizienz.

Dabei müssen staatliche Institutionen insbesondere sicherstellen, dass sie die Ziele der BBB-Beratung mit den anderen Zielen ihrer Organisation abstimmen und die Strukturen und Prozesse der BBB-Beratung so in die Gesamtorganisation integrieren, dass eine Zielerreichung für die BBB-Beratung gewährleistet ist.

Die beschriebenen Kriterien (Indikatoren), die zur Überprüfung der formulierten Hypothesen für den Bereich „Aktivierung des Staates“ herangezogen werden, sind in Tabelle 2 zusammengeführt:

**Tabelle 2: Hypothesen und Indikatoren zur Aktivierung des Staates**

Hypothese	Nr.	Indikator
<b>Hypothese 3:</b> Der Staat nimmt sowohl in der Bildungs- als auch in der Berufs- und Beschäftigungsberatung jeweils seine Gewährleistungs- und Führungsverantwortung aktiv wahr.	7	Der Staat stellt die Definition des Bedarfs an BBB-Beratung sicher.
	8	Der Staat gestaltet durch rechtsverbindliche Vorgaben die Rahmenbedingungen der BBB-Beratung.
	15	Der Staat gewährleistet die Bereitstellung von Beratungsangeboten, die er selbst als notwendig definiert hat.
	16	Der Staat stellt Transparenz für die Ratsuchenden über bestehende Angebote, ihre Qualität und ihre Kosten her.
<b>Hypothese 4:</b> Dort, wo staatliche Akteure (weiterhin) als Anbieter von BBB-Beratung auftreten, erfolgen in diesen Organisationen Management- und Organisationsreformen zur Steigerung der Produktivität und Effizienz.	17	Die Ziele mit Blick auf die BBB-Beratung werden mit den anderen Zielen der Organisation abgestimmt.
	18	Strukturen und Prozesse der BBB-Beratung werden in die Gesamtorganisation so integriert, dass eine Zielerreichung für die BBB-Beratung gewährleistet ist.

### 2.5.3 Aktivierung der Leistungsanbieter

Während die Führungs- und Gewährleistungsverantwortung auf Seiten des Staates liegen, strebt der Aktivierende Staat in der Leistungserbringung eine Verantwortungsteilung zwischen staatlichen, gemeinnützigen und gewerblichen Anbietern (sowie Anbietern aus dem informellen Sektor) an.<sup>42</sup> Für die BBB-Beratung ergibt sich daraus die folgende Hypothese:

**Hypothese 5:** Die Leistungsstruktur in der BBB-Beratung ist pluralistisch organisiert.

Grundsätzlich können die Strukturen dann als pluralistisch bezeichnet werden, wenn es in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell) gibt. Zudem kann der Staat die Entwicklung hin zu pluralistischen Strukturen stärken, indem er (quasi-)marktwirtschaftliche Wettbewerbselemente in der BBB-Beratung einführt und/oder bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen aufhebt. Durch verstärkte Wettbewerbsstrukturen können so die Auswahl-, Entscheidungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten des Ratsuchenden im Hin-

<sup>42</sup> Darüber hinaus will er die verschiedenen Sektoren auch in die Regelungsstruktur einbeziehen. Ziel ist eine Kooperation in offenen Akteursystemen, in denen traditionelle Organisationen kein Recht auf exklusive Beteiligung haben. Verhandlungssysteme sollen für neue Akteure geöffnet und verbandliche Beteiligungsstrukturen durch Formen individueller Partizipation ergänzt werden. Die Verhandlungsfunktion (d. h. die Planung von sozialpolitischen Leistungen) soll dabei von den Funktionen der Kooperation und Koproduktion (Durchführung der Leistungen) getrennt werden. Aufgrund des Fokus dieser Arbeit betrachten wir die Regelungsstruktur jedoch nur am Rande.

blick auf Inhalt, Qualität, Kosten und Zeit des Beratungsprozesses gefördert werden. Dabei kann der Staat eine Reihe von Elementen aufgreifen, etwa verstärkten Wettbewerb durch Ausschreibungen von Beratungsleistungen, die Trennung von Auftraggeber und Auftragnehmer bei der Erbringung von Beratungsleistungen, Gutscheine („voucher“) für Ratsuchende zur Inanspruchnahme von Beratungsleistungen oder die Verpflichtung zur Kostenübernahme durch den Ratsuchenden.

Innerhalb der Leistungsstruktur strebt der Aktivierende Staat eine Verantwortungsstufung für die Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung an, die eine weitgehende Verantwortungsübernahme seitens nicht-staatlicher Akteure beinhaltet. Hinsichtlich der Finanzierung von BBB-Beratung lässt sich daraus die folgende Hypothese ableiten:

**Hypothese 6:** Der Staat übernimmt nur dort die Finanzierung von BBB-Beratung, wo keine marktgerechten Erlöse zu erzielen sind und die staatliche Finanzierung ausdrücklich der politischen Zielsetzung entspricht.

Für die Überprüfung dieser Hypothese ist zunächst zu prüfen, inwiefern sich die Finanzierung von BBB-Beratung auf staatliche, gemeinnützige und privatwirtschaftliche Organisationen und die Ratsuchenden selbst verteilt. Dort, wo marktgerechte Erlöse zu erzielen sind, sollte der Ratsuchende selbst für die Beratungsleistung zahlen. Für alle staatlich finanzierten Beratungsangebote muss der kollektive Nutzen klar definiert sein.

Eine ähnliche Hypothese lässt sich auch für die Vollzugsverantwortung in der BBB-Beratung benennen. Auch wenn der Aktivierende Staat keine explizite Präferenz für nicht-staatliche Leistungsanbieter formuliert, zieht sich der Staat weitgehend auf seine Gewährleistungsfunktion zurück:

**Hypothese 7:** Der Staat tritt nur dort selbst als Leistungsanbieter von BBB-Beratung auf, wo (nichtstaatliche) Dritte nicht (mit der benötigten Qualität) verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet.

Auch hier liefern zunächst die Existenz von Anbietern aus allen vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell) in allen Feldern der BBB-Beratung sowie die Aufhebung staatlicher Monopole wichtige Anhaltspunkte für Aktivierungselemente. Damit der Staat BBB-Beratung nicht selbständig

erbringen muss, müssen ihm die (potenziellen) Anbieter von BBB-Beratung sowie die Qualität und Kosten ihrer Leistungen bekannt sein. Das bedeutet auch, dass klare Bewertungsmaßstäbe für Angebote der BBB-Beratung definiert und bekannt gemacht werden müssen. Damit Missbrauchsrisiken ausgeschlossen werden können, sollte BBB-Beratung zudem (in nicht-staatlichen) Einrichtungen getrennt von anderen (Bildungs-)Dienstleistungen erfolgen. Zudem sollten die Anbieter selbst Maßnahmen zur Qualitätssicherung durchführen und durch Netzwerke und Kooperationen die Qualität der Angebote zusätzlich sichern.

Die beschriebenen Kriterien (Indikatoren), die zur Überprüfung der formulierten Hypothesen für den Bereich „Aktivierung der Leistungsanbieter“ herangezogen werden, sind in Tabelle 3 zusammengeführt:

**Tabelle 3: Hypothesen und Indikatoren zur Aktivierung der Leistungsanbieter**

Hypothese	Nr.	Indikator
<b>Hypothese 5:</b> Die Leistungsstruktur in der BBB-Beratung ist pluralistisch organisiert.	19	Es gibt in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell).
	20	Der Staat führt (quasi-)marktwirtschaftliche Wettbewerbselemente in der BBB-Beratung ein.
	21	Bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen sind aufgehoben worden.
<b>Hypothese 6:</b> Der Staat übernimmt nur dort die Finanzierung von BBB-Beratung, wo keine marktgerechten Erlöse zu erzielen sind und die staatliche Finanzierung ausdrücklich der politischen Zielsetzung entspricht.	22	Die Finanzierung von BBB-Beratung verteilt sich auf staatliche, gemeinnützige und privatwirtschaftliche Organisationen sowie auf die Ratsuchenden selbst.
	23	Dort, wo marktgerechte Erlöse zu erzielen sind, zahlt der Ratsuchende selbst für die Beratungsleistung.
	24	Für alle staatlich finanzierten Beratungsangebote ist der kollektive Nutzen klar definiert.
<b>Hypothese 7:</b> Der Staat tritt nur dort selbst als Leistungsanbieter von BBB-Beratung auf, wo (nichtstaatliche) Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet.	25	Potenzielle Anbieter von BBB-Beratung sowie die Qualität und Kosten ihrer Leistungen sind dem Staat bekannt.
	26	BBB-Beratung erfolgt in den (nicht-staatlichen) Beratungseinrichtungen getrennt von anderen (Bildungs-) Dienstleistungen.
	27	Bewertungsmaßstäbe für Angebote der BBB-Beratung sind definiert und bekannt.
	28	Die Anbieter führen Maßnahmen zur Qualitätssicherung durch.
	29	Die Anbieter sichern durch Netzwerke und Kooperationen die Qualität der Angebote.
	21	Bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen sind aufgehoben worden.
	19	Es gibt in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell).

### **3 Die Bedeutung von Wissen in modernen Gesellschaften**

Gesellschaften unterliegen einem stetigen Wandel und stellen die in ihr handelnden Institutionen und Akteure somit immer wieder vor neue Herausforderungen. Ein wichtiges Beispiel für derzeit ablaufende Prozesse ist die viel diskutierte Globalisierung, mit der in der Regel eine zunehmende Verflechtung von Handels- und Warenströmen gemeint ist. Daneben ist die Durchdringung aller gesellschaftlichen Funktionssysteme mit modernen Informations- und Kommunikationstechnologien Kennzeichen der heutigen (westlichen) Gesellschaften. Die Beschleunigung der Produktionszyklen, die Anforderungen an flexible Reaktionsweisen auf neue Konkurrenzverhältnisse oder auch das Veralten bestehender Wissensbestände sind Ausdruck dieser Trends und wirken sich auf die institutionellen Arrangements von Staaten sowie die individuelle Wahrnehmung zukünftiger Entwicklungen aus. Wenn sich die Produktionszyklen – und damit auch das in diesen Produkten enthaltene Wissen – immer mehr beschleunigen, so liegt es im genuinen Interesse von Staaten, in den entscheidenden Feldern über gut ausgebildete Fachkräfte zu verfügen, die in der Lage sind, im globalen Konkurrenzkampf zu bestehen. Die Menschen wiederum müssten ein Interesse daran haben, ihr Wissen immer wieder zu erneuern, um dadurch am Arbeitsmarkt partizipieren zu können. Dabei kann jedoch die Orientierung sehr schwer fallen, da es für den Einzelnen kaum realistisch erscheint, sich über alle Möglichkeiten seiner zukünftigen Laufbahn umfassend informieren zu können. Die (BBB-)Beratung spielt eine wichtige Rolle, um in diesen Prozessen Orientierungshilfe und Selbststeuerungsunterstützung bieten zu können. Für die Aufarbeitung der Beratungslandschaft in den Feldern Bildung, Beruf und Beschäftigung erscheint somit eine thematische Einbettung des Untersuchungsgegenstandes in größere gesellschaftspolitische und theoretische Zusammenhänge sinnvoll. Um die Notwendigkeit und gesellschaftliche Relevanz sowie vor allem auch den individuellen Bedarf von BBB-Beratung aufzuzeigen, soll es daher in diesem Kapitel darum gehen, die großen Entwicklungslinien des gegenwärtigen gesellschaftlichen Wandels zu skizzieren.

Wie Transformationsprozesse adäquat beschrieben werden sollen, ist jedoch keineswegs klar. Häufig wird versucht, anhand einer Etikettierung die maßgeblichen Einflussfaktoren der Gesellschaft zu identifizieren und so verschiedene Epochen unterscheiden zu können. In diesem Sinne wird die Zeit, in der Massengüter in großen Fabriken hergestellt und die

agrarisch geprägte Form des Wirtschaftens zunehmend zurückgedrängt wurden, in der Regel als Industriegesellschaft bezeichnet (so z. B. Bell 1985). Die Benennung der gegenwärtigen gesellschaftlichen Entwicklungen – auch und gerade in Abgrenzung zur Gesellschaftsformation der Industriegesellschaft – ist jedoch wenig eindeutig. So gibt es in der Literatur zahlreiche Bezeichnungen der derzeitigen (westlichen) Gesellschaftsformationen<sup>43</sup>, die mehr oder weniger wirkmächtig geworden sind. Dabei gibt es zum einen Labels, die nur einzelne Aspekte der Gesellschaft auf eine (exponierte) Formel bringen. So ist die Sprache von der „Erlebnisgesellschaft“ (Schulze 1992), der „Multioptionsgesellschaft“ (Gross 1994) oder der „Single-Gesellschaft“ (Hradil 1995, alle zitiert nach Bittlingmayer 2005). Andere Autoren rekurren ohne explizite Neu-Namensgebung auf neue Zeit-Raum-Dimensionen, die charakteristisch für die modernen Gesellschaften sind und die zentralen Wandlungsprozesse befördern und dadurch auch erklären helfen (Rosa 2005). Zum anderen existieren Labels, die den Anspruch erheben, den Kern gesellschaftlicher Verhältnisse zu treffen. In diesem Sinne sind beispielhaft die Risikogesellschaft von Beck (Beck 1986), die nach-industrielle Gesellschaft nach Bell (Bell 1985), die Netzwerkgesellschaft (Castells 2000) oder die Informationsgesellschaft (Castells 2001, Lehner 2003, Spinner 1994 und 1998) zu nennen. Daneben findet sich eine umfangreiche Literatur zum Begriff der Wissensgesellschaft, nach dem vor allem Wissen konstitutiv für derzeitige Gesellschaftsverhältnisse sei (Stehr 2000; Weingart 2001, Willke 1998a und 2002).

Die Unterschiede zwischen den einzelnen Gesellschaftstypen bzw. -bezeichnungen sind theoretisch nicht immer trennscharf. Vielmehr überlappen sich Bestandteile und Argumentationsketten der verschiedenen Ansätze teilweise. Ebenso bleibt häufig die Bedeutung der Übergänge zwischen zwei Epochen unklar bzw. der empirische Nachweis einer solchen Transformation gestaltet sich schwierig.<sup>44</sup> Dies ist nicht zuletzt dem Umstand geschuldet, dass die Etikettierung der Zeit häufig vereinfachend andere, gleichzeitig stattfindende Phänomene in ihren Ausformungen unterdrückt. Prägend ist der Prozesscharakter: Auch heute noch sind zahlreiche

---

<sup>43</sup> Alle Theorien der (Wissens-)Gesellschaft beziehen sich auf die Wandlungsprozesse der westlichen Gesellschaften (Triade Amerika, Europa, Asien), obgleich die Entgrenzung in den Modellen global angelegt ist (Internet/Technologisierung, Globalisierung) (Bell 1985).

<sup>44</sup> Auch die Auseinandersetzung mit der Wissensgesellschaft ist ein überwiegend theoretischer Diskurs, der wenig empirisch abgesichert ist. Daher erfolgt der Diskurs vielfach in Abgrenzung zu bestehenden Analysen und Argumentationsmustern als reaktiver Ansatz der Bestätigung und Widerlegung. Ein handlungsorientierter Ansatz konkretisierender Gesellschaftstheorie, der Makro-, Meso- und Mikroebene systematisch miteinander verknüpft, ist kaum zu finden. Die Theoriedebatte bleibt daher seltsam konturlos und für die Ableitung konkreter Handlungsempfehlungen wenig fruchtbar (Bauer 2006).

Elemente der Industriegesellschaft in der Güterproduktion zu finden, während sich auch schon die Dominanz der antiken Römer auf ein überlegenes Wissen und ihre Informationstechnologien begründete. Die nominelle Reduzierung der heutigen Gesellschaftsformation auf ein (Kern-)Element, wie in der Wissensgesellschaft, erscheint daher nicht ohne weiteres plausibel (Stehr 2000: 12). Gesellschaftstheorie ist in diesem Kontext auch als Suche nach und Legitimation von Labels für die Untersuchung und Beschreibung von (überkomplexen) gesellschaftlichen Entwicklungen aus verschiedenen analytischen Perspektiven zu verstehen. Gesellschaftslabels konkurrieren um die Deutungshoheit des gesellschaftlichen Ist-Zustandes. Entscheidend ist die Anschlussfähigkeit der Modelle an die gegenwärtigen Handlungs- und Funktionssysteme. Die Labels geben einen Entwicklungsweg vor und nehmen damit in dem Maße Einfluss auf die politische Steuerung, wie die Politik die proklamierten Handlungsmuster (der Labels) in realer Handlungs- und Steuerungslogik aufgreift. Gesellschaftstheorie auf Ebene konkurrierender Deutungshoheiten stellt sich somit als „interessen geleiteter Mainstream“ (Bittlingmayer 2005: 15ff.) dar.

In diesem Diskurs der Begrifflichkeiten und Labels setzt sich der Terminus „Wissensgesellschaft“ zunehmend durch, weil er viele gesellschaftstheoretische Fragestellungen integriert. Das Modell der Wissensgesellschaft ist anschlussfähig sowohl an zahlreiche gesellschaftstheoretische Diskurse (in der Soziologie, den Erziehungswissenschaften oder den Politikwissenschaften) als auch an Diskussionen außerhalb des Wissenschaftsbetriebs (ebd.: 19, Tänzer 2006). Wie ein Blick auf die google-Suchergebnisse vom 13.12.2007 zeigt, konkurriert gegenwärtig allein der Terminus „Informationsgesellschaft“ in der öffentlichen Wahrnehmung um die treffendste Beschreibung der modernen Gesellschaftsformation.<sup>45</sup> Darüber hinaus halten wir die theoretischen Grundannahmen und Modelle der Wissensgesellschaft für am besten geeignet, um die gesellschaftlichen Entwicklungen zu beschreiben, die für die BBB-Beratung relevant sind. Aus diesem Grund befassen wir uns im Folgenden mit dem Terminus Wissensgesellschaft.

Wissensgesellschaft als „Konsensformel“ kann als gültige wissenschaftliche Projektionsfläche bezeichnet werden<sup>46</sup>, darf aber nicht darüber

---

<sup>45</sup> Google-Suchergebnisse vom 13.12.2007: Informationsgesellschaft: 1.580.000; Wissensgesellschaft: 743.000; Risikogesellschaft: 130.000; Netzwerkgesellschaft: 35.000; Wissenschaftsgesellschaft: 12.100; Postindustrielle Gesellschaft: 11.500.

<sup>46</sup> Merkmale und Definitionen von Wissensgesellschaft unterscheiden sich, die Kernthese des Bedeutungszuwachses von Wissen ist seit Bell Konsens (Steitz 2006).

hinwegtäuschen, dass sich hinter diesem Begriff verschiedenste Diskurse befinden, deren differenzierte Betrachtung und Aufarbeitung erst ein vollständiges Bild der aktuellen gesellschaftlichen Transformationsprozesse bieten: Hier treffen mindestens strukturfunktionalistische Ansätze (Systemtheorie) und akteurszentrierte Ansätze, Gesellschaftstheorie und Sozialstrukturanalyse, unterschiedliche Ursache-Wirkung-Relationen und unterschiedliche Untersuchungsperspektiven (Entgrenzung (Individualisierung/Globalisierung), Ökonomisierung, Technologisierung, Beschleunigung, neue Organisationsstrukturen neben Markt und Staat (Netzwerke)), unterschiedliche Wissenschaften und unterschiedliche Denkschulen (Politikwissenschaften, Soziologie, Erziehungswissenschaften, Wirtschaftswissenschaften) aufeinander.<sup>47</sup> Aber allen gemein ist die Diagnose *erstens* des Bedeutungszuwachses und *zweitens* des Funktionswandels von (relevantem) Wissen als nicht monopolisierbarem Gut für das Individuum wie für das Kollektiv in Folge der konstatierten gesellschaftlichen Wandlungsprozesse. Darüber hinaus wird Wissen *drittens* als neue sozial strukturierende Größe eingestuft. Dabei ist vorhandenes Wissen allein *viertens* eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für eine aktive und selbstbestimmte Lebensgestaltung – dafür muss Wissen a) relevant im individuellen sozialen Raum sein und b) innerhalb dieses Raumes in Wert gesetzt werden (können) (Heidenreich 2002, Stehr 2000, Willke 2002).

Gestritten wird über Ausformungen und Bewertungen des konstatierten Wandels. In dieser Diskussion sind die individuellen Positionen der Wissenschaft zwischen den Polen (naturalistischer und technizistischer) „Fortschrittsoptimismus“ und „Reproduktion sozialer Ungleichheit“ angesiedelt. Je nach Untersuchungsperspektive und angelegten Bewertungsmaßstäben kommen die Abhandlungen über die Wissensgesellschaft zu Beurteilungen, die die festgestellten Wandlungsprozesse entweder als epochal, evolutionär und damit irreversibel einstufen (stellvertretend: Stehr 2000 und Willke 2002) oder als mit Kontinuitäten traditioneller Herrschaftsformen und Strukturmerkmalen hinterlegte Entwicklungen, die in den zentralen Ausformungen aus konkreten politischen (Richtungs-)Entscheidungen resultieren und damit als theoretisch reversibel und in den zentralen Leitlinien als steuerbar einzuschätzen sind (stellvertretend: Bittlingmayer 2005). In diesem Kapitel kann es nicht darum gehen, den Diskurs um die präzise Beschreibung und die valide Bewertung der Epoche

---

<sup>47</sup> Ein Ausschnitt unterschiedlicher Beschreibungen von Wissensgesellschaften findet sich z. B. bei Heidenreich 2002: 342ff.

zu entscheiden. Wesentlich ist, die zentralen Merkmale der gegenwärtigen Gesellschaftsformation einer Wissensgesellschaft nachzuzeichnen. Darüber hinaus sehen wir bestimmte Merkmale der modernen Gesellschaft als gegeben an. Dies betrifft neben der Entgrenzung der Ökonomie unter dem Stichwort der Globalisierung (Altvater u.a. 2006, Fässler 2007, Zürn 1998) auch die revolutionären technologischen Entwicklungen und die damit einhergehenden Veränderungen im Bereich Information und Kommunikation (Castells 2001, Lehner 2003, Spinner 1998) sowie die Entgrenzung sozialer Räume wie sie Beck in seinen Individualisierungsthesen skizziert (Beck 1985).

Nachfolgend wird die Theorie der Wissensgesellschaft in ihren Kernelementen näher beleuchtet (3.1), um dann in einem zweiten Schritt die zentralen Merkmale der Wissensgesellschaft zu beschreiben und so den Konkretisierungsgrad zu erhöhen. Besonders relevant sind in diesem Kontext die neue Rolle und Funktion von Wissen<sup>48</sup> (3.2) sowie die Herausbildung neuer Arbeitsfelder und -formen in der Wissensgesellschaft (3.3). Daran anknüpfend werden wir die Auswirkungen der skizzierten Entwicklungen auf eine individuelle, selbstbestimmte Lebensführung skizzieren (3.4), vor allem mit Blick auf Chancen und Risiken der Selbststeuerung und die Notwendigkeit lebenslangen Lernens.<sup>49</sup> Dabei greifen wir auch die Krisis traditioneller Bildungseinrichtungen in Folge gewandelter Bildungsanforderungen in der Wissensgesellschaft auf, um die hohe Bedeutung von BBB-Beratung in der Wissensgesellschaft zu explizieren.<sup>50</sup> Somit wird mit diesen Ausführungen für die vorliegende wissenschaftliche Arbeit zwischen dem Modell des Aktivierenden Staates (als theoretisch-normativem Unter-

---

<sup>48</sup> Analog zu der Betrachtung von BBB-Beratung, steht die Relevanz von Wissen für das Individuum im Fokus des Erkenntnisinteresses. Rolle und Funktion von Wissen werden vornehmlich aus individueller Perspektive eruiert. Für eine Aufarbeitung der gewandelten Rolle und Funktion von Wissen aus Organisationsperspektive vgl. Bittlingmayer 2005; Stehr 2000; Wilke 2002.

<sup>49</sup> Die Ausführungen in diesem Kapitel stellen auf die Zusammenhänge von Untersuchungskategorien wie bspw. lebenslangem Lernen oder Selbststeuerung auf der einen Seite und Theorie der Wissensgesellschaft im Allgemeinen und dem Bedeutungszuwachs und Funktionswandel von Wissen im Besonderen auf der anderen Seite ab. Eine tiefergehende, differenzierte Auseinandersetzung mit pädagogischen, psychologischen oder soziologischen Theorien und Modellbildungen zu Lernprozessen oder zur Selbststeuerung ist an dieser Stelle nicht zweckdienlich und ginge weit über das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit hinaus.

<sup>50</sup> Forschungsdiskussionen, die parallel zu den skizzierten Kernelementen der Wissensgesellschaft verlaufen und eine Spezifizierung bzw. Tiefenanalyse von Teilbereichen des Wissensgesellschaftsdiskurses zum Gegenstand haben, bleiben trotz ihres unbestritten wichtigen Einflusses unberücksichtigt, da diese zwar Inhalt und Form der BBB-Beratung betreffen, nicht aber die generelle Rolle und Funktion von BBB-Beratung im gesamtgesellschaftlichen Kontext bzw. aus der Steuerungsperspektive eines Aktivierenden Staates. Gemeint sind beispielsweise die *Berufsforschung* mit der Analyse sich verändernder Berufsbilder und den daraus resultierenden Auswirkungen auf die identitätsstiftende Rolle von Erwerbsarbeit oder die *Lerntheorie* mit der Analyse neuer Lehr-Lern-Arrangements unter den neuen Rahmenbedingungen lebenslangen und selbstgesteuerten Lernens als Antwort auf die Anforderungen der Wissensgesellschaft.

suchungsgegenstand) und dem Handlungsfeld der BBB-Beratung (als empirischem Objekt) die Gesellschaftsformation der Wissensgesellschaft als Bindeglied eingeführt. Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen begründen zum einen die Nachfrage nach und den Bedarf an BBB-Beratung aus individueller und gesamtgesellschaftlicher Perspektive (Indikator 1). Damit werden entscheidende Determinanten benannt, die darauf hinweisen, dass BBB-Beratung ein zentrales Element aktivierenden „Förderns“ darstellt, das die Leistungsempfänger durch zielgruppenspezifische Ausgestaltung in die Lage versetzt, die eigene Bildungs- und Berufsbiographie unabhängig von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu gestalten (Hypothese 1). Zum anderen liefern die neuen gesellschaftlichen Entwicklungslinien die Legitimation für eine exponierte Rolle der BBB-Beratung als Gegenstand politikwissenschaftlicher Untersuchungen.

### **3.1 Die Theorie der Wissensgesellschaft**

#### **3.1.1 Wissen als gesellschaftliches Funktionsprinzip**

Der Terminus Wissensgesellschaft trägt den laut seiner Verfechter maßgeblichen Vergesellschaftungsmodus moderner Gesellschaften, das Wissen, in seinem Namen. Wissen wird als „Funktionsprinzip“ der Gesellschaft betrachtet, wobei Wissensgesellschaft sowohl als Deskriptionsbegriff (Beschreibung von Alltagsgeschehen) als auch als Funktionsbegriff (Erklärung gesellschaftlicher Entwicklungen) verwendet wird (Bauer 2006: 223f.). Die Wissensgesellschaft hat ihr Fundament in der Modernisierung und ist zukunftsgerichtet, in der Regel positiv besetzt und mit großen Hoffungen zur Lösung von Problemen behaftet. Ihr wird von vielen Autoren seit den Anfängen der Diskussion um eine neue Funktion von Wissen ein hohes Zukunftspotenzial zugemessen, das in der Regel am technischen Fortschritt fest gemacht wird. Fortschrittsoptimismus ist theoretischen Überlegungen der Wissensgesellschaft oftmals inhärent. Der Glaube an die Planbarkeit wirtschaftlicher, technologischer und gesellschaftlicher Prozesse ist vornehmlich bei Theoretikern der 1960er-80er Jahre prägend (Drucker 1969, Machlup 1962). Dieser Steuerungsoptimismus hat sich jedoch nicht halten können und ist inzwischen ins Gegenteil verkehrt. Gerade die real erfahrbaren Wandlungsprozesse zur Wissensgesellschaft haben die Planbarkeit massiv eingeschränkt und im Gegenteil Unsicherheiten erzeugt (Bittlingmayer 2006: 41ff., Stehr 2000, Willke 2002). Die veränderte Bewertung von Steuerungsoptionen unter den Rahmenbedingungen der Wissensge-

sellschaft lässt sich historisch erklären: So muss differenziert werden zwischen der Wissensgesellschaft als Prognose (1960er und 1970er Jahre) und als Zeitdiagnose (verstärkt seit Ende der 1980er Jahre) (Hack 2006: 110). Dabei wird der angenommene staatliche Kontrollverlust oftmals an den Faktoren Technologisierung und Globalisierung sowie dem Primat der Ökonomie festgemacht (Bauer 2006: 226f.).

Die Wissensgesellschaft stellt als Funktionsbegriff nicht auf einen bestimmten Wandlungsprozess ab, sondern vereint zahlreiche Veränderungsprozesse (Bittlingmayer 2006: 20). Zentral in der Abgrenzung zum Gesellschaftstypus der Industriegesellschaft sind neben den technologischen Entwicklungen der Wandel der „fordistischen Produktions-, Distributions- und Regulationsweise“ und die „sektorale Verschiebung von Produktions- zu Dienstleistungstätigkeiten“ (ebd.: 34, Bell 1985). Bell hat bereits 1973 (und 1985 explizierend) die gesteigerte Relevanz theoretischen Wissens (Bell 1985: 8f.) und dessen Aufstieg als „axiales Prinzip“<sup>51</sup> der Gesellschaft beschrieben. Ausgehend vom Wissen als Kern, um den sich alles dreht, der die anderen Subsysteme beeinflusst (ebd.: 27ff.)<sup>52</sup>, benennt Bell die entscheidenden Merkmale des Wandels von der Industriegesellschaft zu einer postindustriellen Gesellschaft, die sich im Wesentlichen auch bei neueren Apologeten der Wissensgesellschaft wieder finden (stellvertretend Bittlingmayer 2005 und Steitz 2006): Wissen löst Arbeit und Kapital als primäres Produktionsgut ab. Im Bereich der Wirtschaft dominieren Dienstleistungen statt Güterproduktion (ohne dass Güter obsolet werden; Güter bilden eine selbstverständliche Grundversorgung). Es gibt eine zentrale Stellung wissenschaftlich fundierter Industrien und es besteht ein neues Schichtungsprinzip der Sozialstruktur. Neue (technische) Eliten gewinnen an Macht und Einfluss – durch Wissen. Statt Warenproduktion werden nun Informationen und Wissen produziert (hier benennt Bell explizit den Terminus Informations- und Wissensgesellschaft). Parallel ist ein Wissenswandel zu verzeichnen: Systematisches, theoretisches, strategisches Wissen folgt auf empirisches „*trial and error*“-Wissen. Die gesellschaftliche Wirklichkeit ist die soziale Welt; nicht die Beziehung Mensch-Natur oder Mensch-Technik (wie in früheren Formationen), sondern die

---

<sup>51</sup> Da Bell Technologie und Wissen als axiale Prinzipien der postindustriellen Gesellschaft von Personen bzw. Akteuren bezeichnet, führt er selbst aus, dass die postindustrielle Gesellschaft gleichsam als Wissensgesellschaft bezeichnet werden kann (Bell 1985: 218).

<sup>52</sup> Diese neue Relevanz des Wissens aufgreifend spricht Spinner von der neuen „Wissensordnung“ als dritter zentraler Säule neben Rechts- und Wirtschaftsordnung (Spinner 1994).

Beziehung Mensch-Mensch steht im Zentrum der Aktivitäten (Bell 1985: 374ff.).

Darüber hinaus werden die Grenzen zwischen Politik, Ökonomie, Medien und Wissenschaft in der Wissensgesellschaft zunehmend fließend. In vielen Teilen kommt es zu einer Verflechtung dieser Subsysteme (Bittlingmayer 2005: 24, Weingart 2001: 27).<sup>53</sup> Mit Bezug auf die gesteigerte Relevanz von Wissen werden dabei zwei Argumentationslinien angeführt: Zum einen wird die Ausdehnung wissenschaftlichen Wissens auf andere Gesellschaftsbereiche konstatiert und als Begründung für die Verflechtung der Subsysteme verantwortlich gemacht. Zum anderen wird angeführt, es gebe eigene Wissensformen in den jeweiligen gesellschaftlichen Bereichen, die sich von wissenschaftlichem Wissen unterscheiden und in Konkurrenz zum Monopol wissenschaftlichen Wissens treten. Damit erfolge eine Entgrenzung der Produktion relevanten Wissens (Hack 2006: 111, Weingart 2001).<sup>54</sup> Beide Argumentationen haben ihre Plausibilität und werden in Teilen auch empirisch belegt (Bittlingmayer 2005).

Die neue zentrale Stellung von Wissen untermauert Bell durch die hohe Relevanz von Forschung und Entwicklung sowie einen (empirisch belegbaren) Anstieg von Arbeitskräften und Aufwendungen in Wissensbereichen in der postindustriellen Gesellschaft. Im Ergebnis beobachtet er eine starke vertikale Schichtung in Wissensgesellschaften und eine Bildungsexpansion für die gesamte Bevölkerung. So verzeichnet Bell mehr Lehrer, mehr Ingenieure, mehr technisch-naturwissenschaftliche Berufe, mehr Wissenschaftler (ergo mehr Wissensarbeiter) und eine Differenzierung der Wissensarbeit nach Funktion (Produktion, Forschung, Lehre) und Sektoren (Industrie, Staat, Universität). Zudem stellt er erhöhte (öffentliche) Ausgaben für Bildung sowie Forschung und Entwicklung fest (ebd.: 219ff.). Diese Befunde finden sich so oder in ähnlicher Form auch in neueren Untersuchungen wieder (zusammenfassend Bittlingmayer 2005 und Heiden-

---

<sup>53</sup> Zu verzeichnen ist eine „Verwissenschaftlichung der Politik, der Wirtschaft, der Medien und umgekehrt Politisierung, Ökonomisierung und Medialisierung der Wissenschaft“. (Weingart 2001: 27). Die Interdependenzen der einzelnen Funktionssysteme erklären diese Dialektik (Legitimation von Politik durch Wissenschaft und umgekehrt; Leistungslieferung der Wissenschaft an Wirtschaft bei umgekehrter Finanzierung der Forschung; Lieferung von Nachrichten der Wissenschaft an die Medien, bei gleichzeitiger Abhängigkeit des Berichtens durch die Medien) (ebd.: 28).

<sup>54</sup> Stehr weist ebenfalls daraufhin, dass Wissen in der Wissensgesellschaft nicht mehr einzelne gesellschaftliche Bereiche dominiert, sondern in alle Bereiche gleichermaßen als determinierender Faktor vordringt (Stehr 2000: 58). Er führt diese Diskussion aber auch vor dem Hintergrund einer kritischen Reflexion, die darauf verweist, dass wissenschaftliches Wissen kontextgebunden an das Wissenschaftssystem sei (vergleiche dazu Luhmann 1992: 172) und damit eine Differenzierung zwischen wissenschaftlichem und nicht-wissenschaftlichem Wissen notwendig werde (nähere Ausführungen zu dieser Differenzierung finden sich in Abschnitt 3.2).

reich 2002). Nicht mehr der Gegensatz Arbeit-Kapital stellt den zentralen strukturbildenden Faktor dar, sondern der Gegensatz Wissen-Nichtwissen (Willke 2002). In diesem Sinne ist die postindustrielle Gesellschaft für Bell und andere postkapitalistisch. Generell konstatieren sie jedoch eher ein Primat der Ökonomie denn ein Primat der Politik in der Wissensgesellschaft (Bell 1985: 44). Das bisher Gesagte zusammenfassen eignet sich die Definition von Willke, um den Begriff der Wissensgesellschaft zu beschreiben:

„Von einer Wissensgesellschaft oder einer wissensbasierten Gesellschaft lässt sich dann sprechen, wenn Strukturen und Prozesse der materiellen und symbolischen Reproduktion einer Gesellschaft so von wissensabhängigen Operationen durchdrungen sind, dass Informationsverarbeitung, symbolische Analyse und Expertensysteme gegenüber anderen Faktoren der Reproduktion vorrangig werden.“ (Willke 2001: 380).

Die Frage, ob die Entwicklung hin zur Wissensgesellschaft positiv oder negativ beurteilt wird, ob sie Chancen und/oder Risiken birgt, ist einerseits abhängig vom Betrachtungsstandpunkt und andererseits davon, welche Merkmale/Faktoren auf welcher Analyseebene betrachtet werden (Steberling 2002: 5). Drei – sowohl aus Sicht des Individuums wie der Gesamtgesellschaft – wichtige Faktoren, die in diesem Kontext große Bedeutung haben und maßgeblich das „Erleben“ von Wissensgesellschaft als wirkmächtige Gesellschaftsformation bestimmen, sind *erstens* der Prozess der „sozialen Beschleunigung“ sowie die damit verbundenen Unsicherheiten im sozialen Wandel (Rosa 2005), *zweitens* die Entgrenzung von Risiken in der Wissensgesellschaft (Beck 1986), sowie *drittens* die individuell unterschiedlichen Fähigkeiten, den gesellschaftlichen Wandel aktiv und positiv mitzugestalten (Bittlingmayer 2005).

### 3.1.2 Soziale Beschleunigung und der Umgang mit Unsicherheiten

Speziell mit Blick auf kontinuierliche, rasche Wandlungsprozesse wird offensichtlich, dass die Verarbeitungskapazität des Einzelnen wie des Kollektivs den entscheidenden Faktor bilden, um Veränderungen (sozialem Wandel) konstruktiv begegnen zu können (und sei es die bewusste Entscheidung, Informationen zu ignorieren). Die soziale Beschleunigung hat dort ihre Grenzen, wo der Fortschritt schneller als die Verarbeitungskapazität ist. „We run as fast as we can in order to stay in the same place.“ (Conrad

1999: 6, zitiert nach Rosa 2005: 193). Es stellt sich die Frage, welche Folgen das Überschreiten der kritischen Verarbeitungskapazität für die gesellschaftliche Entwicklung hat. Nach Beck und Rosa ist dies ein relevantes Systemrisiko (Beck 1986, Rosa 2005). Für Beck ist das Risikobewusstsein demzufolge das zentrale Merkmal moderner Gesellschaften (Beck 1986: 93). Entscheidend sei, wie man mit Risiken umgehe, wenn diese nicht mit Wissen belegt und auch nicht durch weiteres Wissen bearbeitet werden könnten (ebd.: 95). Noch komplexer werde der Sachverhalt, wenn davon auszugehen sei, das Wissen nicht Wahrheit sondern in der Regel neues Nichtwissen und damit neue Unsicherheiten (Risiken) produziere. Wissen im Sinne sichtbarer Wirklichkeit trete dann hinter Nichtwissen mit unsichtbaren Eventualitäten zurück (ebd.: 95ff.).<sup>55</sup> Wenn Unwissen und Unsicherheit und damit auch Risiken durch Wissen produziert werden, können sie also auch durch Wissen nicht mehr gelöst werden (Lehner 2003: 62). Die Auflösung dieses Dilemmas kann, wenn überhaupt, nur durch einen Rückgriff auf Kontinuitäten und Erfahrungen erfolgen. Lehner sieht diese Kontinuitäten mit Blick auf das Wissen skeptisch, wenn er eine Verdopplung des verfügbaren Wissens alle fünf bis sieben Jahre, also exponentielles Wissenswachstum, feststellt (Lehner 2003: 58, ebenso Steitz 2006: 9 und Bell 1985: 186).

Diese Einschätzung der Handhabung von Unsicherheit durch (Wissens-)Kontinuitäten teilt Rosa und expliziert dies in seinen Ausführungen über die gesellschaftliche Beschleunigung. Die Veralterung von Wissen beziehe sich nicht nur auf den Bereich der Informationen, sondern sei allumfassend zu konstatieren: Wissen über Beziehungsmuster, Sozialwissen, Weltwissen etc. (Rosa 2005: 176). Der Beschleunigungsprozess erzeuge lose verkoppelte Bindungen, die sich dauerhaft im Fluss befänden und selten stabilisierten. Fluide Beziehungsmuster prägten die Wissensgesellschaft. Die Ausdifferenzierung schaffe Unabhängigkeiten einzelner Bereiche und Handlungsfelder, die in keiner fest gefügten Anordnung mehr zu verorten, sondern untereinander „beliebig (re)kombinierbar“ seien (ebd.: 177). Dabei seien verstärkt endogene statt exogene Kontingenzen Merkmal der Wissensgesellschaft. Die „Veränderungsdynamik (ist) gesellschaftsendogener Natur.“ (ebd.: 183). Sie lasse sich sowohl zwischen Generationen als auch innerhalb einer Generation festmachen und diene als Indikator der sozialen Beschleunigung (intragenerationaler Wandel und

---

<sup>55</sup> Eine ausführliche Auseinandersetzung mit der (neuen) Rolle und Funktion von Wissen/Nichtwissen in der Wissensgesellschaft findet sich in den Abschnitten 3.2.1 und 3.2.2.

intergenerationaler Wandel). Die aus den Veränderungen resultierenden Kontingenzen betreffen nicht nur Kernbereiche des Individuums wie Familie und Beruf sondern alle Bereiche der Gesellschaft vom Angebot an Verkehrsmitteln bis zu Freizeitangeboten. Darüber hinaus bestehe Unsicherheit darüber, „welche neuen Handlungsfelder und Praxisfelder entstehen“ und relevant werden (ebd.: 184f.). Die Unsicherheit werde zum Systemrisiko, da immer weniger kulturelle und soziale Muster für eine Generation Bestand hätten. Dies führe zu einem Auseinanderdriften von generationsabhängigen „Subwelten“, die unterschiedlich von Wandlungs-/Beschleunigungsprozessen betroffen seien, da Nicht-Anknüpfungspunkte bzw. Nichterfahrungen zu einem Handlungsvorteil jüngerer Generationen werden könnten (zumindest so lange, bis der nächste Wandlungsprozess komme). Erfahrungswissen älterer Generationen werde für jüngere Generationen unbrauchbar und für die älteren Generationen zum Treiber von Unsicherheiten (ebd.: 187). Für junge Generationen seien Erfahrungen unverstänlich, für ältere hingegen würden Beschleunigungen und Wandlungsprozesse schwer handhabbar. In letzter Konsequenz gebe es eine Entkopplung von Lebens- und Erfahrungswelten der Generationen, in der Eltern als Lehrer nicht mehr geeignet und Handlungsweisen der Jüngeren für Ältere nicht mehr anschlussfähig seien. (ebd.: 187f.). Damit sei Orientierungswissen heute wichtiger als Erfahrungswissen, vertikales Lernen ersetze horizontales Lernen (ebd.: 188).

Willke sieht dann auch ein wesentliches Merkmal der Wissensgesellschaft eben darin, Wissen nicht mehr zu reproduzieren, sondern neues Wissen zu produzieren (Willke 2002).<sup>56</sup>

„Die konstitutive Instabilität von materialen und sozialen Kontext-, Handlungs- und Entscheidungsbedingungen infolge der Beschleunigung des sozialen Wandels zwingt Individuen ebenso wie Organisationen und Institutionen zu einer permanenten Revidierung ihrer Erwartungen, zur Neuinterpretation von Erfahrungen, zur Neubestimmung von Relevanzen und zur Wiederholung von Koordinations- und Synchronisationsleistungen.“ (Rosa: 189).

---

<sup>56</sup> In ähnlicher Art und Weise argumentiert Stehr: Wissenschaftlich-technisches Wissen dominiere, konstruiere und reguliere Gesellschaft. Dabei gebe es zwar Kontinuitäten vergangener Gesellschaftsformen. Generell diene Wissen in der Wissensgesellschaft aber nicht zur Reproduktion der Vergangenheit sondern zur Neugestaltung, zur Reflexion und Revision traditioneller Erkenntnisse (Stehr 2000: 308f.).

Das Aufeinandertreffen individueller und systemischer Veränderungen erhöht dabei noch den Anpassungsbedarf. Alle Akteure sind in Bewegung, ohne genau zu wissen wohin. Die Veränderungen sind kontinuierlich, das Tempo der einzelnen Bereiche ist aber nicht synchron. „Das Ergebnis ist gleichwohl eine permanente Umgestaltung der „Entscheidungslandschaft“, die nicht nur Erfahrungen und Wissensbestände stets von Neuem entwertet, sondern es auch nahezu unmöglich macht vorherzusagen, welche An-schlussoptionen und Handlungschancen in Zukunft relevant und wichtig sein werden.“ (ebd.: 191).

### 3.1.3 Entgrenzung von Risiken

Der Umgang mit Risiken gewinnt für den Einzelnen wie für die Gesamtgesellschaft nicht nur durch soziale Beschleunigung sondern auch dadurch an Bedeutung, dass in modernen Gesellschaften eine Entgrenzung von Risiken festzustellen ist (Beck 1986: 71f.). Die Auflösung von Systemgrenzen führt dazu, dass Gefahren, Risiken, Unsicherheiten nicht auf ihren ursprünglichen Entstehungskontext beschränkt bleiben. Die mannigfaltigen Interdependenzen der Funktionssysteme einer Gesellschaft transferieren neben Informationen und Wissen auch Risiken zwischen den einzelnen Akteuren. Risiken treten auf allen gesellschaftlichen Ebenen auf, sind nicht konkret greifbar und dadurch schwer zu steuern und bewältigen (ebd.: 78f.). Risiken werden zu sozialen, ökonomischen und politischen Systemgefährdungen (ebd.: 107f.).

Stehr betrachtet die Entgrenzung von Risiken aus einer weiteren Perspektive. Technologische Entwicklungen bergen gesamtgesellschaftliche Risiken. In der Wissensgesellschaft gebe es ein Unsicherheitspotenzial durch die größere Differenz zwischen Handlungsabsichten und Folgewirkungen. Die Beziehung zwischen Verursacher und Schaden von Handlungen würde immer unklarer, da auch große zeitliche und räumliche Horizonte zwischen Handlung und Wirkung lägen und multiple Faktoren Schäden beeinflussten. Ökologische Folgeschäden würden zu Unsicherheitsfaktoren gesellschaftlichen Handelns individueller und kollektiver Akteure. Darüber hinaus seien Folgen von Handlungen nicht mehr nur lokal sondern zunehmend global entgrenzt und damit schwerer zu erfassen, zu sanktionieren und zu kontrollieren (Stehr 2000: 301f.).

Ebenso argumentiert Willke aus der Systemperspektive, wenn er mit Bezug auf den Faktor Raum die veränderten Systemrisiken in der Wissensgesellschaft im Vergleich zur Industriegesellschaft herausarbeitet. In

der Industriegesellschaft gab es differenzierte Systeme in denen auch zwischen Individuum und System/Organisation unterschieden wurde. Dies erlaubte einen sorgenfreien Umgang mit Krisen, da sich diese meist auf die Person oder ein Teilsystem beschränkten. Es gab Grenzen des Wissens. Die Wissensgesellschaft ist durch Komplexität und Interdependenz gekennzeichnet, in der Krisen nicht mehr durch die natürliche Funktionsweise gestoppt, sondern vielmehr transportiert und vervielfältigt werden. Aus Komponentenrisiken in der Industriegesellschaft sind Systemrisiken in der Wissensgesellschaft geworden. Risiken werden dadurch zwar auch „(ver)teilbar“ aber auch „zunehmend undurchschaubar und unkalkulierbar“ (Willke 2002: 32).

#### 3.1.4 Individuelle Handlungsvoraussetzungen

Da traditionelle Formen der Unsicherheitsbewältigung (Familie, Politik etc.) aus der Perspektive der individualisierten Gesellschaft nicht mehr greifen, seien in modernen (Wissens-)Gesellschaften nach Beck neue Handlungskompetenzen erforderlich – „die Fähigkeit, Gefahren zu antizipieren, zu ertragen, mit ihnen biographisch und politisch umzugehen“ (Beck 1986: 101). Die Bewältigungsverantwortung wird also auf die Ebene des Individuums verlagert (ebd.: 101f.). Wissen und Wissenszugang als Voraussetzung für die Bewältigung von Unsicherheit sind in der Wissensgesellschaft jedoch nicht gleichmäßig verteilt (Stehr 2000: 91), demzufolge sind auch die Handlungsmöglichkeiten ungleich. Es bestehen in der Wissensgesellschaft neue Handlungsoptionen für einzelne soziale Akteure, ohne das jeder soziale Akteur diese Handlungsoptionen auch tatsächlich hat, wahrnimmt und/oder nutzen kann (ebd.: 107). Hinzu kommt, dass verfügbares Wissen von der Mehrheit der Gesellschaft nicht verarbeitet werden kann. Dies ist nicht allein eine Frage von Zeit und Masse, sondern von Strukturierungs-, Systematisierungs-, Verarbeitungs- und Anwendungswissen (und -kompetenz) (Weiß 2006: 20).<sup>57</sup> Es gibt individuelle „Zugangsgrenzen“ für Wissen (ebd.: 27). Wissen ist nicht gleich verteilt und kann nicht gleich verteilt werden. Im Gegensatz zu politischer und ökonomischer Ungleichheit, die auf Zeit angelegt ist, ist diese Ungleichheit im Bereich des Wissens ein konstantes Merkmal (ebd.: 26). Eine Regulierung von Wissensaufbau und -nutzung sowie die Kontrolle/Disziplinierung von Wissen und dessen Anwendung erscheinen aufgrund der individuellen Kontextuali-

---

<sup>57</sup> Zu der Verknüpfung von Wissen, Handlungsmöglichkeit und -fähigkeit sowie zu unterschiedlichen Wissensformen und -funktionen siehe Abschnitte 3.2.1 und 3.2.2.

sierung, Aktivierung und Inwertsetzung von Wissen kaum umsetzbar (Stehr 2006: 50).<sup>58</sup> Folglich besteht auch in der Wissensgesellschaft die Gefahr der Verfestigung sozialer Ungleichheit. Die Basis dieser Ungleichheit hat sich zwar verändert, die Formen der Reproduktion sind jedoch ähnlich geblieben (Stehr 2000: 145).

Auch für Beck ist Wissen ein zentraler Faktor für soziale Ungleichheit. Parallel zu seiner Aufwertung erfahre Wissen eine Ökonomisierung, die die individuellen Dispositionen der Individuen prinzipiell ausblende. Nicht alle hätten gleiche Marktvoraussetzungen und gleichen Wissenszugang, nicht alle könnten sich als nutzen- und effizienzmaximierende Akteure rational verhalten. Einer Steuerung der Wissensproduktion und -verbreitung (rein) über Marktmechanismen kann daher nicht per se eine wohlstandsmehrende Funktion zugesprochen werden (Beck 1986: 79f.).

Stehr betont zwar den „emanzipatorischen Charakter“ von Wissen als wesentliches Motiv, Wissen eine positiv gestalterische Rolle für das Individuum zuzumessen. Wissen habe diese soziale Funktion (ebd.: 284) und biete „(...) Akteuren bisher nicht gekannte, umfassende Handlungschancen, die das Veränderungspotenzial und das Tempo sozialen Wandels der Gesellschaft insgesamt weiter festigen.“ (ebd.: 143). Dieser postulierte Egalitarismus blendet aber die normative Kraft des Faktischen aus, die deutlich macht, dass soziale Ungleichheit nicht per se durch eine Neuordnung von Machtverhältnissen mittels des Strukturierungsfaktors Wissen aufgehoben wird/werden kann. Im Gegenteil weisen empirische Studien darauf hin, dass das gültige Wissenschaftssystem soziale Ungleichheit weiterhin reproduziert (Bittlingmayer 2005). Wissenszugang und die Fähigkeit zum „rational-effektiven“ Umgang mit Wissen werden zum entscheidenden Faktor sozialer In- oder Exklusion in der Wissensgesellschaft (Sterbling 2002: 7).

Selbst für „Gewinner“ der Wissensaufwertung kommen Probleme, Unsicherheiten und Herausforderungen in der Wissensgesellschaft schneller auf als Probleme gelöst und Unsicherheiten bewältigt werden können (Stehr 2006: 53). Entsprechend kommt auch Stehr, der dem Wandel zur Wissensgesellschaft sehr viel gestalterische Kraft zumisst, zu dem Ergebnis, dass sich Handlungschancen und Kontingenzen in Wissensgesellschaften gegenseitig blockieren und trotz rasanter Beschleunigung des sozialen Wandels zu einem individuell wahrgenommenen Stillstand führen können (Stehr 2000: 147). Zwar kann die Neuverhandlung von Strukturen in der

---

<sup>58</sup> Zur individuellen Inwertsetzung von Wissen siehe Abschnitt 3.2.1.

Wissensgesellschaft nach Ansicht vieler Autoren neue Formen der gesellschaftlichen Teilhabe erzeugen und individuelle Handlungsspielräume erweitern (Bell 1985, Stehr 2000)<sup>59</sup>. Diese werden aber andererseits durch neue Komplexitäten und Unsicherheiten stark begrenzt. Es stellt sich nicht nur die Frage, inwiefern Individuen in der Lage sind, Handlungsoptionen zu erkennen und zu verarbeiten, sondern auch, inwieweit die notwendige Bedingung der Handlungsfähigkeit mit der hinreichenden Bedingung der Handlungsmöglichkeit übereinkommt (Bittlingmayer 2005, Rosa 2005). Oder wie Stehr es ausdrückt: „Wissen ist eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung des Handelns. Um etwas in Gang setzen zu können, müssen die Umstände, unter denen dies geschehen soll, der Kontrolle des Handelnden unterliegen.“ (Stehr 2000: 98).

Eine solch differenzierte Betrachtung der Handlungsspielräume des Einzelnen in der Wissensgesellschaft ist notwendig, will man die Chancen und Risiken des gesteigerten Wertes von Wissen gegeneinander abwägen. Lehner bilanziert prägnant, dass nicht Wissen ein knappes Gut in der Wissensgesellschaft darstellt, sondern die Fähigkeit, Wissen zu verwerten (Lehner 2003: 58). Für Sterbling ist folglich die positive Wandlung der Gesellschaft mit Wissen als neuem Verteilungsmotor nicht zwangsläufig. „Wissen ist gegenwärtig, also im Zeitalter der Postmoderne, vielmehr ein riesiger, durch Heterogenität, Brüche und Diskontinuitäten gekennzeichneter geistiger Vorrat von gleichsam nach intellektuellem Belieben dekomponierbaren und rekonponierbaren Versatzstücken, denen ein innerer Sinnzusammenhang fehlt.“ (Sterbling 2002: 8). Dies erschwert es, Wissen „sinnvoll zu erfassen, einzuordnen und zu verarbeiten.“ (ebd.: 31).

Folglich kann die individuelle Bewältigung des gesellschaftlichen Wandlungsprozesses – die zielgerichtete Ausbildung von Handlungskompetenzen – nicht allein Aufgabe des Individuums sein und nicht evolutionär aus diesem heraus erfolgen: „In der Risikogesellschaft werden der Umgang mit Angst und Unsicherheit biographisch und politisch zu einer zivilisatorischen Schlüsselqualifikation und die Ausbildung der damit angesprochenen Fähigkeiten zu einem wesentlichen Auftrag der pädagogischen Institutionen.“ (Beck 1986: 102). Auch Bell fordert neue staatliche Formen und Strategien zur sozialen Inklusion unter veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (Bell 1985: 242). Steitz spricht sich für Problemlösungsstrategien zur Bewältigung von Komplexität aus (Steitz 2006: 2).

---

<sup>59</sup> Bell prognostiziert optimistisch, dass Wunsch und Verlangen nach Mitbestimmung bei der Gestaltung der Aktivitäten der Individuen (Akteure) im sozialen Umfeld neue Handlungsstrukturen und -voraussetzungen erzeugt (Bell 1985: 25).

Der Verweis auf die staatlichen Institutionen als Unterstützungsakteure für die Individuen findet allerdings, so zumindest eine sehr verbreitete Wahrnehmung, keine Entsprechung im staatlichen Handeln. Vielmehr ist ein deutlicher Trend hin zur Verantwortungsverlagerung auf die Mikroebene zu erkennen (Beck 1986, Bittlingmayer 2005, Willke 2002).

### 3.1.5 Zentrale Merkmale der Wissensgesellschaft

Eine pauschale Bewertung der zu verzeichnenden gesellschaftlichen Entwicklungsprozesse, so viel ist deutlich geworden, ist weder angemessen noch zum jetzigen Zeitpunkt möglich. Eine positive oder negative Betrachtungsweise ist maßgeblich dadurch bestimmt, inwiefern der Einzelne Handlungsmöglichkeiten für sich zu erkennen und selbstbestimmt zu nutzen vermag und sich dadurch für ihn ein (gefühlter) gesellschaftlicher/sozialer Aufstieg realisieren lässt (siehe ausführlich dazu Abschnitt 3.4). Für die weitere Analyse lassen sich zusammenfassend die folgenden zentralen Merkmale der Wissensgesellschaft festhalten, die das Erscheinungsbild moderner Gesellschaftsformationen gegenwärtig prägen (Bell 1985, Drucker 2002, Heidenreich 2002, Lehner 2003, Steitz 2006):

- Wissen ersetzt Arbeit und Kapital als zentralen Produktionsfaktor
- Wissen bestimmt die Machtverhältnisse in der modernen Gesellschaft
- Wissensarbeit dominiert in der Ökonomie (Dienstleistungen statt Güterproduktion)
- Exponentielles Wachstum des verfügbaren Wissens
- Beschleunigung des sozialen Wandels
- Entgrenzung im Bereich der Ökonomie (Globalisierung) und auf Ebene der sozialen Beziehungen
- Revolutionäre Entwicklungen in der Informations- und Kommunikationstechnologie
- Systematische, organisierte Wissenschaft und in diesem Zusammenhang eine enge Verbindung zwischen Wissenschaft und Ökonomie
- Wissensabhängigkeit in der modernen Gesellschaft (als eine neue Form der Abhängigkeit, für die keine Erfahrung vorliegt, wie damit umzugehen ist)
- Produktion neuen Wissens statt Wissensreproduktion
- Neue Wissensdynamiken (Wissensbeschleunigung, -ver- und -entwertung)

- Gesteigerte Kontingenzen für alle gesellschaftlichen Akteure
- Neue gesellschaftliche Handlungskonstellationen erfordern individuelle Handlungskompetenzen
- Verantwortungsverlagerung von der Gesellschaft auf das Individuum

Die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen stellen neue Anforderungen an die Gesellschaft als Ganzes, vor allem aber an das Individuum. Im Zentrum dieser neuen Anforderungen steht der Umgang mit Wissen. Um den Umgang mit Wissen für den Einzelnen greifbar zu machen, werden wir im nachfolgenden Abschnitt die neue Form und Funktion von Wissen näher betrachten.

## 3.2 Wissensform und -funktion

### 3.2.1 Definition von Wissen

Die allgemein festgestellte Aufwertung von Wissen in der Wissensgesellschaft wirft die Frage nach einer inhaltlichen Spezifizierung des Wissensbegriffs unter den Rahmenbedingungen der Wissensgesellschaft auf. Stehr bemängelt, dass die Organisation des gesellschaftlichen Lebens um das Wissen herum postuliert wird, ohne eine differenzierte Definition von „Wissen“ oder eine Auseinandersetzung mit Wissensproduktion und -organisation (Stehr 2006: 32).<sup>60</sup> Willke hat sich dieser Aufgabe intensiv gewidmet und geht in seinen Analysen davon aus, dass der Wandel von der Industrie- zur Wissensgesellschaft zu einer „Krisis der Bedeutung von Wissen“ (Willke 2002: 10) geführt habe, die sich aus der veränderten Funktion, d. h. der neuen gesellschaftlichen Rolle von Wissen, ergeben habe. In der Konsequenz sei eine neue Form des Wissens gefragt: Nicht mehr Wissen über Vergangenes, sondern Wissen über Zukünftiges – und damit der Umgang mit Nichtwissen – stelle die Herausforderung in der Wissensgesellschaft dar. Unter Nichtwissen fasst Willke weniger fehlende Informationen, fehlendes Wissen, sondern vielmehr Ungewissheit. Konkret bedeutet dies: Relevant wird der Umgang mit Kontingenzen. Gefragt ist die Fähigkeit, sich in der Ungewissheit zurechtzufinden, ohne in der Lage zu sein, die ungewissen Ereignisse zu kennen, zu prognostizieren. Die un-

---

<sup>60</sup> Darauf, dass die Differenzierung von Wissen in der modernen Gesellschaft wichtiger sei als das Konstatieren eines rein quantitativen Wissenswachstums, verweist bereits Bell (Bell 1985: 191).

gewissen Ereignisse müssen jederzeit kontextualisiert werden können. Dies setzt voraus, Systeme und Interdependenzen zu kennen und sich darin bewegen zu können (ebd.: 11f.).

Damit ist grob beschrieben, wie Wissen zukünftig zu verorten ist. Die nach vorne gerichtete Funktion von Wissen, die zwangsläufig auf Ungewissheit und Unwissen fokussiert sein muss, ist ein zentrales Element von Wissensgesellschaften, das auch andere Autoren sehr stark herausstellen (Gibbons 1994, Hack 2006, Stehr 2000 und 2006, Steitz 2006). Willke spezifiziert die aus dieser Ungewissheit resultierende Krisis des Wissens weiter. Sie bestehe darin, dass Steuerungsintentionen auf die Zukunft ausgerichtet seien und damit dem Nichtwissen eine höhere Bedeutung zukomme als dem Wissen. Steuerung sei immer der Umgang mit Ungewissheit. Die Krisis sei in der Unfähigkeit begründet, „mit Nichtwissen kompetent umzugehen“ (Willke 2002: 18). Neu sei nicht der Charakter von Wissen, Merkmal der Wissensgesellschaft sei vielmehr, dass als Konterpart des Wissens nicht wie früher Macht oder Glaube verankert sei, sondern das Nichtwissen selbst. Nichtwissen werde in der modernen Gesellschaft konkret und handlungsleitend und nicht mehr durch Glaube oder Macht kompensiert (ebd.: 18f.). Auf diese Weise leitet Willke Wissen bzw. genauer gesagt Nichtwissen als axiales Prinzip der Wissensgesellschaft her. Wissen wandelt sich in dieser neuen Funktion vom „Erkenntnis- zum Produktivprodukt“ (ebd.: 12).

Diese neue Form von Wissen aufgreifend stellt sich die Frage, welche funktionale Wissensdefinition angemessen ist. Hier konkurrieren verschiedene Definitionen, die sich vor allem darin unterscheiden, ob sie einen statischen oder prozeduralen Wissensbegriff befürworten. Allgemeiner Konsens besteht darüber, dass ein restriktiver Wissensbegriff – Wissen als wissenschaftliches Wissen – nicht zeitgemäß ist und unangemessen scharf mit nicht-wissenschaftlichem Wissen konkurriert (Stehr 2000: 62f.). Ein moderner Wissensbegriff muss pragmatisch differenzierte Wissensformen er- und anerkennen, um den Gehalt und die Relevanz von Wissen in modernen Gesellschaften abzubilden. Beispielhaft seien die Wissensdefinitionen von Bell, Haan, Stehr und Willke genannt.

- Bell definiert Wissen als „Sammlung in sich geordneter Aussagen über Fakten oder Ideen, die ein vernünftiges Urteil oder ein experimentelles Ergebnis zum Ausdruck bringen und anderen durch irgendein Kommunikationsmedium in systematischer Form übermittelt werden. (...) Wissen heißt (...): neue Urteile (aus Forschung und

Wissenschaft) oder neue Darstellung älterer Ansichten (in Lehrbüchern und im Unterricht). (...). Wissen ist das, was objektiv bekannt ist, ein geistiges Eigentum, das mit einem (oder mehreren) Namen verbunden ist und durch ein Copyright oder eine andere Form sozialer Anerkennung (z. B. Veröffentlichung) seine Bestätigung erfährt.“ (Bell 1985: 180f.).

- Für Willke ist Wissen „eine auf Erfahrung gegründete kommunikativ konstituierte und konfirmierte Praxis“, in der Wissen das Ergebnis von Lernen ist (Willke 2002: 14). Die Basis von Wissen seien Beobachtung sowie das Sammeln und das Einordnen des Beobachteten als Bestätigung oder Differenz zu vorherigen Beobachtungen (ebd.: 16).
- Nach Haan ist Wissen eine individuelle Kompetenz. „Sie umschließt neben der wissenschaftlichen, technischen Seite auch das Wissen über die Möglichkeiten sozialen Handelns. Wissen ist dann nicht allein für das rationale Kalkül, technische Entwicklungen, neue Erkenntnisse über die Natur und in der Technik von Bedeutung (ob schon sich von dort her, von der Bedeutung von Wissenschaft und Technik der Begriff ‚Wissensgesellschaft‘ legitimiert), sondern auch für die sozialen Belange.“ (Haan 2002: 10).
- Stehr fokussiert ebenso wie Haan auf den Handlungscharakter von Wissen und definiert „Wissen als Fähigkeit zum sozialen Handeln (Handlungsvermögen) (...), als die Möglichkeit, etwas in ‚Gang zu setzen‘. Wissen als ein symbolisches System strukturiert die Realität. Wissen ist ein Modell für die Wirklichkeit. (...). Es ist potenziell in der Lage, die Realität zu verändern.“ (Stehr 2000: 81).

Gegenwärtig wird allgemein um eine Neufassung des Wissensbegriffs verhandelt, „der sich sowohl durch einen höheren Grad der Differenzierung (nach Gegenständen und Umständen des Wissens) als auch durch ein größeres Maß an Kontingenz (also durch stärker unter Bedingungs vorbehalten stehende Aussagen) auszeichnet.“ (Weiler 2002: 249). Die prägnante Definition Stehrs, Wissen als die Fähigkeit etwas in „Gang zu setzen“ zu bezeichnen, scheint speziell aus wissenssoziologischer Sicht treffend für Wissensform und -funktion in der Wissensgesellschaft, verweist diese Definition doch auf ein oft angeführtes Merkmal der Wissensgesellschaft: das der gesteigerten Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten des Individuums. Denn Wissen kann sich nach Stehr nur dort entfalten, wo es Hand-

lungsspielräume gibt und Handeln nicht durch starre Vorgaben und Macht-konstellationen reguliert ist. Wissen bedeutet somit, „Erkenntnis und die Kontrolle von Handlungsvermögen“ in Einklang zu bringen (Stehr 2006: 38f.).<sup>61</sup> Die hier skizzierte Kontextualisierung von Wissen impliziert einerseits „bestimmte Kompetenzen im Umgang mit konkreten Situationen (...). In diesem Sinne gibt es kein theoretisches Wissen sondern nur praktisches Wissen im Umgang mit Theorie.“ (Willke 2002: 22). Andererseits verweist die Kontextualisierung von Wissen auf den fragilen Wert von Wissen und die Notwendigkeit einer individuellen Inwertsetzung von Wissen in den sozialen Kontexten des Einzelnen. Diese Inwertsetzung resultiert aus dem Herstellungsprozess von Wissen, der für Willke seinen Ursprung bei der Verwertung von Informationen hat. Die Entstehung von Wissen basiert demnach auf mehreren Schritten: „Informationen werden (erstmalig) zu einem Erfahrungskontext zusammengefügt (...) oder (...) in einen bestehenden Erfahrungskontext (eingefügt) und (lassen sich) in Auseinandersetzung mit diesem Kontext einpassen.“ So entsteht „neues oder revidiertes Wissen“. Die Relevanz von Wissen bzw. Daten/Information ist dabei immer vom Bezugssystem abhängig. Wissen ist „systemrelativ“ (Willke 2002: 15ff). Erst die Selektion von Informationen, deren Strukturierung und Systematisierung macht also aus Informationen verwertbares Wissen.<sup>62</sup> Den Informationen muss ein Sinn gegeben werden, eine Relevanz. Die Fähigkeit des Erkennens und der Verwertung (individuell) relevanter Informationen kann als Anwendungswissen bezeichnet werden und ist die gefragte Form von Wissen in der Wissensgesellschaft (ebd.: 17f).<sup>63</sup>

Wissen in der Wissensgesellschaft ist demzufolge in erster Linie Handlungsvermögen (Stehr 2000: 87ff.)<sup>64</sup>, das unter sozialen und kognitiven Rahmenbedingungen erzeugt wird bzw. seine Relevanz entfaltet. Wis-

---

<sup>61</sup> Die Kontextualisierung von Wissen in der Wissensgesellschaft bedeutet ein wesentliches Abgrenzungsmerkmal zum traditionellen wissenschaftlichen Wissen, „das generell dadurch gekennzeichnet ist, dass es systematisiert, explizit, in sich widerspruchsfrei, universalistisch ist bzw. sein soll, das heißt es soll überall gelten, und zwar auch unabhängig davon, wer es verkündet.“ (Hack 2006: 129).

<sup>62</sup> In diesem engen Sinne ist Faktenwissen kein Wissen sondern allein die Sammlung von Daten/Informationen.

<sup>63</sup> Ergänzend dazu Stehr: Information sei ein öffentliches Gut, während das konkrete Wissen seinen Ausgangspunkt bei dem wissensproduzierenden sozialen Akteur nehme und damit als individuelles Gut produziert werde. (Stehr 2000); sowie ebenfalls Weiß: Wissen in der Wissensgesellschaft sei nicht objektiv, frei, ungebunden. Wissen werde nicht zwangsläufig von Außenstehenden erkannt, im Gegenteil, Wissen sei individuell (individuelle Reflexivität von Wissen in der Wissensgesellschaft) (Weiß 2006: 20).

<sup>64</sup> Stehr spezifiziert diese seine Sicht auf die Funktion von Wissen noch, wenn er ausführt, dass Wissen keinesfalls Sicherheit, weniger Kontingenzen, Transparenz, Verständlichkeit oder Beherrschbarkeit von Unsicherheiten bedeute, sondern vielmehr den Einfluss sozialer Akteure beschreibe, ihre Handlungsfähigkeiten auszuweiten und Handlungsspielräume mitgestalten zu können (Stehr 2000: 285).

sen wird erst durch Verwertung oder Realisierung zu Wissen, sonst bleibt es Information (Drucker 1969: 269).

### 3.2.2 Formen und Funktionen von Wissen

Was aber umfasst der funktionale Wissensbegriff konkret, der – wie gezeigt wurde – in der Anwendung auf Seiten des Individuums sehr voraussetzungsreich ist? Hack verweist auf sechs Formen des Wissens, die in der Wissensgesellschaft eine hohe Relevanz haben: Wissen als Arbeit (1), Kapital (2), individuelles Handlungsvermögen (3), gesellschaftliche Ressource (4), Rohstoff (5) und Eigentum (individuell/kollektiv) (6) (Hack 2006: 110). Diese Wissensformen finden Ausdruck in unterschiedlichen Wissenstypen: deklaratives Wissen – Daten, Informationen (a); prozedurales Wissen – Zielerreichungsschritte (b); Begründungswissen (c); Ableitungswissen (d); assimilatives Wissen – Wissen zur Auswahl neuen Wissens (e) und Präsentationswissen – Offenlegung existierendes Wissens (f) (Holsapple und Whinston 1987: 78f., zitiert nach: Hack 2006: 130). Stehr greift die skizzierten zentralen Elemente auf und reduziert sie auf die für ihn wesentlichen Bestandteile des Wissensbegriffs der Wissensgesellschaft: Wissenschaft und Alltagswissen, deklaratives und prozedurales Wissen, Wissen und Nichtwissen (Stehr 2000: 78). Nonaka und Takeuchi unterscheiden zwischen explizitem Wissen (Verstandswissen) und implizitem Wissen (Erfahrungswissen) (Nonaka und Takeuchi 1995: 60ff. und 1997: 71ff.; zitiert nach: Hack 2006: 131).<sup>65</sup>

Die Differenzierung zwischen inhaltlicher Wissensproduktion (Fachwissen; Wissensmodus eins) und Metawissen (Wissensvermittlung; reflexiver Wissensmodus zwei, bezogen auf das Fachwissen), ist wesentlich. (Gibbons 1994: 17-70<sup>66</sup>). Insbesondere der Wissensmodus zwei ist auf die Produktivität hin orientiert und, wie bereits oben dargestellt, maßgeblich für die gesteigerte Wissensrelevanz in modernen Gesellschaften verantwortlich (Scrubar 2006: 143, Willke 2002). Die Wissensrelevanz steigt durch den Bedeutungszuwachs der Wissensanwendung. Fachwissen muss „in Aktion gebracht werden. (...) Dies bedeutet jedoch eine ‚Entfachlichung‘ des Wissens, im Sinne einer neuen Qualifikation, die nicht nur das schnelle

---

<sup>65</sup> Die Unterscheidung zwischen formalem Wissen (in formalen Lernprozessen vermitteltes Wissen und erkanntes, gekanntes Wissen) und informellem Wissen/Können (Erfahren, erleben, verarbeiten, lernen im sozialen Kontext – gelebtes, erlebtes Wissen), wie Gorz sie vornimmt, ist dem gleichzusetzen (Gorz 2002: 26).

<sup>66</sup> Gibbons unterscheidet nicht nur Wissensmodi sondern auch Wissensformen: Implizites vs. kodifiziertes Wissen (codified knowledge); nomadisierendes, frei fluktuierendes vs. eingebettetes Wissen (migrating vs. embedded knowledge); in Besitz befindliches vs. allgemein zugängliches Wissen (proprietary vs. public knowledge) (Gibbons 1994: 24f.).

Lernen, sondern auch das ebenso schnelle Verlernen und Vergessen unbrauchbarer Wissensmodule und Praktiken erfordert.“ (Scrubar 2006: 142). Die Produktion von Fachwissen (Wissensmodus eins) erfolge nach den Kriterien des Wissenschaftssystems, es handele sich um eine Angebotsorientierung des Wissens. Die Produktion von Vermittlungs- und Anwendungswissen (Wissensmodus zwei) hingegen erfolge nach den Kriterien/Regeln der Ökonomie, bzw. der Funktionssysteme, innerhalb derer diese handlungsorientierte Wissensproduktion erfolgen solle, hier dominiere eine Nachfrageorientierung des Wissens. Wissen werde nicht nach dem Wahrheitsgehalt, sondern seinem Funktionswert beurteilt und somit zum symbolischen Wissen (ebd.: 143). Nur durch Zufall stimmten ökonomisches und wissenschaftliches Wissen überein. Notwendig und zwangsläufig sei dies nicht (ebd.: 144).

Wie kann aber bei einer differenzierten Betrachtung das Wesen von Wissen in der Wissensgesellschaft so beschrieben werden, dass seine Funktionalität greifbar wird? Wissen in der Wissensgesellschaft kann verstanden werden als Konsumgut, das im Gegensatz zu anderen Gütern bei seinem Gebrauch nicht abnutzt oder verschwindet, sondern seinen Wert behält oder sogar steigern kann. Auch der Nichtgebrauch des Wissens unterscheidet es von anderen Konsumgütern, da es dadurch schnell obsolet werden kann (Bittlingmayer 2005: 130). „Wissen, so hat es den Anschein, legitimiert sich in der Wissensgesellschaft nicht mehr über seine Wahrheit, sondern über seinen Nutzen, seinen Ressourcencharakter.“ (Kocyba 2004: 300).<sup>67</sup> Darüber hinaus kann Wissen nur dann in Handlung umgesetzt werden, wenn die Bedingungen und Kontexte stimmen, in denen Wissen als solches erkannt wird und die strukturellen Voraussetzungen für eine Handlung vorliegen (Hack 2006: 133). Wissen, das nicht mehr aktuell ist (beispielsweise im betrieblichen Zusammenhang), besitzt somit kein Potenzial mehr, in Handlung umgesetzt zu werden, „(...) etwas ist überhaupt nur so lange ‚Wissen‘, wie es als Ressource bzw. als Wettbewerbsvorteil fungieren kann. Darin aber drückt sich wiederum die Tatsache aus, dass der ‚Wert des Wissens‘ von einem Moment zum nächsten verschwinden kann, wenn es zum Beispiel durch neue Formen von know-how oder durch neue Patente entwertet wird.“ (ebd. 136; Hervorhebung im Original).

Des Weiteren verschwimmen die Grenzen zwischen wissenschaftlichem Wissen und anwendungsorientiertem (Alltags-)Wissen, und zwar

---

<sup>67</sup> Bauer formuliert zugespitzt: „Wissen ist eine Produktivitätsreserve des Einzelnen und damit gleichzeitig die bedeutsamste individuelle Ressource in gesellschaftlichen Verteilungskämpfen.“ (Bauer 2006: 227).

insbesondere dort, wo eine Ökonomisierung der Wissenschaft eintritt und dort, wo Alltagswissen um Deutungshoheit mit Wissenschaft in gleichen Handlungsfeldern konkurriert (Stehr 2000: 103). Der Bedeutungszuwachs von Wissen geht einher mit einem Bedeutungsverlust des Wissenschaftssystems durch die Ausdifferenzierung der Wissensproduktion außerhalb des Wissenschaftssystems (Willke 2001). Diese Entmystifizierung von wissenschaftlichem Wissen und Demokratisierung<sup>68</sup> von (alltäglichem) Wissen wird durch die Eigenschaften von Wissen erleichtert: Wissen ist ein Kollektivgut/Gemeingut, das allen Akteuren zu Gute kommt und von allen produziert und gehandelt werden kann (Bittlingmayer 2005: 129), es ist für alle da und allgemein zugänglich (Stehr 2000: 80). Wissen ist außerdem teilbar, ein Positivsummenspiel, auch wenn das Gut nicht gleich verteilt ist (ebd.: 80). Wissen verbleibt bei Tausch oder Verkauf im Gegensatz zu Gütern ebenso beim Verkäufer wie es an den Käufer übergeht (Stehr 1994: 229 und 2000: 79f.). Schließlich ist das Wachstum von Wissen im Prinzip unbegrenzt (Bittlingmayer 2005: 80).

Der allgemeine (unbegrenzte) Zugang zu (wissenschaftlichem) Wissen trivialisiert aber gleichzeitig Wissen, da die potenzielle Verwertbarkeit und die Anwendung von Wissen gleichgesetzt werden mit dem individuellen Besitz von Wissen. Allein die Option wird zu Realität, optionales Wissen wird symbolisch umfunktioniert als real verfügbares Wissen (Weiß 2006: 24f.). Die Legitimation von (wissenschaftlichem) Wissen ist durch die verstärkte Anwendung von (nichtwissenschaftlichem) Wissen abgeschwächt, durch den inflationären Gebrauch geradezu entwertet worden (Stehr 2006: 48). Die natürliche Legitimation von Wissen geht verloren (Weingart 2001: 33f.). Die Wissensinflation, die die Trennung von wissenschaftlichem und nicht-wissenschaftlichem Wissen aufhebt, hat zu einem Vertrauensverlust in Wissen geführt und die Bewertung von Wissensqualität durch nicht direkt an der Wissensproduktion beteiligte Personen erschwert. Mit dem Zugang zu (wissenschaftlichem) Wissen für alle gesellschaftlichen Gruppen geht die Deutungshoheit des Wissenschaftssystems über die Relevanz, die Qualität und den Wahrheitsgehalt von Wissen verloren. Wissenschaftliches Wissen und seine Vertreter verlieren folglich nicht nur an Legitimation, sondern damit einhergehend auch an Macht (Weiler

---

<sup>68</sup> Stehr begründet die Demokratisierung von und durch Wissen in der Wissensgesellschaft wie folgt: „(...) wissenschaftlich-technisches Wissen und seine Artefakte vergrößern die Anzahl und Reichweite möglicher Handlungsstrategien, die Flexibilität sozialen Handelns, die Chancen, die Mächtigen zu beeinflussen, Autoritäten zu demystifizieren, und tragen mit dazu bei, daß sich die Anzahl der Personen und Gruppen, die sich der von Wissenschaft und Technik fabrizierten Ressourcen bedienen können, signifikant erhöht.“ (Stehr 2000: 76).

2002: 245ff.). Die Anwender von Wissen bekommen die prominente Rolle der Anwendungshoheit über und somit der Nutzenbewertung von Wissen (Weingart 2001: 15). Die Trennung der natürlichen Verbindung von Wissen und Wissenschaft bei gleichzeitiger Aufwertung nichtwissenschaftlichen Wissens und der Wissensan- und -verwender (Weiler 2002: 243) ist ein bestimmendes Merkmal der Wissensgesellschaft.

In dem Maße aber, in dem jeder potentiellen Zugang zu Wissen erhält und alle Entscheidungen wissensbasiert erfolgen, ist auch in jeder Entscheidungssituation der Zweifel an der Wahrhaftigkeit des Wissens durch die subjektive Deutungshoheit der Wissensanwender allgegenwärtig. Hier schließt sich der Kreis zum von Willke skizzierten Paar Wissen/Nichtwissen. Entscheidungsfähigkeit in der Wissensgesellschaft ist der Umgang mit Nichtwissen und Unsicherheiten und nicht die optimale, sichere Nutzung des vorhandenen Wissens (Willke 2002: 43f). In diesem Zusammenhang wird insbesondere das Wissen über Nichtwissen, die Kompetenz im Umgang mit Unsicherheiten zu einem Entscheidungs- und damit zu einem Machtfaktor.<sup>69</sup> „Der Umgang mit Nichtwissen wird so zur entscheidenden Variable bei Entscheidungen.“ (Stehr 2000: 307). Das betrifft sowohl den Einzelnen mit Blick auf die Ausgestaltung seiner Handlungsmöglichkeiten als auch die staatlichen Akteure bei der Ausgestaltung gesellschaftlicher Systeme. Wissen wird nicht mehr vorrangig im Kontext von Sicherheit betrachtet, sondern mit Blick auf Unsicherheiten und Risiken (Stehr 2006: 47). Routine im Umgang mit Nichtwissen und Unsicherheiten sowie Erfahrungswissen über das Nichtwissen werden zum zentralen Handlungskriterium und Wettbewerbsvorteil. In dem Sinne, in dem Nichtwissen in sozialen Kontexten konkret erfahrbar wird und zu „Erfahrungskontexten“ führt, gibt es ein Wissen im Umgang mit Nichtwissen (Willke 2002: 22). Die Wissensgesellschaft benötigt „funktional äquivalente Mechanismen und Funktionen des Umgangs mit Nichtwissen“, um ihr Wissen nutzen zu können. (ebd.: 19), denn Unwissen und Entscheidungen, die sich auf Szenarien und Wahrscheinlichkeiten und nicht auf Erfahrungswissen und stabile Berechenbarkeit stützen, verlieren an Legitimität. Damit verlieren auch die Entscheidungen treffenden Akteure an Legitimation (Stehr 2000: 306). Oder anders formuliert, Wissensanwendung ist mit Risiken verknüpft, da es keine Wahrheiten, sondern Wahrscheinlichkeiten gibt und die aus Wissen folgenden Handlungen somit immer auch mit Un-

---

<sup>69</sup> Dem Verhältnis von Wissen und Macht hat sich ausführlich Foucault in seinem Werk gewidmet. Nur beispielhaft seien angeführt: Foucault 1993, 1994, und 2001.

sicherheiten verknüpft sind. Je mehr Wissen disponibel ist, desto größer werden die Kontingenzen (ebd.: 148). Die Kontrolle von Risiken und Unsicherheiten ist nicht möglich, nur der Umgang mit Folgen kann durch Wissen optimiert werden.

Der Umgang mit Unsicherheit kann dabei vielen Formen annehmen (Ignorieren, Ironie, Risikomodelle etc.) (Willke 2002: 43). Risikomanagement wird zur notwendigen Strategie in Entscheidungssituationen mit Blick auf die Unsicherheiten und das Nichtwissen in der Wissensgesellschaft. Das Instrument hierzu ist Wissensmanagement<sup>70</sup>, das neues wissenschaftliches Wissen ebenso wie soziales Vergleichswissen und Know-how strukturieren, systematisieren und nutzbar machen bzw. inwertsetzen kann und damit einen Ansatzpunkt liefert, Kontingenzen in der Wissensgesellschaft zu handhaben (Lehner 2003: 72). Die Anwendung von Wissensmanagement, das Wissen über Wissen, verweist auf eine neue Tätigkeitsform in der Wissensgesellschaft, eine Rolle von Experten/Beratern, die differenziert Rahmenbedingungen der Inwertsetzung von Wissen bewerten können und den effizienten Wissenseinsatz befördern. Diese Tätigkeitsform wird in Abschnitt 3.3.1 mit Bezug auf neue und gewandelte Arbeitsfelder und -formen in der Wissensgesellschaft diskutiert.

Für die weiteren Ausführungen bleibt wichtig festzuhalten, dass *erstens* ein funktionaler, prozeduraler Wissensbegriff das Wissensprofil in der Wissensgesellschaft am besten fassen kann (Schiersmann 2002: 24). *Zweitens* werden neue Handlungsspielräume auf der Individualebene erkannt und in direkte Verbindung mit der Kompetenz des Einzelnen gesetzt, Wissen in Wert und damit Handlungsoptionen in zielbestimmte Handlungen (um)setzen zu können (also Wissen über Wissen zu besitzen). Und nur dort, wo Handlungs- und Entscheidungsspielräume bestehen, hat Wissen *drittens* eine aktive Funktion (Stehr 2000: 82). Mehr Wissen(schaft) führt überdies *viertens* nicht zu mehr Berechenbarkeit im Weberschen Sinne, sondern „offenbart und kultiviert“ im Gegenteil Nichtwissen (ebd.: 305).

### **3.3 Neue Arbeitsfelder und -formen in der Wissensgesellschaft**

Konstitutiv für die Wissensgesellschaft sind nicht nur die neue Form und Funktion von Wissen. Ausgehend von einer funktionalen, differenzierten Betrachtung des Wissensbegriffs wird deutlich, dass sich im Umfeld der

---

<sup>70</sup> Wissen über Wissen, die reflexive Form des Wissens, die Organisation von Wissen unter dem Stichwort Wissensmanagement rücken in den Blickpunkt (Willke 2001).

Produktion und der An- bzw. Verwendung von Wissen neue Arbeitsfelder und -formen etablieren, die Bell in einem ersten Schritt über das Arbeitsfeld der Dienstleistungen zu fassen und belegen versucht (Bell 1985). In den letzten Jahren ist deutlich geworden, dass allein die Unterscheidung zwischen der Produktion von Gütern und der Produktion von Dienstleistungen dem neuen Status von Wissen und den Wandlungsprozessen hin zu neuen Arbeitsfeldern und -formen in der Wissensgesellschaft nicht gerecht werden kann. Die Analyse der Arbeitsformen und -verhältnisse in der Wissensgesellschaft muss mindestens zwei weitere Entwicklungen in den Blick nehmen, *erstens* sich verändernde Arbeitsinhalte und *zweitens* sich wandelnde Arbeitsstrukturen. Dies meint zum einen das Auftreten eines neuen Arbeitstypus, dem des Wissensarbeiters, der als Prototyp einer Art Wissensmanager quasi mit Wissen handelt und in seiner Funktion den Bedeutungszuwachs und die strukturbildende Kraft des Wissens symbolisiert. Zum anderen zielen die konstatierten sich wandelnden Arbeitsstrukturen auf eine vielfach proklamierte neue Form von Beschäftigungsverhältnissen unter den veränderten Rahmenbedingungen der Wissensgesellschaft ab, vor allem in Abgrenzung zum vorherrschenden Beschäftigungstypus der westlichen Industriegesellschaften, dem des Normalarbeitsverhältnisses (NAV). Beide Aspekte werden nachfolgend näher betrachtet.

### 3.3.1 Wissensarbeit und Wissensarbeiter

Wie in Abschnitt 3.2 ausführlich dargestellt sind in modernen Wissensgesellschaften traditionelle Wissensparameter nicht mehr gültig, der Wert des Wissens misst sich in erster Linie an seiner Relevanz. Damit einhergehend verlieren traditionelle Wissensproduzenten und Experten ihren Nimbus, neue Wissensträger relevanten Wissens dominieren in der Wissensgesellschaft (Willke 2002: 209ff.). Wissen in der Wissensgesellschaft wird einerseits aufgewertet, aber vor allem neu definiert und neu kontextualisiert (ebd.: 214). Altes Wissen und dessen Protagonisten gehören zu den Verlierern dieses Wandlungsprozesses oder haben zumindest außer ihren individuellen Dispositionen (Bildung, Intelligenz) keinen Vorteil. Willke führt diese Entwicklung in einem professionellen Umgang mit Problemen und dem daraus resultierendem Handlungsdruck zusammen. Dabei sind die Grenzen zwischen realen und allein als solchen wahrgenommenen Problemen fließend und oftmals unkenntlich. In der Konsequenz bedeutet dies, dass symbolische Probleme eine ähnliche Relevanz entfalten wie reale Probleme. Um Handlungsdruck zu erzeugen, muss sowohl für symbolische

wie für reale Probleme eine Handlungsnotwendigkeit, eine Relevanz bestehen. Zugespielt kann gesagt werden, dass Symbole ohne Problembezug in der Wissensgesellschaft ebenso wenig relevant sind wie Probleme ohne symbolische Strahlkraft (ebd.: 211f.). Die Kernkompetenz in der Wissensgesellschaft besteht darin, Probleme zu identifizieren, zu lösen und mit ihnen zu handeln (ebd.: 211). Diese Kompetenz erfordert die oben bereits herausgestellte neue Fähigkeit des Anwendungs- und Verarbeitungswissens, das Wissen über Wissen (Wissensmodus zwei). Die Produktion von Wissen ersetzt in dieser Logik nicht die Güterproduktion, sie zielt im Gegenteil auch nicht auf Konsum ab, sondern ist klar fokussiert auf die Lösung von Aufgaben/Problemen und gewinnt ihren Wert dadurch, dass (neu) produziertes Wissen Handeln ermöglicht (Willke 2002: 162). Wissen befriedigt künstliche Bedürfnisse zur Qualitätssteigerung des Lebens, während Güter Grundbedürfnisse abdecken (ebd.: 162). Alte und neue Produktionsstrukturen (Fordismus/Postfordismus) existieren folglich in der Wissensgesellschaft parallel weiter, sie haben beide ihre Funktion, Berechtigung und Notwendigkeit (Bittlingmayer 2005: 95).

Die konkrete Wissensarbeit, die als Produkt das Inwertsetzen relevanten Wissens erzeugt, kann als Wissens- und Risikomanagement bezeichnet werden. „Das Wesen des Managements ist es, Wissen produktiv zu machen.“ (Drucker 1994: 6f.). Dieses Arbeitsfeld hat eine allumfassende Relevanz in allen gesellschaftlichen Funktionssystemen erlangt und generiert aus sich heraus seinen zukünftigen Bedarf, indem aus Problemlösungen realer und/oder symbolischer Probleme neue reale und/oder symbolische Probleme (re)produziert werden.<sup>71</sup> In diesem Sinne werden die Wissensarbeiter, die sich der Problemlösung verschrieben haben auch als „Symbolanalytiker“ bezeichnet, da Symbolanalytiker in der Wissensgesellschaft (symbolische) Probleme und deren Lösungen konstruieren und eine Relevanz dieser Probleme erzeugen, die sich nicht aus einem konkreten Problemdruck der Adressaten, Käufer oder Klienten herleiten lässt (Hack 2006: 114). Die Relevanz äußert sich in gefühltem Problemdruck und macht aus Informationen, Daten und Erfahrungen der Symbolanalytiker (nachgefragtes) Wissen zur Lösung des Problems. Symbolanalytiker arbeiten mit Verfügungs- und Produktionswissen, dispositivem und planendem Wissen sowie Beratungs- und Orientierungswissen (Bittlingmayer 2005: 105f.). Dabei sind Erfahrungen ein wichtiger Ausgangspunkt für die not-

---

<sup>71</sup> (Symbolisches) Wissen ist ebenso wie Kapital selbstreferentiell, Wissen erzeugt aus sich heraus neues Wissen (Willke 2002).

wendigen Reflexionen über Wissen. Entscheidend ist nicht mehr nur zu Wissen, wie etwas gemacht wird, sondern warum. Reflexion und Begründung werden zu zentralen Anforderungen der Wissensarbeit, will sie eine höchstmögliche Glaubwürdigkeit und Legitimation besitzen (Weingart 2005: 17).

Die hier skizzierte neue Wissensarbeit unterscheidet sich somit fundamental von klassischer Wissensarbeit (innerhalb des Wissenschaftssystems) und entfaltet ihre Kraft aus einer eigenen Produktionslogik, die für den Wissensproduzenten sehr voraussetzungsreich ist.

„Der Begriff Wissensarbeit (...) kennzeichnet Tätigkeiten (Kommunikationen, Transaktionen, Interaktionen), die dadurch gekennzeichnet sind, daß das erforderliche Wissen nicht einmal im Leben durch Erfahrung, Imitation, Lehre, Fachausbildung oder Professionalisierung erworben und dann angewendet wird. Vielmehr erfordert Wissensarbeit im hier gemeinten Sinn, daß das relevante Wissen (1) kontinuierlich revidiert, (2) permanent als verbesserungsfähig angesehen, (3) prinzipiell nicht als Wahrheit sondern als Ressource betrachtet wird und (4) untrennbar mit Nichtwissen gekoppelt ist, so daß mit Wissensarbeit spezifische Risiken verbunden sind. Organisierte Wissensarbeit nutzt den Prozeß des Organisierens, um Wissen zu einer Produktivkraft zu entfalten, die gegenwärtig dabei ist, die herkömmlichen Produktivkräfte (Land, Arbeit, Kapital) in ihrer Bedeutung zu überflügeln.“ (Willke 1998b: 161).

Wissensarbeit als Metadiskurs von, mit und über Wissen erfordert also individuelle Denk- und Handlungsmuster, die wenig gemein haben mit kollektiven, standardisierten Arbeitsprozessen in der Güterproduktion.<sup>72</sup> Wissensarbeiter sind in diesem Sinne „alle Personen, deren Tätigkeiten darin bestehen, Nachrichten zu transportieren, zu verarbeiten, zu interpretieren, zu analysieren oder zu erzeugen.“ (Machlup 1998, zitiert nach Steitz 2006: 6).<sup>73</sup> Für eine genauere Beschreibung von Wissensarbeitern ist nach Mach-

---

<sup>72</sup> Steitz weist in diesem Zusammenhang nochmals auf die Komplexität von Wissensarbeit hin, wenn er deutlich macht, dass es nicht ausreicht, „das notwendige Wissen lediglich zu sammeln und „unstrukturiert“, d. h. ohne den Einsatz von Wissensarbeit (...) verfügbar zu machen, sondern (es kommt) vor allem darauf (an), dieses Wissen durch gestalterische Wissensarbeit zu strukturieren, handlungsbezogen zu operationalisieren und zeitgemäß, d. h. in der Regel EDV-gestützt, zu präsentieren. Dies ist ein Weg, in angemessener Weise mit der gestiegenen Komplexität von Handlungssystemen in der Wissensgesellschaft umzugehen.“ (Steitz 2006: 8).

<sup>73</sup> Eine einheitliche Definition des Wissensarbeiters ist generell schwierig, da prinzipiell auch Industriearbeiter für eine bestimmte Zeitspanne zu Wissensarbeitern werden (können). Wissensarbeit ist nicht an Berufe, Rollen, Funktionen oder Positionen gebunden und somit eine

lup eine Unterscheidung von „wissensproduzierenden und wissensnutzenden Berufsgruppen“ zielführend (Machlup 1962, Hermann 2004). Bechmann ergänzt diese Unterscheidung durch drei Typen von Wissensarbeitern: Wissensnutzer: Anwender von neuem Wissen (z. B. Programmierer) – Typ 1; Wissenserzeuger: Wissenschaft – Typ 2 und Wissensgestalter: Wissensarbeiter in Wissensbasen/Wissensmanager – Typ 3 (Bechmann 2005a: 18f.). Maßgeblich für den Fortschritt in der Wissensgesellschaft seien Wissensarbeiter des Typs 3, die Wissen bündeln, symbiotisch zusammenführen und die Erarbeitung neuen relevanten Wissens organisieren und so den Wandlungsprozess von Wissen in der Wissensgesellschaft konstruktiv aufnehmen und produktiv gestalten können (Steitz 2006: 10).

Die komplexeren Handlungsabläufe der neuen Wissensarbeit, in denen Entwicklungsverläufe nur bedingt vorhersehbar und damit planbar sind, machen herkömmliche Arbeitsstrukturen und Formen der Arbeitssteuerung obsolet. Die Konditionierung als Handlungsprogramm funktioniert nicht in kontingenten Arbeitsprozessen (ebd.: 12). Arbeitsroutinen unter immer gleichen Verhältnissen, die eine Standardisierung erlauben, werden in der Wissensarbeit von der Regel zur Ausnahme. Nicht mehr implizites Wissen, sondern explizite Handlungsweisen sind gefragt (ebd.: 13). Im Zentrum der Wissensgesellschaft steht

„nicht mehr die arbeitsteilig, hierarchisch organisierte, technisch unterstützte Fertigung großer Stückzahlen von Sachgütern durch lohnabhängige Beschäftigte. Immer bedeutsamer wird die Organisation sozialer Beziehungen - vor allem durch wissens- und kommunikationsintensive Dienstleistungen. Damit geht eine Pluralisierung und Diversifizierung der Arbeitsformen einher. Neben die bürokratisierte Organisation und die technische Fabrik treten flexible, projektgruppenförmige Kooperationsnetzwerke; neben die Fabrik mit ihren Hunderten oder Tausenden von Mitarbeitern tritt der Telearbeiter; neben den unbefristet beschäftigten Arbeitnehmer tritt eine Vielzahl selbständiger und abhängiger Erwerbstätigkeiten mit flexiblen Zeit-, Aufgaben- und Entlohnungsstrukturen (vgl. Sennet 1998). Immer wichtiger wird die Eröffnung von Entscheidungsspielräumen und die stärkere Einbeziehung in die Verantwortung für die

---

Querschnittsaufgabe (Steitz 2006: 7). Hack verweist ebenfalls auf die Probleme der Definition von Wissensarbeitern, da Wissensarbeit inhaltlich sehr weit ausgelegt werden könne. Eine weite Auslegung der Wissensarbeit definiere auch Industriearbeiter als Wissensarbeiter, da Fachwissen und Routinen in der Industrie durch neue Techniken veralten könnten und daher die Aneignung neuer Arbeitstechniken Wissensarbeit erforderten. Die enge Auslegung von Wissensarbeit stelle hingegen darauf ab, dass Wissensarbeiter an der Produktion (1) und Explizierung (2) neuen (impliziten) Wissens arbeiten (Hack 2006: 114).

Organisation und die Ergebnisse des eigenen Arbeitsbereichs. Dies kann als Hinweis auf eine stärkere Wissensbasierung der Arbeit interpretiert werden. Verlangt werden abstraktes Denkvermögen, Systemdenken, eine experimentelle Haltung zur Welt und die Fähigkeit und Bereitschaft zur Zusammenarbeit.“ (Heidenreich 2002: 12).

Die Steuerung von Arbeitsprozessen in der Wissensgesellschaft erfolgt auf allen Arbeitsebenen vermehrt durch Zweckprogrammierung:

„Im Rahmen von Zweckprogrammierungen orientiert der jeweils Handelnde seine Tätigkeiten an eindeutig vorgegebenen und definierten Zwecken und Kontrollnormen, mit deren Hilfe er feststellen kann, ob der Zweck seiner Handlungen erfüllt ist. Er verfügt mithin über ein bestimmtes Maß an Entscheidungsfreiheit und ihm stehen in der Regel unterschiedliche Optionen und Lösungswege offen, den vorgegebenen Zweck seiner Handlung zu erreichen.“ (Steitz 2006: 13).

Arbeitsroutinen werden in der Wissensgesellschaft entwertet. Die neuen Arbeitsformen und Steuerungsprozesse verlangen eine aktive Beteiligung der einzelnen Wissensarbeiter, da es sich um Formen des Um- und Neulernens handelt, die ihren Ausgangspunkt bei der einzelnen Arbeitskraft nehmen (müssen). Dies erfordert neue Lernstrukturen und neue Lehrkompetenzen, sowie eine Umfokussierung von Sach-/Fachkompetenzen auf persönliche, soziale Kompetenzen (ebd.: 13f.).

Ein wichtiger Faktor für die Wissensarbeiter ist die Logik der Produktion und Inwertsetzung ihres Produktes. Die Rahmenbedingungen der Wissensarbeiter sind vor allem mit den Schlagwörtern der Globalisierung und der Digitalisierung zu beschreiben. Wissen ist zwar im Prinzip teilbar, aber den Wissensarbeitern kommt insbesondere die Aufgabe zu, „implizites personengebundenes Wissen (...) (zu explizieren) und für andere zugänglich (...) (zu machen).“ (Willke 2002: 151). Wahrheit als Wert des Wissens ist nicht mehr gültig, da die Wahrheit von den Kontexten der Wissensproduktion und Verwendung abhängt. Der Wert des Wissens hängt von seiner Nutzenbewertung für die Lösung eines Problems ab sowie von der Relevanz der Problemlösung. Investitionsgüter in der Wissensgesellschaft sind demnach Güter zur produktiveren Lösung von Problemen durch Wissen bzw. wissensbasierte Güter (ebd. 161ff.). In diesem Sinne ist Wissensmanagement das „Investitionsgut der Wissensökonomie“/Wissens-

gesellschaft. Digitalisierung und Globalisierung läuten eine dritte industrielle Revolution ein, in der Wissensmanagement und Wissensbasierung zentrale Bausteine darstellen (ebd.: 163f.). Der Faktor Zeit ist dabei ein wichtiges Erfolgskriterium für erfolgreiche Wissensarbeit. Das Internet ermöglicht laut Willke die nahezu zeitechte Verbreitung von Informationen, Erfahrungen und wissensbasierten Gütern als Basis für Problemlösungen mit wenig Zeitverzug. (ebd.: 166). Die Digitalisierung bringe „eine neue Qualität der Möglichkeiten der Verbreitung und Nutzung von Wissen“ im Vergleich zur Nutzung von Wissen in traditionellen Gesellschaftsstrukturen (ebd.: 167). Die Globalisierung entfalte durch die Digitalisierung ihre volle Wirkung in der Wissensgesellschaft, da wissensbasierte Produkte viel schneller als Güter in globalen Märkten gehandelt und verbreitet werden könnten. Es gebe die Option globalen Wissensaustausches, der für die Wissensarbeit gleichzeitig eine globale Konkurrenzsituation produziere (ebd.: 167f).

Die skizzierten Entwicklungen weisen daraufhin, dass mit guten Gründen von einer neuen Arbeitsform – der Wissensarbeit – und einem neuen Arbeitstypus – dem Wissensarbeiter – als zentrale Merkmale der Wissensgesellschaft gesprochen werden kann. Wissensarbeit unterliegt einer neuen Produktions- und Funktionslogik, die sich wesentlich von den Mechanismen der Industriearbeit und Güterproduktion unterscheidet. Die zu beobachtende rasche Ausbreitung von und ein geradezu natürlicher Umgang mit Wissensarbeit lässt sich auch darauf zurückführen, dass Wissen generell der Prototyp globalisierter Ökonomie ist, es wurde schon immer transnational produziert (und gehandelt) (Weiler 2002: 256).

### 3.3.2 Beschäftigungsverhältnisse in der Wissensgesellschaft

#### 3.3.2.1 Analytischer Ausgangspunkt: Das Normalarbeitsverhältnis

Der Prototyp des Arbeitnehmers in der bundesrepublikanischen Industriegesellschaft war der vollzeitbeschäftigte Mann mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag. Diese Beschäftigungsform wird vielfach als Normalarbeitsverhältnis (NAV) beschrieben.<sup>74</sup> Dombois definiert das NAV folgendermaßen:

---

<sup>74</sup> Andere Begriffe wie „Normarbeit“ oder „Normarbeitsverhältnis“ werden bspw. von der Zukunftskommission der Freistaaten Bayern und Sachsen angeführt (Zukunftskommission Bayern/Sachsen 1996).

- „Abhängige Erwerbsarbeit ist die einzige Einkommens- und Versorgungsquelle. Sie wird in Vollzeit verrichtet und verschafft mindestens ein existenzsicherndes Einkommen. Das Arbeitsverhältnis ist unbefristet, im Prinzip auf Dauer angelegt und in ein engmaschiges Netz von rechtlichen und tariflichen Normen eingewoben, die Vertragsbedingungen und soziale Sicherungen regeln. Auch die zeitliche Organisation der Arbeit – Länge und Lage der Arbeitszeit – wird standardisiert.
- Das Arbeitsverhältnis bildet einen mehr oder weniger langen Abschnitt einer kontinuierlichen Erwerbsbiografie, die allenfalls durch kurze Phasen der Arbeitslosigkeit unterbrochen ist. Alter, Beschäftigungsdauer, vor allem aber Betriebszugehörigkeit drücken sich in zunehmenden Statusrechten und -sicherungen aus. Tatsächlich sind Erwerbsverläufe nicht nur durch den Beruf, sondern auch durch strikte Alters- und Senioritätsformen strukturiert und nehmen die Form von „Normalbiografien“ an, die durch karriereförmige Muster der Stabilisierung oder Verbesserung des beruflichen Status charakterisiert werden.“ (Dombois 1999: 13f.).

Die Arbeitsstelle war dabei in soziale und kollektivvertragliche Systeme eingebettet, so dass der Verdienst einer solchen Arbeit (auch durch sozial- und zivilrechtliche Ausgestaltungen in der Bundesrepublik) für die gesellschaftliche Teilhabe einer Familie ausreichend war. Der prototypische Industriearbeiter setzte vor allem in manuellen Tätigkeiten sein Erfahrungswissen um, was eine weitere Stabilisierung der individuellen Arbeitsverhältnisse brachte. Die stabilen Berufsbiographien verfügten damit über die Phasen der Ausbildung, der Erwerbstätigkeit und des Ruhestandes. An diese Form der Arbeit war die gesellschaftliche Erwartung an Konsummöglichkeiten, sozialem Ansehen, beruflichen Förderungen und einem Aufstieg in der Lohnhierarchie gekoppelt, so dass eine „lohnarbeitszentrierte“ Gesellschafts- und Sozialpolitik als Ausfluss dieses Verständnisses betrachtet werden kann (Vobruba 1989, zitiert nach Bonß 2001: 70). Insofern verweist das Normalarbeitskonzept auf biographische Annahmen, die über das rein arbeitsrechtliche Gebiet hinausgehen und auf eine kontinuierliche Erwerbsbiographie hinweisen, die Auswirkungen auf die Ausgestaltung größerer gesellschaftspolitischer Felder (z. B. Familien-, Sozial-, Rentenpolitik) besitzt. Zusammenfassend benennt Mückenberger drei zentrale Funktionen des NAV: Erstens die Antriebsfunktion (Erwerbsarbeit im NAV als

bevorzugte Tätigkeit); zweitens die Schutzfunktion (Mindeststandards für Arbeitsverhältnisse und Arbeitsbedingungen) und drittens die Selektionsfunktion (Entscheidung über Inklusion oder Exklusion bestimmter Arbeitsgruppen bzw. bestimmter Tätigkeiten außerhalb der Erwerbsarbeit) (Mückenberger 1989 und 1990).

Inwiefern eine solche Beschreibung des NAV empirisch zutreffend ist, kann und soll in diesem Kontext nicht bewertet werden.<sup>75</sup> An dieser Stelle bleibt festzuhalten, dass es sich bei der Beschreibung des NAV um eine (im Weberschen Sinne idealtypisierte) Schablone handelt, die als Orientierungsfolie für die postulierten Umbrüche der Arbeitsbiographien in der Wissensgesellschaft eine große Bedeutung besitzt.

### 3.3.2.2 Neue Determinanten für Beschäftigungsverhältnisse in der Wissensgesellschaft

Welche konkreten Veränderungen struktureller und inhaltlicher Art in der Organisation von Arbeitsverhältnissen lassen sich nun aber in modernen Wissensgesellschaften feststellen, so dass zu Recht von einem Wandel ehemals als Norm geltender Normalarbeitsverhältnisse gesprochen werden kann? Auf einer übergeordneten Ebene fokussiert Castells auf den gestiegenen Einfluss neuer Technologien, insbesondere der Informationstechnologie, auf die Arbeitsorganisation. Castells stellt eine Verbindung zwischen zunehmender internationaler Dependenz und der damit einhergehenden Konkurrenz von Arbeitskräften fest, die zu einer veränderten Struktur der Beschäftigung geführt habe (Castells 2001: 259ff.). Die Informationstechnologie spiele dabei eine sehr große Rolle, da sie die Qualifikationsanforderungen an die Arbeitnehmer erhöht habe. „Die Automatisierung, die ihre

---

<sup>75</sup> Die Diskussion um die Abkehr vom Normalarbeitsverhältnis wird in der bundesrepublikanischen Wissenschaft seit Ende der 1970er Jahre in Wellenbewegungen bis in die Gegenwart hinein intensiv geführt. In der Regel findet diese Diskussion eingebettet in den übergeordneten Kontext der Zukunft der Arbeitsgesellschaft statt, wobei stets auf neue Rahmenbedingungen der Arbeitswelt mit nationalem und internationalem Bezug rekurriert wird. Hier stehen sich Befürworter/Bewahrer des NAV und Gegner/Erneuerer gegenüber. Je enger die Definition des NAV gefasst wird, als desto wahrscheinlicher wird dabei dessen Ende angesehen. Folgerichtig führen weiter gefasste Definitionen des NAV, die auf einen dynamischen Charakter von als normal zu apostrophierenden Arbeitsverhältnissen verweisen, zu einer positiven Bewertung der Kontinuität von Normalarbeitsverhältnissen. Zu beachten ist, dass die Norm eines Arbeitsverhältnisses jeweils im Spiegel seiner Zeit betrachtet werden muss und unbedingt sowohl Arbeitsform als auch Arbeitsinhalte sowie die Interessenslagen, Wünsche und Vorstellungen einerseits der Arbeitgeber und andererseits der Arbeitnehmer zu berücksichtigen hat. In der Analyse erodierender Arbeitsverhältnisse muss eine differenzierte Betrachtung erfolgen: Welche Definition des NAV wird gewählt, welche Bewertungskriterien angelegt, welche Personen- (Hochqualifizierte/Geringqualifizierte), Funktions- (Führungskräfte/einfache Angestellte; qualifizierte/unqualifizierte Beschäftigung) und Einkommensgruppen werden untersucht? (Bosch 2003: 15). Ausführliche Darstellungen über die Zukunft der Arbeit und der Arbeitsgesellschaft sowie eine mögliche Erosion des NAV finden sich bspw. bei Bonß 1998 und 2001, Bosch 1986 und 2003, Fetcher 1985, Guggenberger 1982, Offe 1984 und 1988 sowie Vobruba 1997 und 1998.

volle Bedeutung erst durch die Anwendung der Informationstechnologie erhielt, steigert dramatisch die Bedeutung des Beitrags des menschlichen Gehirns im Arbeitsprozess“ (ebd.: 271). Damit zielt Castells auch auf eine neue Form von Wissensarbeit ab, wie sie im vorherigen Abschnitt beschrieben wurde. Einen etwas anderen Zugang bietet Rifkin, der ebenso wie Castells die Existenz einer neuen und leistungsfähigen Generation von Computer- und Informationstechnologien feststellt, diese in der Konsequenz jedoch vor allem mit einer höheren Arbeitslosigkeit verbindet. So gingen neben den am schnellsten durch Automatisierungsprozesse ersetzbaren (normalerweise niedrig entlohnten) Arbeitsplätzen auch gut bezahlte Stellen verloren. Diese würden entweder gar nicht oder mit schlechteren Konditionen – beispielsweise mit Reduzierung der Arbeitszeit oder befristeten Arbeitsverträgen – ersetzt (Rifkin 2004). Ähnlich argumentiert Beck, wenn er feststellt, dass mit dem zunehmenden Einsatz der Mikroelektronik die Gefahr der Arbeitslosigkeit für die einzelne Person steige. Diesem Prozess werde seitens der Politik mit Programmen zur Arbeitszeitverkürzung oder vermehrter Teilzeitarbeit begegnet. Dadurch könne die Arbeitslosenquote konstant gehalten werden, weswegen die Politik ein großer Fürsprecher dieser neuen Arbeitszeitformen sei. „In dieser scheinbaren Pattsituation entdecken die Betriebe die Produktivkraft Teilzeitarbeit, Unterbeschäftigung oder allgemeiner: die Entstandardisierung von Einsatznormen der Arbeit und die in ihnen enthaltenen organisatorischen Möglichkeiten der Produktivitätssteigerungen auf der Grundlage der Mikroelektronik.“ (Beck 1986: 231).

Ebenso unstrittig wie die Auswirkungen technologischer Entwicklungen auf die Arbeitsorganisation sind die Auswirkungen der Globalisierung auf Beschäftigungsverhältnisse, vornehmlich in der klassischen Industrieproduktion, die sich in einer massiven Konkurrenz des Lohndumpings äußern. Castells prognostiziert Konkurrenz und Spannungsverhältnisse aber auch für neue Berufsfelder. Demnach werde es eine Zunahme an niedrig qualifizierten und niedrig entlohnten Berufen geben, die vor allem im Bereich der Dienstleistungen die Wahrscheinlichkeit einer Polarisierung der Berufsstruktur erhöhe: Während die Anzahl der Beschäftigten in der „Mittelklasse“ zurückgehe, sei sowohl auf der Ebene der informationellen Berufe als auch im Sektor der einfachen Dienstleistungen mit einem Zuwachs zu rechnen. Parallel dazu seien viele Berufe des industriellen Sektors durch neue, auf informationalistische Prinzipien gegründete Inhalte in der Realität anders strukturiert als in der Vergangenheit, was

die tatsächlich ablaufenden Transformationsprozesse auch bei stabilen Beschäftigtenzahlen verzerre (ebd.: 255).

Der hier angedeutete Verweis auf den Dienstleistungssektor als Indikator für eine neue Arbeitswelt ist neben der Technologiedebatte ein zweiter zentraler Argumentationsstrang in der Diskussion um sich wandelnde Beschäftigungsverhältnisse. Bosch hat dies für die BRD bereits 1986 beschrieben. Für ihn ist die Ausweitung des Dienstleistungssektors ein maßgeblicher Faktor bei der Erosion des NAV: „Dieser ist Vorreiter für flexible Arbeitszeiten, da die Dienste oft spiegelbildlich zu den Normalarbeitsverhältnissen (z. B. Freizeitsektor) oder kontinuierlich (z. B. Krankenhäuser) angeboten werden müssen und hierbei auch noch erheblichen Nachfrageschwankungen unterliegen.“ (Bosch 1986: 170). Diese in den Anfängen von Dienstleistungen getätigte Einschätzung dominiert seit den 1980er Jahren die Debatte um neue Arbeitsformen. Im Prinzip ist sie Vorreiter der Diskussion um neue Wissensarbeit, wie sie in Abschnitt 3.3.1 beschrieben wurde. Wissensarbeit in diesem Sinne wird in den Arbeitsmarktstatistiken der BA vornehmlich dem Bereich der Dienstleistungen zugeordnet. Somit mag die zunehmende Differenzierung des Dienstleistungssektors in bspw. haushaltsnahe, unternehmensnahe und sonstige Dienstleistungen und der zu verzeichnende Anstieg von Arbeitskräften in diesen Bereichen gleichermaßen ein Beleg für den Anstieg von Wissensarbeit als auch für eine strukturelle Veränderung der Arbeitswelt sein.

Neben dem Anwachsen des Dienstleistungssektors beobachtet Bosch für die Arbeitswelt in der bundesrepublikanischen (Wissens-) Gesellschaft fünf zentrale Trends:

- Die Flexibilisierung der Arbeitszeiten durch Flexibilisierung der Produktmärkte für Waren und Dienstleistungen
- Mehr erwerbstätige Frauen, die in ihrer Beschäftigung aber stark von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der Kinderbetreuung abhängig sind
- Die Vermischung von Bildung und Arbeit im Alter bis 25 Jahren zur Finanzierung von Lebensstil und Studium
- Die Aufhebung der Trennung zwischen Arbeit und Freizeit in neuen Wissensberufen: Das NAV verliert „im inneren der Unternehmen seine Schutzfunktion und wird rekommodifiziert.“
- Die Aushebelung von Mindeststandards durch die Deregulierung des Arbeitsmarktes (Bosch 2003: 17ff.).

Tatsächlich gibt es real mehr Teilzeitbeschäftigungen, mehr geringfügig Beschäftigte, mehr befristete Beschäftigungsverhältnisse und weniger Vollzeitbeschäftigte (alles jeweils prozentual und nominal) (Bittlingmayer 2005: 232f.) als in früheren Jahren. Dombois konstatiert darüber hinaus für Arbeitsverhältnisse in der Wissensgesellschaft weitere Merkmale:

- Eine Ausdifferenzierung abhängiger Beschäftigung,
- kein existenzsicherndes Einkommen in vielen Arbeitsverhältnissen,
- ein eingeschränkter arbeits- und sozialrechtlicher Schutz,
- keine stabilen Beschäftigungsperspektiven; eine kontinuierlich hohe Arbeitslosigkeit,
- ein geringeres Arbeitsvolumen, das sich auf mehr Erwerbspersonen verteilt,
- differenzierte Qualifikations- und Arbeitsprofile und differenzierte Organisationstypen für Arbeit sowie
- Veränderungen „von Normalität im Rahmen gegebenen Rechts“ (Dombois 1999: 14ff).

#### Die Veränderung der Arbeitsverhältnisse

„drückt sich in einer wachsenden Heterogenität von Beschäftigungsformen und Entstandardisierung und Destabilisierung von Erwerbsbiografien aus. Das institutionelle Normengefüge, das sich nach wie vor am herkömmlichen Normalarbeitsverhältnis orientiert, büßt an Regulierungs- und Schutzfunktionen ein; Normalität im Erwerbssystem und die Schutzwirkung rechtlicher Normen fallen immer mehr auseinander (...).“ (ebd.: 13).

Infolge technologischen Fortschritts im Speziellen und sozialer Beschleunigung im Allgemeinen gelten immer kürzere Zeitzyklen für Tätigkeiten als weiteres Merkmal der Arbeit in der Wissensgesellschaft. Dabei steht nicht mehr wie in der Industriegesellschaft Wiederholung (zirkuläre Zeitstruktur) sondern (relevante/verwertbare) Erneuerung (lineare Zeitstruktur – Zeitstrukturmodell, Willke 2005: 24ff., Rammstedt 1975) im Mittelpunkt der Tätigkeiten.<sup>76</sup> Arbeit bedeutet unter den Vorzeichen immer schnellerer Zyklen nicht nur ein Dazu-Lernen durch Ergänzung des bereits erworbenen Wissens, sondern vielmehr auch ein Neu-Lernen oder Um-Lernen, wodurch in einem Fall neue Fähigkeiten oder Sichtweisen angeeignet werden, wäh-

---

<sup>76</sup> Für Lernprozesse bilanziert Wiesner: Es wird nicht mehr in Zyklen linear gelernt, sondern linear in Zyklen (Wiesner 2005: 17).

rend im anderen Fall bereits Erlerntes korrigiert oder unter anderen Gesichtspunkten angegangen wird (Bechmann 2004). Schließlich ist festzustellen, dass die Existenzsicherung durch die Arbeitstätigkeit, die für das NAV determinierend ist, momentan in vielen Jobs in nie da gewesenem Ausmaß nicht mehr gegeben ist.

Dass die skizzierten Veränderungen nicht gleichermaßen für alle Arbeitnehmer, alle Funktions- und Hierarchieebenen gelten, ist selbstverständlich (Erlinghagen 2006). Insbesondere in der gegenwärtigen Phase des Übergangs von der Industrie- zur Wissensgesellschaft gibt es eine Parallelität traditioneller und neuer Beschäftigungsverhältnisse sowie traditioneller und neuer Arbeitsfelder und -formen, die so auch noch längere Zeit andauern wird. Aber mehrere Merkmale des NAV werden bei immer mehr Arbeitnehmern in immer mehr Berufen nicht mehr erfüllt, so dass mit guten Gründen von einem Trend weg von der Norm von Arbeitsverhältnissen in der Industriegesellschaft gesprochen werden kann (Kress 1998: 492). „Die gegenwärtige Entwicklung ist (...) dadurch gekennzeichnet, daß Beschäftigungsverhältnisse immer häufiger werden, die in einer schlichten Wegnahme einzelner Elemente des Normalarbeitsverhältnisses bestehen, ohne daß irgendeine finanzielle oder ideelle Kompensation in Sicht wäre.“ (Däubler 1988: 304). Das politische und ökonomische Schlagwort, das mit diesem Trend in Verbindung gesetzt wird, ist das Schlagwort der Deregulierung. Dieses meint ein aktives Eingreifen von Akteuren in die Funktionsweise des Arbeitsmarktes zur Aufweichung bestehender (hinderlicher) Normen, um die Zusammenführung von Arbeitskräfteangebot und -nachfrage zu befördern. Im Hinblick auf die Arbeitsverhältnisse ist zwischen einer Deregulierung des Arbeitsmarktes von staatlicher Seite und einer Deregulierung innerbetrieblicher Arbeitsverhältnisse seitens der Unternehmen zu unterscheiden. Die Deregulierung des Arbeitsmarktes lässt sich an Veränderungen des Arbeitnehmerschutzes, neuen Arbeitszeitmodellen, Lohnflexibilisierungen, neuem Arbeitsrecht, Veränderungen in der Tarifautonomie und Umstrukturierungen der Bundesanstalt für Arbeit festmachen (Kress 1998: 494ff.). Die Aufweichung des NAV durch Flexibilisierung des innerbetrieblichen Arbeitsmarktes kann beispielhaft durch drei Arbeitnehmergruppen mit unterschiedlichen Beschäftigungsbedingungen und unterschiedlichem arbeits- und sozialrechtlichen Status beschrieben werden, die in immer mehr Unternehmen anzutreffen sind: eine Stammbeslegschaft (fest angestellt, Vollzeit); eine Randbeslegschaft (nicht fest angestellt, Teilzeit) und Kontraktbeschäftigte (externe Dienstleister für

Teilarbeiten, häufig projektbezogen) (ebd.: 499f.). „Das für die industrielle Fertigung bereits angewandte Prinzip der Just-in-Time-Production findet damit in einem konsequenten personalpolitischen ‚Just-in-Time-Employment‘ seine logische Entsprechung.“ (Rösner 1997: 18). Inwieweit die Deregulierungsaktivitäten von Staat und Unternehmen die Veränderung von Beschäftigungsverhältnissen hervorgerufen haben, oder ob in erster Linie nicht gesamtgesellschaftliche soziale und ökonomische Prozesse als Katalysatoren für Wandlungen in der Arbeitswelt verantwortlich sind<sup>77</sup>, ist in der Literatur umstritten (Kress 1998) und sei an dieser Stelle dahingestellt. Wichtig ist zu beachten, dass aktive Eingriffe relevanter Akteure und gesellschaftliche Veränderungsprozesse parallel auftreten und beide in eine Richtung wirken, die neue Unsicherheiten für den Großteil der abhängig beschäftigten Erwerbstätigen mit sich bringen. Die Normalarbeit als identitätsstiftendes Element verliert seine Bindekraft (Bittlingmayer 2005: 232). Neue Arbeitsformen erfordern neue Arbeitsbeziehungen und -bedingungen (Dombois 1999: 15).

### 3.3.2.3 Biographische Umbrüche und aktive Karriereplanung

Neue Arbeitsbeziehungen und -bedingungen werden in der Literatur vielfach an vermehrt auftretenden Umbrüchen für den einzelnen Arbeitnehmer festgemacht (Bonß 2001: 77). Umbrüche, bei denen eine Bildungs- bzw. Wissensaneignung mindestens notwendig wird, entstehen bei Veränderungen/Innovationen im Betrieb und im Berufsfeld, Arbeitsplatzwechsel, Betriebswechsel, Berufswechsel, Ortswechsel, sozialem Wechsel oder Wandel im Alltag (Nuisl 2002: 328ff). Diese Wechsel erfolgen für viele Arbeitnehmer in unterschiedlichen Situationen gegenwärtig immer häufiger. Inwiefern dies ein kontinuierliches Merkmal von Wissensarbeit oder zum Teil auch allgemeinen Umstrukturierungsphasen im Übergang zur Wissensarbeit geschuldet ist, kann momentan nicht beantwortet werden. Lehner und Bosch verweisen beispielsweise darauf, dass neue Arbeitsanforderungen, die erforderliche Kombination aus Theorie-, Fakten-, Erfahrungs- und Beziehungswissen, zumindest in den neuen Arbeitsfeldern in Zukunft stark für innerbetrieblich stabile Beschäftigungsstrukturen sprechen (Lehner

---

<sup>77</sup> Kress fasst die gesellschaftlichen Wandlungen mit Bezug auf das NAV wie folgt zusammen: „Die mit dem Normalarbeitsverhältnis in Verbindung gebrachten gesellschaftlichen Veränderungen werden beschrieben mit diskontinuierlichen Erwerbsverläufen und dem verschwinden der Normalbiographie, mit Ausweitungstendenzen sozialer Ungleichheit, z. B. durch atypische Beschäftigung, bis hin zur Wirksamkeit von Mechanismen des sozialen Ausschlusses sowie mit Individualisierung durch die Auflösung fester Sozialstrukturen, veränderten Risikolagen und Bedürfnisvielfalt bei der Lebensplanung.“ (Kress 1998: 500).

2003: 66f). Die mit hohen Qualifikationsanforderungen verbundene neue Wissensarbeit erhöhe die Abhängigkeit der Unternehmen von den Mitarbeitern (Wilkens 2004: 34). „Da das nicht kodifizierte Wissen an Einzelpersonen oder Teams gebunden und nicht – oder nur mit erheblichen Kosten – übertragbar ist, erweist es sich für Unternehmen als ökonomisch effizient, qualifizierte Stammebelegschaften aufzubauen und in ihre Qualifikationen zu investieren. Sie geben diesen Stammebelegschaften Sicherheit und erwarten dafür hohe Flexibilität und die für die Mobilisierung des nicht-kodifizierten Wissens notwendige Motivation und Einsatzbereitschaft.“ (Bosch 2003: 21). Der Wandel zur Wissensgesellschaft wird hier also zumindest für die Wissensarbeiter als Chance zur Revitalisierung des NAV beschrieben. Lehner macht außerdem deutlich, dass berufliche Umbrüche und damit auch die Erosion des NAV auch durch veränderte Wünsche, Bedürfnisse und Begehrlichkeiten der Arbeitnehmer infolge veränderter gesellschaftlicher Strukturen entstehen können (Lehner 2003: 71). In diesem Sinne argumentieren Bielenski, Bosch und Wagner, dass neue Beschäftigungsformen, wenn bewusst gewählt, als eine Art neues NAV interpretiert werden können (Bielenski/Bosch/Wagner 2002). In eine ähnliche Richtung argumentiert die moderne Berufsforschung: Im klassischen NAV war es verstärkt ein *Job*, der einen rein ökonomischen Nutzenwert und, losgelöst von der Tätigkeit, einen persönlichen Nutzen der sozialen Inklusion hatte. In der Wissensgesellschaft sind es vielfach *Berufe*, die einen individuellen Wert für den (Erwerbs)-Tätigen besitzen und bei denen die (Wissens)Arbeit in enger Beziehung zur Person steht, bzw. untrennbar mit dieser verknüpft ist. Der Anspruch an berufliche Tätigkeiten wird folglich höher. Es soll nicht allein durch den Fakt einer entlohnten Arbeit soziale Inklusion erfolgen, die Tätigkeit soll auch der selbstbestimmten Selbstentfaltung des Einzelnen dienen. Die ganzheitliche Nutzung des Humankapitals ist somit einerseits zwingende Notwendigkeit für Unternehmen in der modernen Wissensgesellschaft, andererseits entspricht das ganzheitliche Einbringen des Humankapitals auch dem Anspruch eines neuen Typs des Wissensarbeiters, der nicht weniger als die volle Selbstentfaltung und Selbstbestimmung in allen Lebenslagen, und damit auch im Beruf, anstrebt (Dombois 1999, Dostal/Stooß/Troll 1998).

Es bleibt die Tatsache, dass aktuell Umbrüche von Arbeitnehmern zumindest verstärkt wahrgenommen werden und häufiger auftreten (Nussl 2002). Zudem ist eine neue Unsicherheit bezüglich der Kontinuität von Arbeitsplätzen und damit der individuellen Existenzsicherung festzustellen

(Beck 1986: 227ff.). Diese Instabilität von Berufsbiographien betrifft alle Beschäftigten.

„Deregulierung individueller beruflicher Laufbahnen und Karrieremuster kann sich gleichermaßen als individueller Optionsraum oder als individueller Überforderungshorizont darstellen. Das ist abhängig von der je individuellen Ausstattung mit ‚Unsicherheitsbewältigungskompetenzen‘, verstanden (...) als allgemeine Fähigkeit, Strategien zur Herstellung biografischer Sicherheit im Kontext der eigenen alltäglichen Lebensführung auszubilden.“ (Bittlingmayer 2005: 235).

Somit sind spezifische Kompetenzen erforderlich, um die „individuellen biografischen Unsicherheitsmomente zu managen.“ Der einzelne Beschäftigte muss mehr und öfter Verantwortung für seinen Berufsweg übernehmen. Aus dem passiven Arbeitnehmer wird der aktive Arbeitskraftunternehmer. Die Berufsbiographie wird zu einer kontinuierlichen Karriereplanung. „Flexible biografische Handlungsstrategien“ sind gefragt, um Sicherheiten zu reproduzieren (ebd.: 235f.). Jeder Einzelne muss ein eigenes Bildungsprofil erstellen (können), um darauf aufbauend seine Bildungs- und Berufsbiographie planen und kontrollieren zu können. Funktionale Kompetenzen sind Erfolgsfaktoren in der Wissensgesellschaft (Nuisl 2002: 330f.). Die Sicherheit in Arbeitsverhältnissen wird in der Wissensgesellschaft vor allem durch den (selbständig sichergestellten) Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit befördert (Heidenreich 2002: 357) und nicht mehr durch per se stabile Beschäftigungsverhältnisse und nachgelagerte soziale Sicherungssysteme.

„Employability ist die zentrale Zielgröße einer „dynamischen“, im Sinn einer auf neue Weise regulierten Arbeitsmarktstrategie, in der Individuen vielseitig einsetzbar und ständig bereit und in der Lage sind, sich neu zu modularisieren und nach dem Gelingen ihrer Profilierung, also ihrer momentanen Passung, beurteilt zu werden. Employability ist Ausdruck neuer Differenzierungsmechanismen, wie sie durch das Leitbild des Arbeitnehmers als „unternehmerischer Einzelner“ oder als „Arbeitskraftunternehmer“ beschrieben werden. Dieser verfügt über erweiterte Verantwortlichkeiten und Bereiche der Selbstorganisation, die Günter Voß (2000) als eine dreifache Selbstindienstnahme analysiert: als eine erhöhte Selbstkontrolle im Hinblick auf Planung und Leistungskontrollen, als eine

erhöhte Selbstökonomisierung im Sinn der Erschließung neuer Arbeitsfähigkeiten und der Vermarktung dieser Qualifikation und als eine erweiterte Selbstrationalisierung in der Koordination von Arbeit und Leben, die zunehmend ineinander greifen.“ (Rösser 2006: 253).

Bilanzierend kann formuliert werden, dass Arbeit in der Wissensgesellschaft im Vergleich zum NAV wie der Wechsel von der Lebensversicherung zum Fondssparen ist: Sie birgt Chancen und Risiken, aber in jedem Fall gibt es weniger Sicherheit und mehr Kontingenzen. Beschäftigungs- und Arbeitsrisiken werden zunehmend von Staat und Unternehmen auf die Arbeitnehmer externalisiert (Kress 1998: 501). Die skizzierte Veränderung der Arbeitsverhältnisse bedeutet aber nicht das Ende der zentralen Funktion von (Erwerbs-) Arbeit in der modernen Wissensgesellschaft. Dies bedürfte der Überzeugung, dass es a) Arbeit für alle nicht mehr geben kann und b) ein Ersatz für die Erwerbsarbeit als zentralen Orientierungspunkt gefunden wird:

„Zum einen müsste das Konzept einer möglichst vollständigen Vergesellschaftung über Erwerbsarbeit aufgrund des sinkenden Potentials an Lohnarbeitsplätzen an objektive Realisierungsgrenzen stoßen; die Möglichkeit zur Schaffung einer zureichenden Anzahl neuer Erwerbsarbeitsplätze müsste, mit anderen Worten, irreversibel begrenzt sein. Zum anderen müsste die subjektive Orientierung an der Idee einer vollständigen Vergesellschaftung über Erwerbsarbeit nicht mehr selbstverständlich sein, sondern andere Orientierungen, etwa an Eigenarbeit, öffentlicher Arbeit oder einer politischen Vergesellschaftung, ebenso plausibel wenn nicht überzeugender erscheinen.“ (Bonß 1998: 54).

### **3.4 Selbststeuerung und lebenslanges Lernen**

#### **3.4.1 Individuelle Steuerungs- und Handlungsherausforderungen**

Die bis hierher nachgezeichneten Entwicklungen hin zur Wissensgesellschaft und die daraus resultierenden veränderten Rahmenbedingungen bringen Steuerungs- und Handlungsherausforderungen für die Individuen mit sich: Gefordert sind der Umgang mit Krisen, Brüchen und Unsicherheiten, die Gestaltung von Übergängen, die Aktivierung von individuellen Potenzialen und die Initiierung und Organisation von Lernprozessen zur Pro-

duktion von Wissen und Kompetenzen.<sup>78</sup> Hinzu kommen ein bewusster Umgang mit den veränderten Anforderungen der Arbeitswelt und ein konstruktiver Umgang mit der zentralen Ressource der Gegenwart, dem Wissen und den bestehenden Wissensdynamiken. Ein konstruktiver Umgang bedeutet, den eigenen Wissensbestand kontinuierlich auf den Prüfstand zu stellen und zu reflektieren, welches Wissen in welcher Situation für welche Ziele erforderlich ist, welches alte Wissen angepasst oder gar vernachlässigt und welches neue Wissen angeeignet werden muss. Wichtig ist die Erkenntnis, dass das eigene Wissen jederzeit nur einen kleinen Ausschnitt des kollektiven Wissensbestandes darstellt. Um aus diesem kollektiven Wissensbestand die für den Einzelnen relevanten Wissensbestände selektieren zu können, muss der individuelle Wissensbestand immer in Relation zu den Anforderungen des sozialen Umfelds betrachtet werden.

In der Fachdebatte kursieren zahlreiche Anforderungsprofile für eine erfolgreiche Bewältigung der neuen Lebensumstände. Eine abschließende Auflistung aller geforderten bzw. gewünschten Kompetenzen und Fähigkeiten lässt sich zwar nicht realisieren, die folgende Zusammenstellung von Kompetenzen – differenziert nach intrapersonalen (selbstregulativen), interpersonalen (sozialen), fachspezifischen (kognitiven) Kompetenzen sowie sonstigen Fähigkeiten – soll aber einen Eindruck geben, welches umfassende Anforderungsprofil sich für das Individuum in der Wissensgesellschaft ergibt, wenn die zentralen postulierten Kompetenzen zusammengeführt werden.

---

<sup>78</sup> Kompetenzen verstehen wir als ein „System subjektiver Voraussetzungen, das sich in der Qualität von Handlungen niederschlägt und diese reguliert.“ (Abele 2004: 61). Wissen in seiner funktionalen Definition nach Stehr hat eine große Nähe zum hier verwendeten Kompetenzbegriff (Wiesner 2005: 33).

**Tabelle 4: Individuelle Kompetenzanforderung in der Wissensgesellschaft**

Intrapersonale (selbstregulative) Kompetenzen	Interpersonale (soziale) Kompetenzen	Fachspezifische (kognitive) Kompetenzen	Weitere Fähigkeiten
Selbstführungs-/steuerungskompetenz	Kommunikationskompetenz	Fachwissen	Wahrnehmung von Eigenverantwortung
Selbstorganisationskompetenz	Kooperationskompetenz	Problemlösungskompetenz	Umgang mit Nicht-Wissen und Kontingenzen (Erarbeitung und Erprobung von individuellen Bewältigungsstrategien)
Selbstregulationskompetenz	Führungskompetenz	Handlungskompetenz	Aktive, flexible, kontinuierliche Anpassung und Gestaltung der eigenen Biographie in allen Handlungskontexten (Passung zwischen Individuum und Umwelt)
Selbstreflexionskompetenz	Konfliktlösungskompetenz	Konzeptionell-analytische Kompetenz	Bewusste Lebensführung (um Handlungsspielräume nutzen zu können)
Lernkompetenz		Wissensmanagement: Wissensaneignung, Wissensstrukturierung und -systematisierung sowie Wissensinwertsetzung	Berücksichtigung neuer Zeitdimensionen in Handlungs- und Entscheidungssituationen
		Wissensproduktion	

Ein solches Anforderungsprofil kann sowohl für den Einzelnen als auch für unterstützende öffentliche Bildungsinstitutionen nur den Ausgangspunkt dafür bilden, sich im neuen Handlungsumfeld der Wissensgesellschaft zu orientieren. Wichtig ist es, eine zentrale Kompetenz und ein zentrales Verhaltensmuster zu identifizieren, die sich als roter Faden ebenso durch die individuelle Gestaltung der eigenen Lebensbiographie wie durch die Unterstützungsangebote von Bildungseinrichtungen ziehen. Die zentrale Kompetenz in der Wissensgesellschaft, die außerdem den Ausgangspunkt für sehr viele der weiteren benannten Kompetenzen bildet, ist die *Selbststeuerungskompetenz*, das zentrale Verhaltensmuster ist das des *lebenslangen Lernens*.

Selbststeuerungskompetenz (bei Müller Selbstführungskompetenz) ist „die Summe von Kenntnissen und Fertigkeiten, sich selbst zu führen“ (Müller 2004: 91) und erfordert implizites (intuitives) und explizites (reflektierbares) Wissen „über die Funktionsweise eigener psychischer Prozesse, Mechanismen und Potenziale“ sowie „Wissen über Möglichkeiten, eigene psychische Prozesse, Mechanismen und Potenziale bewusst aktivieren, kontrollieren und steuern zu können, und Erfahrungswissen, wie intensiv und mit welchem Erfolg Selbstführung bereits praktiziert worden

ist.“ (ebd.: 91).<sup>79</sup> Erfahrungswissen gepaart mit Selbstführungsstrategien führt zu Selbstführungskompetenz (ebd.: 93).<sup>80</sup> Lebenslanges Lernen ist gegenwärtig mehr Leitbild als Befund, eher normativ denn empirisch und demzufolge nur bruchstückhaft in den Kontexten der Wissensgesellschaft handlungs- und steuerungs-fähig operationalisiert (Fischer und Bormann 2000: 13).<sup>81</sup> Für den für uns relevanten Kontext soll festgehalten werden: „Das geforderte lebenslange Lernen bedeutet nicht das Anwachsen eines immer umfangreicher werdenden Wissensvorrats, anhand dessen Zusammenhänge erfaßt werden können, sondern ein Aneignen und Wegwerfen von temporär zu gebrauchendem Werkzeug.“ (Scrubar 2006: 152). Oder wie Bittlingmayer es beschreibt: Lebenslanges Lernen muss in den einzelnen Lernphasen hinsichtlich der Wissens- und Lernbasis reflexiv sein, um anschlussfähig zu bleiben.<sup>82</sup> Lebenslanges Lernen bedeutet lebenslange Anpassung, lebenslangen Anpassungsdruck und lebenslange Selektionsmechanismen (Röber 2006: 276).

Die Symbiose von Selbststeuerungskompetenz und lebenslangem Lernen kann als *selbstgesteuertes Lernen* bezeichnet werden.<sup>83</sup> Selbstgesteuertes Lernen findet statt,

„wenn eine Person sowohl am Inhalt als auch an der Art des Vorgehens ein Interesse hat, die damit in Beziehung stehenden Emotionen positiv (z. B. Freude) und nicht negativ (z. B. Langeweile) sind, zielbezogen die Strategien des Planens, Organisierens und Bearbeitens einsetzt und diese Prozesse selbst metakognitiv kontrolliert. Ergebnisse solcher Lernepisoden können dauerhafte Veränderungen der internen Bedingungen dieser Person sein, wie Fak-

---

<sup>79</sup> Wichtige Forschungsdisziplinen im Umfeld von Selbststeuerungskonzepten zur individuellen Gestaltung der Bildungs- und Berufsbiographie sind Selbstmanagement und Motivationsforschung. Vergleiche hierzu Braun, Adjei & Münch 2003 und Wegge 2003.

<sup>80</sup> Auch auf politischer Ebene spielt der Aspekt der „Selbststeuerung“ eine wichtige Rolle in Diskursen über Anforderungen an das Individuum in der modernen Gesellschaft, beispielsweise in Konzeptionen der Bund-Länder-Kommission (BLK 2004).

<sup>81</sup> Wissenschaftlich wie politisch zentrale Meilensteine der allgemeinen Handlungsmaxime des lebenslangen Lernens waren die UNESCO-Berichte 1972 (Learning to be; Faure-Report) und 1996 (Learning – the treasure within; Jaques Delors). In den letzten Jahren hat sich auch die EU sehr stark dem lebenslangen Lernen gewidmet. Beispielhaft sei hier die Leitlinie *Einen europäischen Raum lebenslangen Lernens schaffen* benannt (Europäische Kommission 2001a).

<sup>82</sup> Speziell in der Arbeitswelt spielt dabei die Zertifizierung relevanten Wissens auf der operationellen Ebene der konkreten Handlungsentscheidung eine zentrale Rolle (Bittlingmayer 2005: 211).

<sup>83</sup> „Der Begriff ‚Selbstgesteuertes Lernen‘ bezeichnet ein konstruktives Verarbeiten von Informationen, Eindrücken und Erfahrungen, über dessen Ziele, inhaltliche Schwerpunkte, Wege und äußeren Umstände die Lernenden im Wesentlichen selbst entscheiden und bei dem sie die von anderen entwickelten und fremdorganisierten Lernmöglichkeiten jeweils nach den eigenen Bedürfnissen und Voraussetzungen gezielt ansteuern und nutzen. Selbstgesteuertes Lernen ist daher immer auch im Zusammenhang von Selbstbestimmung und Selbstverantwortung zu sehen.“ (Krug 2003: 51).

ten, Kenntnisse, Wissen über die Welt oder sich selbst (...), Einstellungen, Motive, Fertigkeiten zum Lösen von Problemen bis zum Anwendenkönnen des Erlernten. (...) Wenn (...) eine Person ein Lernergebnis auf eigenes Handeln und nicht auf fremde Hilfe zurückführt (internal), den Lernprozess meint unter ihrer Kontrolle (kontrolliert) gehabt zu haben und die Situation als stabil und damit beherrschbar erachtet (stabil), kann dieses Erleben dazu beitragen, dass dieser Lernprozess vom Lernenden als selbstgesteuert betrachtet wird.“ (Straka 2005: 177f.).

Selbstgesteuertes Lernen kann in diesem Sinne als die operationalisierte Form des lebenslangen Lernens, als Voraussetzung zur Verwirklichung lebenslanger Lernprozesse verstanden werden (Bittlingmayer 2005: 214).<sup>84</sup> Dabei muss der Einzelne immer berücksichtigen, dass der Selbststeuerung Grenzen gesetzt sind.<sup>85</sup>

Der Einfluss und Zwang externer Faktoren auf die Lebensführung dominiert die persönliche Wahrnehmung und bildet sich auch in vielen Handlungskonstellationen ab, er ist somit real. Er verdeckt aber gleichermaßen überproportional stark die Chancen des Einzelnen zur selbstbestimmten Lebensgestaltung und verstellt den Blick auf die Möglichkeit der Selbstbestimmung. Als Ausgangspunkt für Handlungen dominieren in der Regel die individuellen Kontextbedingungen und seltener die Wünsche, Pläne, Bedürfnisse des Einzelnen, die es trotz dieser externen Handlungseinflüsse zu erfüllen gilt (Eberlein 2002: 139ff.). Man muss „von der faktischen Dominanz der (...) als Bastelexistenz beschriebenen, zugleich radikal individualistischen und von der postmodernen Einsicht in die Abhängigkeit von unbeherrschbaren Bedingungen und Diskursen geprägten Identitätsform ausgehen.“ (ebd.: 146). Unwägbarkeiten, Rückschläge und Sackgasen werden zur Regel, berufliche und private Lebensabschnitte bauen im

---

<sup>84</sup> Wiesner führt die Handlungsmaxime des lebenslangen Lernens mit Bezug auf Bildungsinhalte und Lernkulturen wie folgt aus: „Eine lernende Gesellschaft besteht in ihrem Kern darin, das Prinzip des lebenslangen Lernens zu realisieren. Lebenslanges Lernen wird aufgrund der veränderten Anforderungen, die mit dem Wandel moderner Gesellschaften zu dynamischen Wissensgesellschaften verbunden sind, immer unabweisbarer. Im Mittelpunkt lebenslangen Lernens stehen weniger kulturell tradierte Bildungsinhalte oder Bildungsstoffe, sondern Kompetenzen, generalisierbare anspruchsvolle personale Dispositionen, auf die eine Wissensgesellschaft angewiesen ist. Zur Vermittlung bzw. zum Erwerb dieser Kompetenzen bedarf es einer neuen Lernkultur, durch die erst pädagogische Institutionen zu solchen des lebenslangen Lernens werden.“ (Wiesner 2005: 8). Aneignende, ermöglichende Lernkultur, statt vermittelnder Lehrkultur müsse als Leitbild der Bildungsinstitutionen in der Wissensgesellschaft fungieren. Der Weg weise von der Erzeugungs- zur Ermöglichungsdidaktik (ebd.: 26f.).

<sup>85</sup> Für ausführliche Betrachtungen der Konzepte von Selbststeuerung und lebenslangem Lernen aus unterschiedlichen Forschungsperspektiven siehe bspw. Abele 2004, Ecarius 1996, Eberlein 2002, Fischer und Bormann 2000, Hitzler 2006, Mandl 2006, Straka 2005 und Wiesner 2005.

Lebenslauf nicht zwangsläufig aufeinander auf oder greifen sinnvoll ineinander (Ecarius 1996: 219). Zahlreiche Unterbrechungen, nicht-lineare Verläufe, Leerlauf und Wartezeiten und z. T. nicht zusammenhängende Abfolgen erfordern Abstimmungsleistungen des Einzelnen. „An die Stelle einer ‚Ordnung richtiger Zeit‘ ist eine ‚Ordnung richtigen Zusammenhangs‘ getreten.“ (ebd.: 220). Mit Bezug auf die Berufsbiographie steht „ein jeder (...) vor der Notwendigkeit, sich mit den Anforderungen an Ausbildung und Beruf, Mobilität und Umstellungsbereitschaft auseinanderzusetzen und die berufliche Laufbahn als eigenes Lebensprojekt zu betrachten. Auf der subjektiven Ebene erscheint der individualisierte Lebenslauf als ständige Konstruktion und bruchhafte Organisation.“ (ebd.: 222). Eine so verstandene Individualisierung ist „ein Zwang, ein paradoxer Zwang allerdings, zur Herstellung, Selbstgestaltung, Selbstinszenierung nicht nur der eigenen Biographie, sondern auch ihrer Einbindungen und Netzwerke, und dies im Wechsel der Präferenzen und Lebensphasen und unter dauernder Abstimmung mit anderen und den Vorgaben von Arbeitsmarkt, Bildungssystem, Wohlfahrtsstaat, usw.“ (Beck/Beck-Gernsheim 1994: 14, zitiert nach Ecarius 1996: 224). Die individualisierte aber trotzdem standardisierte und extern beeinflusste „Bastelexistenz“ ist der Prototyp der Lebensgestaltung moderner Gesellschaften (Eberlein 2002: 134ff.). Der Wechsel von der „Normal- zur Bastelbiographie“ (Beck-Gernsheim 1998: 54ff.) vollzieht sich für das Individuum nicht reibungslos. Der Einzelne wirkt dabei oftmals als „Existenz-Bastler“, der situativ, willkürlich, unsystematisch und damit unprofessionell sein Leben gestaltet. Dies geschieht vor dem Hintergrund multipler Optionen und mit individuell unterschiedlichem Bewältigungsvermögen (Hitzler 2006: 262ff.). Die daraus resultierenden Unsicherheiten werden verstärkt durch Probleme im Umgang mit neuen Situationen. „Das Festhalten in neuen Situationen an alten Denk-, Wahrnehmungs- und Handlungsmustern (Hysteresis-Effekte) erschweren (einerseits; die Verfasser) die Bewältigung von immer neuen Unsicherheits- und Umbruchsituationen.“ (Ecarius 1996: 229). Andererseits werden, wenn alles im Wandel ist, Traditionen häufig zwangsläufig hinterfragt und in Zweifel gezogen, auch wenn sie faktisch noch eine hohe Relevanz und Legitimation besitzen. Das Erkennen von Kontinuitäten und stabilen Mustern sowie deren Rekonstruktion ist mindestens genauso schwer wie das Erkennen der Notwendigkeit von Neuem und dessen Neu-Konstruktion (Richter 2002: 294f.).

Die Fähigkeit zur Selbststeuerung wird trotz oder vielmehr wegen der beschriebenen Einflussgrößen auf die selbstbestimmte Gestaltung der eigenen Bildungs- und Berufsbiographie zur zentralen Kompetenz. Selbststeuerungskompetenz ist aber sehr voraussetzungsreich. Grundlage der selbstbestimmten und selbstgesteuerten Gestaltung der Berufsbiographie ist nach Wieland eine Synthese aus Wollen (Lernmotivation, Selbstregulation und Führung), Können (Qualifizierung) und Dürfen (Autonomie) (Wieland 2004: 192). Daraus ergeben sich nicht nur Konsequenzen für das Individuum, sondern auch für die gesellschaftliche Steuerung von Bildung und Lernen. Im Anschluss soll daher erörtert werden, welche Folgen die veränderten Anforderungen an das Individuum als handelndes Subjekt für die bestehenden öffentlichen Bildungseinrichtungen haben. Darüber hinaus wird umrissen, inwiefern unter den veränderten Bedingungen diese Einrichtungen einen Beitrag dazu leisten (können), den unterschiedlichen individuellen Dispositionen konstruktiv zu begegnen und der Gefahr von (neuen) sozialen Ungleichheiten unter den Voraussetzungen der Wissensgesellschaft vorzubeugen.

#### 3.4.2 Die Krisis traditioneller Bildungseinrichtungen

Eine wichtige Aufgabe für Bildungseinrichtungen besteht darin, in Lehr-Lern-Arrangements über Lernprozesse Wissen, im Sinne von Handlungsfähigkeit, zu vermitteln. Dies ist eine Grundvoraussetzung dafür, dass der Einzelne in die Lage versetzt wird, sich selbst zu steuern. Es muss eine direkte Verbindung zwischen Lernen und Wissen unter den Bedingungen der Wissensgesellschaft hergestellt werden. Nach Willke setzt (anwendungsorientiertes) Wissen die Fähigkeit voraus, mit sich selbst zu kommunizieren, um Lernprozesse initiieren und Wissen produzieren zu können. Lernen sei ein Prozess, dessen Produkt Wissen sei. Dabei seien Prozess und Produkt reflexiv. Wissen wiederum sei Resultat von Kommunikation. Es gebe eine „wechselseitig, konstitutive Kopplung zwischen Kommunikation, Lernen und Wissen.“ (Willke 2002: 20f.). Lernen bestehe darin, „dass soziale Praktiken in sozialer Praxis eingeübt werden.“ (ebd.: 21) „Wissen ist also möglich, indem Beobachter in einer kommunikativ konstituierten und kommunikativ vermittelten sozialen Praxis Daten und Informationen in einen sinnhaften Zusammenhang bringen.“ (ebd.: 22). Die Krisis von Wissen gehe damit mit einer Krisis des Lernens einher, da die etablierten zeitintensiven Lernprozesse überholt seien und sich den Anforderungen an die Wissensproduktion anpassen müssten. Letztere führten weg von lang-

wierigen Erfahrungsprozessen hin zu komprimierten, intensiven Lernprozessen, in denen Erfahrungen kurzfristig erzeugt werden könnten, indem in kürzerer Zeit mehr und in neuerlichen Kontexten kommuniziert werden könne (ebd.: 37).

Die Krisis des Lernens nach traditionellen Mustern zieht in der Folge eine Legitimationskrise der traditionellen Bildungseinrichtungen nach sich. Die klassischen Institutionen des Wissenstransfers verlieren an Relevanz, Dominanz und Legitimation. Zudem äußert sich die Krise der öffentlichen Bildungseinrichtungen in der Auflösung des linearen Übergangs von Ausbildung in Arbeit. Die Legitimation des Bildungssystems gerät ins Wanken, da qualitativ gute Ausbildung nicht geradewegs in Arbeit führt, und z. T. dann auch Ausbildung und Beruf inhaltlich auseinander liegen können. Bildung kann handlungsleitend sein, aber sich gleichzeitig nur eingeschränkt an Arbeitsmarktzielen orientieren (Beck 1983: 238). Ausbildung ist daher für Beck eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für die Berufsbiographie. Die individuelle Verwertbarkeit von primärer und sekundärer Bildung ist unsicher geworden. Ein hohes Bildungsniveau minimiert Unsicherheiten, kann sie aber nicht negieren, es gibt eine „sinkende Bildungsrendite“ (Bittlingmayer 2005: 244f.). Bildung muss zukünftig mehr als Ausbildung sein, denn dort wo die Bildungssteuerung zur Integration in Arbeit nicht mehr funktioniert, reproduziert die Bildungsexpansion soziale Ungleichheit, die sie eigentlich überwinden helfen sollte (Beck: 244ff.).

Steitz fasst es prägnant zusammen: Die Kompetenzen, die in der Wissensgesellschaft gefragt sind, werden vom traditionellen Bildungssystem nicht ausreichend vermittelt (Steitz 2006: 14). Darüber hinaus sind die Bildungsstrukturen auf die Expansion der Bildungsnachfrage zur Unterstützung kontinuierlicher Lernprozesse und zur Produktion immer neuen Wissens nicht vorbereitet (Wiesner 2005: 25). Es kommt zu einem funktionalen Bedeutungsverlust des Bildungssystems, der eine neue Funktionsbestimmung für das Bildungssystem notwendig macht: Bildung sollte nicht mehr konkret auf den Beruf vorbereiten, sondern auf das Leben, da Bildung seine direkte Gatekeeper-, seine Gelenkstellenfunktion für den Beruf verloren hat (Beck 1983: 243f.). Selektion im Sinne sozialer In- und Exklusion erfolgt nicht mehr durch das Bildungs- sondern durch das Beschäftigungssystem. Das induziert einen Perspektivwechsel auf Rolle und Funktion des Bildungssystems und die Ausgestaltung seiner einzelnen Funktionsbereiche. Eine Langzeitplanung des Bildungssystems ist nicht mehr angemessen, vielmehr liegt die Verantwortung des Bildungssystems darin,

die Individuen bei der Gestaltung ihrer Bildungs- und Berufsbiographie im Hier und Jetzt zu unterstützen (ebd.: 247f.).

Die Herausforderung des Bildungssystems in der Wissensgesellschaft liegt somit in einer gerechten Wissensverteilung und dafür in einem ersten Schritt in der Gewährleistung eines gleichen Zugangs zu Wissen. Denn der Wissenszugang ist dem Arbeitsmarktzugang und der Einkommensverteilung vorgeschaltet (Richter 2002: 286). Entscheidend ist aber nicht der theoretische, sondern der praktisch gleiche Zugang zu Wissen. „Das Bildungswesen hat die Aufgabe, denjenigen, die trotz eines prinzipiell gleichen Zugangs zum Wissen praktisch nicht den gleichen Zugang besitzen, jedenfalls kompensatorisch gleichen Zugang zu verschaffen.“ (ebd.: 288).<sup>86</sup> Trotz gleichen Zugangs werden Wissensunterschiede zwischen Individuen aber nicht gänzlich ausgeglichen werden können. Die Aufgabe des Staates besteht im Regulativ, Wissensbestände des Einzelnen zu verbessern und die Wissensunterschiede zwischen den Einzelnen nicht noch größer werden zu lassen. Dies bedeutet den Kampf gegen den Matthäus- und den Stigmatisierungseffekt (ebd.: 288).<sup>87</sup> Dieser Kampf scheint unter den gegebenen Umständen nicht erfolgreich geführt werden zu können. Die Flexibilisierung und Individualisierung von Lernen und Lernprozessen überfordert viele institutionelle Bildungseinrichtungen. Der Subjektivierung von Verantwortung kann nicht mit Subjektivierung von Förderung begegnet werden. Der Einzelne wird sich bei der Gestaltung individuell erforderlicher Lernprozesse selbst überlassen, der Erfolg des Lernens liegt in der Verantwortung des Individuums (Röber 2006: 267f.).

Im Ergebnis sind Bildung, Lernen und Wissen als Schlüsselkategorien der Wissensgesellschaft zwar auf allen gesellschaftlichen Ebenen akzeptiert<sup>88</sup>, können aber von den gegenwärtigen Bildungsinstitutionen und

---

<sup>86</sup> Ein Instrumentarium hierfür kann bspw. BBB-Beratung sein, in der Zugangskompetenzen vermittelt werden.

<sup>87</sup> Der Matthäus-Effekt meint die Tendenz, dass Weiterbildungsangebote überproportional oft von Personen wahrgenommen werden, die bereits über einen überdurchschnittlich hohen Wissensstand verfügen und sich somit die Schere zwischen Bildungsgewinnern und -verlierern weiter öffnet und es zu einer Verfestigung von Bildungs-/Wissensunterschieden kommt (Bolder 2006). „Wie in den sechziger und siebziger Jahren kann noch immer von einer doppelten Selektivität der Weiterbildung gesprochen werden: die Wahrscheinlichkeit, an Weiterbildung teilzunehmen wächst mit höherer Schulbildung, höheren Einkommen und regionaler Verortung.“ (Faulstich/Zeuner 1999: 104). Fischer und Bormann weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Wissens- und Bildungsbenachteiligte in der Wissensgesellschaft vor der Gefahr eines technologischen und eines Soft-Skills Analphabetismus stehen (Fischer und Bormann 2000: 23).

<sup>88</sup> Diese Erkenntnis existiert in den Grundzügen auch bei den politisch verantwortlichen Akteuren. So hat zum Beispiel das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) in den Jahren 1996 und 1998 in den Wissens- und Bildungsdelphi die zentrale Funktion von neuen Lehr-Lern-Arrangements und die neue Rolle von (Handlungs-)Wissen herausgestellt (BMBF 1996 und 1998) sowie Bildung, Lernen, Wissen als „Integrationskonzept“ der Wissensgesellschaft bezeichnet (de Haan 2002: 29).

den vorgelagerten politischen Akteuren nicht adäquat zielgesteuert werden. In der Konsequenz der fehlenden Anpassungsfähigkeit traditioneller Einrichtungen übernehmen andere Institutionen Teile der Aufgaben institutioneller Bildungseinrichtungen (Substitutionseffekt) und neue Institutionen widmen sich den neuen Aufgaben im Bereich Wissenstransfer in der Wissensgesellschaft (Usurpationseffekt) (Richter 2002: 289f.). Die formelle und informelle Angebotslandschaft für Wissensaneignung pluralisiert sich (Fischer und Bormann 2000). Gleichzeitig sind alle aktiven Bildungsakteure Interdependenzen ausgesetzt, die sich auf Lernarrangements auswirken. Bildungseinrichtungen und -akteure bewegen sich kontinuierlich im Spannungsfeld zwischen normativem Wissens-, Lern- und Bildungsideal und praktischen Realisierungschancen unter den herrschenden politischen, ökonomischen, sozialen und arbeitsweltlichen Rahmenbedingungen. Darüber hinaus sind sie einem Spannungsverhältnis zwischen „Kontinuität und Diskontinuität“ ausgesetzt: Während Bildung und Lernen langfristige Prozesse darstellen, in denen Ergebnisse und Wirkungen selten kurzfristig sicht- und verwertbar werden, erfordert die moderne Gesellschaft eher kurzfristige, flexible und dynamische Anpassungen. Der Prozesscharakter von Bildung und Lernen und der ad hoc-(Re-)Aktionscharakter der Arbeitswelt in der Wissensgesellschaft passen nicht zueinander. Traditionelle Lernprozesse und Bildungsangebote müssen den neuen Anforderungen entsprechend angepasst werden. (Fischer und Bormann 2000: 25ff.). Diese verlangen unabhängig von den konkreten Akteuren, welche die Bildungsleistungen anbieten, nach der Auflösung von Systemgrenzen zwischen den Funktionssystemen der allgemeinen und der beruflichen Bildung (horizontale und vertikale Entgrenzung, wobei Verzahnung und Vernetzung notwendig ist), zwischen Bildungs- und Berufssystem sowie zwischen Lebens- und Arbeitswelt (ebd.: 12). Ebenso gefragt ist die Etablierung einer Lernkultur in der Wissensgesellschaft in Abgrenzung zur traditionellen Lehr- bzw. Belehrungskultur (ebd.: 29, Lepenies 1997: 40).

Wie können nun alternative Strukturen und Instrumente ausgestaltet und genutzt werden, um die bestehenden Barrieren der „ungleichen Chancenvergabe durch ungleiche Wissenszugänge“ (Bauer 2006: 247) abzubauen? Ein Instrument kann der gezielte Einsatz von BBB-Beratung sein. Voraussetzung ist aber ein den bestehenden gesellschaftlichen Strukturen angemessenes und differenziertes Rollen- und Funktionsverständnis von BBB-Beratung. Inwiefern BBB-Beratung unter den gegebenen Umständen einer Funktions- und Legitimationskrise von Bildungseinrichtungen

geeignet ist, Defizite traditioneller Bildungsinstitutionen in bestimmten Bereichen zu kompensieren, wird im Folgenden umrissen.

### 3.4.3 Rolle und Funktion von BBB-Beratung in der Wissensgesellschaft

Die Bedeutung und der Bedarf von BBB-Beratung ergeben sich aus den skizzierten Anforderungen des lebenslangen Lernens sowie des Informations- und Wissensmanagements zur selbstbestimmten, individuellen, eigenverantwortlichen Gestaltung der Bildungs- und Berufsbiographie. Der Bedarf an BBB-Beratung ist Ergebnis eines gesellschaftlichen Transformationsprozesses hin zur Wissensgesellschaft, der die Koordinaten individueller Bezugssysteme nachhaltig verändert und neu justiert hat. BBB-Beratung in der Wissensgesellschaft sollte sinnvollerweise gegenwärtig zur Unterstützung von Individuen bei der Gestaltung ihrer Bildungs- und Berufsbiographie eingesetzt werden, weil

- eine Beschleunigung von Wandlungsprozessen zu verzeichnen ist,
- neues Wissen in nahezu allen Handlungskontexten relevant wird,
- kontinuierliche Selbststeuerung gefragt ist,
- kontinuierliche Lernprozesse erforderlich sind,
- eine neue Verantwortungsstufung zu Lasten der Individuen zu erkennen ist,
- unterschiedliche individuelle Dispositionen im Umgang mit diesen neuen Herausforderungen/Anforderungen bestehen und
- das bestehende Bildungssystem und die traditionellen Lernarrangements die hinreichenden Kompetenzen zur Bewältigung dieser Herausforderungen nicht in notwendiger Qualität und Quantität vermitteln bzw. dem Problem der unterschiedlichen individuellen Dispositionen nicht adäquat begegnen.

BBB-Beratung gewinnt seine Relevanz eben durch die Annahmen, dass das Gleichheitspostulat der Individualisierungsthese für den Bereich Wissen nicht zutrifft und das Bildungssystem dieses Problem derzeit nur unzureichend bewältigen kann. BBB-Beratung soll die Reproduktionsmechanismen sozialer Ungleichheit auffangen. Der Individualisierung sozialer Ungleichheit in der Wissensgesellschaft wird mit BBB-Beratung ein funktionales Instrument entgegen gestellt, das die Relevanz von Sozialisationsaspekten für soziale Ungleichheit anerkennt und der Gefahr der Reproduktion von sozialer Ungleichheit in bestehenden gesellschaftlichen Strukturen begegnet. Die in diesem Kapitel geschilderten Rahmenbedingungen der Wis-

sensgesellschaft zusammenführend lassen sich für den Einsatz von BBB-Beratung als Instrument der Wissensaktivierung zwei Motivrichtungen anführen:

1. Die Aufgabe, Verantwortung und Option des Einzelnen, seine Handlungsmöglichkeiten zu nutzen und selbstbestimmt seine Bildungs- und Berufsbiographie zu gestalten (Fortschrittsoptimismus). BBB-Beratung ist hier ein individueller Motor der Wissensproduktion und -kontextualisierung und damit der Wissensinwertsetzung. BBB-Beratung ist in diesem Kontext ein Bottom-up-Instrument.
2. In der Wissensgesellschaft werden weiterhin soziale Ungleichheiten reproduziert. Es besteht eine Verantwortung des Staates, im Sinne des Einzelnen und des Kollektivs, dieser Reproduktion konstruktiv zu begegnen. BBB-Beratung ist ein Steuerungsinstrument, um diese Reproduktion einzudämmen und dadurch soziale Inklusion und Chancengleichheit zu befördern. BBB-Beratung ist in diesem Kontext ein Top-down-Instrument.

Auf einer übergeordneten personellen Ebene lassen sich als konkreter Beratungsgegenstand die Förderung der Selbststeuerungskompetenz und die Unterstützung der individuellen Handlungsmaxime des lebenslangen Lernens benennen. Auf der Ebene von Arbeitsverhältnissen, als nach wie vor zentralem Bestandteil der Lebensbiographien, zielt BBB-Beratung auf die individuelle Passung von Anforderungsprofil (Arbeitgeber) und Kompetenzprofil (Arbeitnehmer) ab. Abbildung 2 stellt dar, welche Funktion BBB-Beratung bei der Passung von Arbeitsangebot und -nachfrage einnehmen kann, wobei deutlich wird, dass der Impuls zur Anpassung des eigenen Kompetenzprofils in der Wissensgesellschaft verstärkt vom Individuum ausgeht, während in der Industriegesellschaft dieser Impuls in der Regel vom Arbeitgeber ausgegangen ist.



- Nicht Inhalte, sondern Methoden und Techniken
- Nicht Spezialisten, sondern Generalisten
- Nicht intradisziplinär, sondern interdisziplinär
- Nicht punktuell, sondern kontinuierlich
- Nicht universalistisch (standardisiert), sondern konstruktivistisch (individuell)
- Nicht objektiven Normen verpflichtet, sondern vielfältige, subjektive, individuelle Realitäten der Ratsuchenden berücksichtigend
- Nicht experimentelle Studien als wissenschaftlicher Überbau der Beratung, sondern Studien im sozialen Kontext
- Nicht lineare Logik, sondern multiple, nicht-lineare Kausalitäten
- Nicht deduktive, sondern induktiv-iterative Herangehensweise
- Nicht auf Statistik beruhende Evaluation von Beratungserfolgen, sondern Modellbildung zur Vorhersage von Entwicklungswahrscheinlichkeiten (ebd.: 14ff.).

In diesem Kapitel zur Bedeutung von Wissen in modernen Gesellschaften wurde zwischen dem Modell des Aktivierenden Staates (als theoretisch-normativen Untersuchungsgegenstand) und dem Handlungsfeld der BBB-Beratung (als empirischem Objekt) die Gesellschaftsformation der Wissensgesellschaft als Bindeglied eingeführt. Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen haben die Legitimation für eine exponierte Rolle der BBB-Beratung als Gegenstand politikwissenschaftlicher Untersuchungen liefern können und zudem die Herausbildung der Nachfrage nach und des gestiegenen Bedarfs an BBB-Beratung insbesondere durch und für das Individuum in der Wissensgesellschaft belegt (Indikator 1). Mit der Herleitung und Benennung des Beratungsbedarfs aus der Perspektive der Ratsuchender ist eine gewichtige Voraussetzung geschaffen worden, damit BBB-Beratung ein zentrales Element aktivierenden „Förderns“ darstellen kann, das die Leistungsempfänger durch zielgruppenspezifische Ausgestaltung in die Lage versetzt, die eigene Bildungs- und Berufsbiographie unabhängig von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu gestalten (Hypothese 1).

**Tabelle 5: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger/Bürger (Kapitel 3)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
<b>Hypothese 1:</b> BBB-Beratung stellt ein zentrales Element aktivierenden „Förderns“ dar, das die Leistungsempfänger durch zielgruppenspezifische Ausgestaltung in die Lage versetzt, die eigene Bildungs- und Berufsbiographie unabhängig von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu gestalten.	1	Die Beratungsangebote verfolgen die Ziele der sozialen Inklusion und der Beschäftigungsfähigkeit.	
	2	Die Beratungsangebote fördern das bürgerschaftliche Engagement der Nutzer.	
	3	Die Beratungsangebote richten sich explizit an spezifischen (arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitisch relevanten) Nutzergruppen, Beratungsanlässen und Themenschwerpunkten aus.	
	4	Die Beratungseinrichtungen konzentrieren sich mit ihren Angeboten auf einzelne Nutzergruppen und/oder Beratungsanlässe.	
	5	Für alle relevanten Beratungsanlässe und Nutzergruppen bestehen (qualitativ) angemessene und (quantitativ) ausreichende Angebote.	
	6	Die Nachfrage nach BBB-Beratung steigt an.	+

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

Die Anforderungen des Aktivierenden Staates setzen die Fähigkeit der bewussten eigenständigen Produktion und Nutzung von Wissen seitens der Individuen/Leistungsempfänger voraus. Dies beinhaltet die Fähigkeit zur Initiierung und Organisation von Lernprozessen und der Kommunikation im sozialen Raum. Die Trias Lernen – Wissen – Kommunikation ist Grundbestandteil der Aktivierungsthese. BBB-Beratung kann in diesem Zusammenhang wie beschrieben eine Katalysatoren- und eine Gelenkstellenfunktion übernehmen, die den Einzelnen dabei unterstützt, seine Bildungs- und Berufsbiographie selbstbestimmt und selbstgesteuert zu gestalten sowie als Empfänger öffentlicher Leistungen aktivierungsfähig und aktivierungsbereit zu sein.

#### 4 **Aktivierung der Ratsuchenden: Ziele, Anlässe, Zielgruppen und Themenschwerpunkte von BBB-Beratung**

In diesem Kapitel gehen wir der Frage nach, inwiefern BBB-Beratung als ein Element zur Aktivierung der Leistungsempfänger/Bürger begriffen werden kann. Von den für die Aktivierung der Leistungsempfänger/Bürger formulierten Hypothesen ist für dieses Kapitel Hypothese 1 relevant, nach der BBB-Beratung ein zentrales Element aktivierenden „Förderns“ darstellt, das die Leistungsempfänger durch zielgruppenspezifische Ausgestaltung in die Lage versetzt, die eigene Bildungs- und Berufsbiographie unabhängig von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu gestalten. Während die weiteren Hypothesen zur Aktivierung der Leistungsempfänger sich auf den Beratungsprozess und die konkrete (rechtliche) Ausgestaltung von BBB-Beratung beziehen, will Hypothese 1 vor allem die (theoretische) Konzeption von BBB-Beratung beleuchten (s. u.). Indem wir die wesentlichen Ziele, Beratungsanlässe, Zielgruppen und Themenschwerpunkte von BBB-Beratung systematisch herausarbeiten, wollen wir ebendiese Konzeption von BBB-Beratung aus der Perspektive der Leistungsempfänger nachzeichnen, um erste Anhaltspunkte dafür zu generieren, ob und inwiefern BBB-Beratung in diesem Aktivierungsbereich dem Leitbild des Aktivierenden Staates entspricht und somit als Element zur Aktivierung der Ratsuchenden verstanden werden kann. Hinsichtlich der Ziele von BBB-Beratung geht es dabei darum zu klären, ob und inwiefern BBB-Beratung zum einen die übergeordneten Ziele der sozialen Inklusion und der Beschäftigungsfähigkeit verfolgt (Indikator 1). Zum anderen ist zu bewerten, ob und inwiefern BBB-Beratung das bürgerschaftliche Engagement der Nutzer fördert (Indikator 2). Darüber hinaus werden wir analysieren, ob und inwiefern sich die Beratungsangebote explizit an spezifischen (arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitisch relevanten) Nutzergruppen, Beratungsanlässen und Themenschwerpunkten ausrichten (Indikatoren 3-5). Schließlich lassen sich über die Herleitung dieser Aspekte auch Aussagen zur Entwicklung der Nachfrage nach BBB-Beratung ableiten (Indikator 6).

Empirisch liegen allerdings zu diesen Indikatoren kaum Erkenntnisse vor. Ihre Bewertung stützt sich daher auf den Stand der wissenschaftlichen Diskussion bzw. die *theoretische Konzeption* von BBB-Beratung mit Blick auf ihre zentralen Ziele, Beratungsanlässe, Zielgruppen und Themenschwerpunkte.

#### 4.1 Ziele von BBB-Beratung

BBB-Beratung soll in der Gesellschaft mehrere Funktionen erfüllen. So haben verschiedene Staaten in ihren Gesetzen unterschiedliche normative Ansprüche an BBB-Beratung gestellt. Die OECD (2004) hat aus den verschiedenen rechtlichen Vorgaben drei Zielebenen identifiziert: *Lernziele*, *Arbeitsmarktziele* und *soziale Ziele*. Die verschiedenen Zielbereiche betreffen sowohl Individuen als auch Organisationen sowie die gesamte Gesellschaft.

Alle Ziele, die eine funktionierende BBB-Beratung in Bezug auf lebenslanges Lernen erfüllen kann, heißen *Lernziele*. Lebenslanges Lernen ist vor allem eine Anforderung an das Individuum in der Wissensgesellschaft. Es ermöglicht und sichert dem einzelnen Bürger eine permanente Teilnahme am Arbeitsmarkt sowie die Gestaltung der eigenen Bildungsbiographie. Durch einen *Bottom-up-Prozess* hat lebenslanges Lernen aber auch Konsequenzen für Organisationen und die gesamte Gesellschaft: *Ers- tens* kann der einzelne Bürger mit Hilfe von BBB-Beratung seine Fähigkeiten und sein Wissen permanent weiterentwickeln. Zusätzlich erleichtert BBB-Beratung Individuen Karriere-Entscheidungen: Sie gleicht die Interessen, Fähigkeiten und Karriereziele des Individuums mit den Anforderungen des Arbeitsmarktes ab. Das betrifft vor allem Individuen in Übergangsphasen. Beispiele hierfür sind der Einstieg in den Arbeitsmarkt nach der Ausbildung in Schule und Hochschule oder freiwilliger und unfreiwilliger Nichtbeschäftigung sowie freiwillige und unfreiwillige Wechsel des Berufs. *Zwei- tens* profitieren verschiedene Organisationen von der Aktualität der Qualifikationen der Arbeitnehmer. Außerdem können Arbeitgeber durch BBB-Beratung auf Informationen über notwendige Arbeitnehmerqualifikationen zurückgreifen. Das erleichtert ihnen die Suche nach Arbeitskräften. Zum anderen hilft BBB-Beratung Bildungseinrichtungen bei der Evaluation und Weiterentwicklung ihrer Angebote. Sie gibt sowohl Wünsche der Individuen, als auch der Unternehmen an die Bildungseinrichtungen weiter. *Drit- tens* unterstützt BBB-Beratung durch die Erfüllung der Lernziele die gesamte Gesellschaft: Das generelle Bildungsniveau und die berufliche Mobilität steigen. Somit kann die Gesellschaft flexibler und effizienter auf den demografischen und globalen Wandel reagieren.

*Arbeitsmarktziele* umfassen alle Ziele, die zu einem Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt beitragen. Der Arbeitsmarkt ist effizient und stabil, wenn Angebot und Nachfrage im Gleichgewicht sind. Primär betrifft diese Zielvorstellung also die gesamtgesell-

schaftliche Wirkung von BBB-Beratung. Sie beeinflusst aber auch Organisationen und Individuen durch einen *Top-down-Prozess*: *Erstens* trägt BBB-Beratung dazu bei, dass Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt ein Gleichgewicht finden. Damit vermeiden und überwinden Anbieter von BBB-Beratung Arbeitslosigkeit und unterstützen das Wirtschaftswachstum durch die effiziente Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials. *Zweitens* sammeln Anbieter von BBB-Beratung Informationen über den Arbeitsmarkt: Sie halten fest, welche Arbeitgeber welche Qualifikationen nachfragen. *Drittens* hilft BBB-Beratung dem einzelnen Bürger: Die individuelle Aufbereitung relevanter Informationen über das Arbeitsplatz- und Weiterbildungsangebot und insbesondere die Vermittlung notwendiger Handlungskompetenzen erleichtern einerseits Arbeitssuchenden einen Arbeitsplatz zu finden, der ihren Qualifikationen entspricht. Andererseits können Arbeitnehmer ihre Qualifikationen durch Weiterbildung an die wechselnden Ansprüche des Arbeitsmarktes anpassen.

Zu den *sozialen Zielen* gehören alle Ziele, die die Chancengleichheit aller gesellschaftlichen Gruppen fördern. *Erstens* kann BBB-Beratung Angehörige sozial benachteiligter Gruppen gezielt auf Förderprogramme und -möglichkeiten hinweisen. So kann der einzelne Bürger die Chancen auf sozialen Aufstieg einfacher wahrnehmen. Speziell Frauen, Personen mit Migrationshintergrund und Bürgern aus bildungsfernen Schichten erleichtert BBB-Beratung die gesellschaftliche Teilnahme. Neben diesen Gruppen sollen aber auch alle anderen Individuen in einer Gesellschaft die Chance erhalten, sich selbst zu verwirklichen. BBB-Beratung bietet diese Chance, wenn der Kunde mit seinen Wünschen, Fähigkeiten und Perspektiven im Zentrum der Beratung steht. BBB-Beratung unterstützt das Individuum dabei, eine passende Beschäftigung zu finden. Beratung hilft Wünsche und Fähigkeiten klar zu artikulieren und die geeigneten Perspektiven zu finden, zum Beispiel in Form eines neuen Berufs oder einer neuen Qualifikation (Savickas 2001). Das sichert soziale Chancengleichheit für alle Individuen und bildet die Voraussetzung für deren Integration in die Gesellschaft. *Zweitens* kann BBB-Beratung Unternehmen motivieren, Angehörige sozial benachteiligter Gruppen einzustellen, etwa mit Hinweisen auf gesetzliche Anreize. BBB-Beratung ist ein Scharnier zwischen den Wünschen von Individuen und den Wünschen der Arbeitgeber. Informationen über gesellschaftlich benachteiligte Gruppen und ihren Beitrag zur Leistung einer Organisation können die Akzeptanz für diese Gruppen erhöhen. *Drittens* unterstützt BBB-Beratung damit gesamtgesellschaftliche Ziele wie soziale Integ-

ration und soziale Gerechtigkeit. BBB-Beratung kann sowohl auf der Organisations- als auch der Individualebene zu diesen Zielen beitragen und somit zur Stabilität der Gesellschaft. Soziale Teilhabe und soziale Gerechtigkeit wiederum garantieren ökonomischen Fortschritt, wenn es ausgeprägte Verbindungen zwischen den sozialen und ökonomischen Strukturen einer Gesellschaft gibt (Putnam 2002, Rifkin 2000).

**Abbildung 3: Ziel- und Akteursebenen von BBB-Beratung**



Das über alle drei Zielebenen hinweg zentrale Handlungsziel von BBB-Beratung lässt sich, wie in Kapitel 3 hinreichend erörtert, mit der Vermittlung von Handlungskompetenzen für die Ratsuchenden zur selbstbestimmten Gestaltung der Bildungs- und Berufsbiographie beschreiben. Dieses übergeordnete Ziel mit seiner klaren Aktivierungsausrichtung, das gleichzeitig unter den Rahmenbedingungen der Wissensgesellschaft seine Förderqualitäten entfaltet, trägt gleichermaßen zur Erreichung von (individuellen) Lernzielen, (gesamtgesellschaftlichen) Arbeitsmarktzielen und zur Überwindung (der Reproduktion) sozialer Ungleichheit bei.

#### 4.2 Beratungsanlässe

Individuen können aus sehr unterschiedlichen Motiven und Situationen heraus BBB-Beratung nachfragen. Um zu einer Systematisierung von Beratungsanlässen zu gelangen, können unterschiedliche Modelle und Perspektiven herangezogen werden. Im Folgenden steht zunächst der Entscheidungsprozess eines Individuums für eine Laufbahn im Mittelpunkt. Er

verdeutlicht, wie Individuen zu einer Entscheidung kommen und an welchen Schritten Beratungsbedarf entstehen kann. In einem zweiten Schritt wird das Konzept der Laufbahnentscheidung auf die Biografie eines Menschen übertragen. Die Analyse soll veranschaulichen, wie es in jeder Lebensphase zu Entscheidungsprozessen kommt, die Beratungsbedarf produzieren. Schließlich werden die Bedeutung von Übergängen zwischen Lebensphasen, ihre Auslöser sowie individuelle Bewältigungsstrategien betrachtet. Auslöser und Bewältigungsstrategien informieren über die Reaktionen von Individuen auf Übergänge und über die Möglichkeiten, wie BBB-Beratung der entstehenden Nachfrage nach Unterstützung effizient und effektiv begegnen kann.

#### 4.2.1 Laufbahnentscheidungen

Berufliche Laufbahnentscheidungen stellen einen mehrstufigen Prozess dar: Individuen verarbeiten Informationen und gleichen sie mit ihren Präferenzen ab, um eine Entscheidung zu treffen. Die Motivation für so eine Entscheidung ist, dass Individuen ihre Fähigkeiten nutzen und Bedürfnisse befriedigen wollen (Super 1953). Darunter fällt auch eine aktive Entwicklung ihrer Berufsrollen. Arbeit soll zum Lebensentwurf eines Individuums passen. Zwei Fragen sind hier zentral: Der ersten Frage „An welchem Beruf ist jemand interessiert?“ folgt eine rein deskriptive Analyse des Inhalts der Laufbahnwahl. Mit Hilfe von Daten über Schulwahl, Schulabgängerzahlen, Studiengangwahl, Ausbildungsplatzwahl etc. lässt sich diese Frage beantworten. Die zweite Frage „Warum interessiert sich jemand für einen Beruf?“ behandelt den Prozess der Laufbahnentscheidung. Sie lässt sich nur mit Individualdaten der Präferenzen und Motive von Individuen beantworten (Savickas 2001: 50ff.).

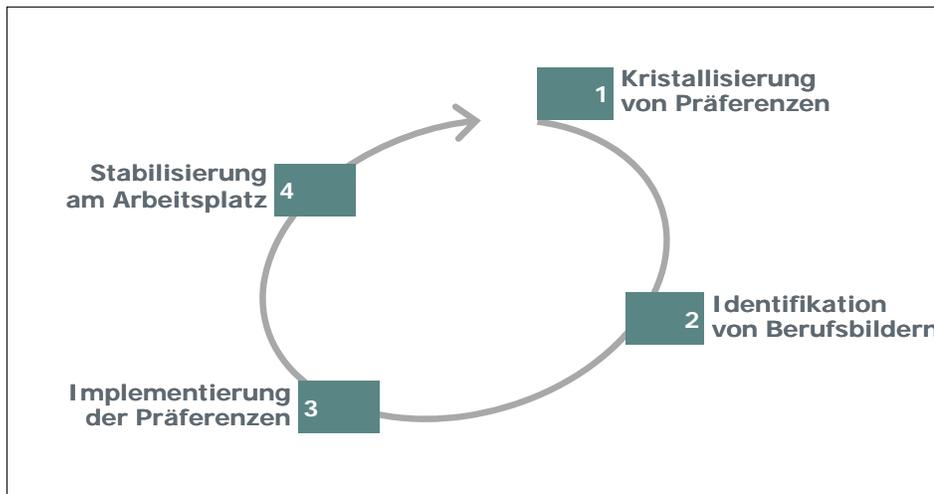
Laufbahnentscheidung, Motivation und Präferenzen von Individuen lassen sich mit Hilfe von drei Dimensionen analysieren (ebd.). Die erste Dimension *Career Salience* erfasst die Bedeutsamkeit der Berufsrolle in Relation zu anderen Rollen. Je höher die Career Salience, desto intensiver wird sich ein Individuum mit der Berufswahl auseinandersetzen. Die zweite Dimension *Career Maturity* gibt an, wie strukturiert ein Individuum seine Karriere plant (Super 1963). Je höher die Career Maturity, desto mehr Zeit wird ein Individuum in die Analyse der Berufswahl investieren und diese Informationen zu einem Karriereweg verknüpfen. Die dritte Dimension *Career Satisfaction* dient vor allem als Benchmark (ebd. 1939). Einerseits misst die Zufriedenheit den Beratungsbedarf eines Individuums. Anderer-

seits erfasst sie auch den Erfolg von vorhergegangenen Beratungsmaßnahmen. Diese Konzepte haben sich weitgehend bewährt. Sie sind in vielen Kulturkreisen und verschiedenen Sprachräumen anwendbar (Patton/Lokan 2001).

Jede Laufbahnentscheidung besteht aus vier Schritten. Am Anfang steht die *Kristallisierung von Präferenzen*. Individuen müssen feststellen, welche Rolle die Karriere in ihrem Leben einnehmen soll und welche Anforderungen sie an eine Karriere stellen. Hier ist ein erster Ansatzpunkt für BBB-Beratung: Individuen benötigen gegebenenfalls Unterstützung, um ihre Präferenzen zu artikulieren, zu einem stringenten Muster zusammenzuführen, entstehende Dissonanzen aufzudecken und aufzulösen. Danach steht die *Identifikation von passenden Berufsbildern*. Im besten Fall finden sich Berufsbilder, die deckungsgleich mit den Präferenzen des Individuums sind. In einem weiteren Schritt analysiert das Individuum die erforderlichen Qualifikationen für den Berufswunsch. Neben seinen bisherigen Qualifikationen muss ein Individuum gegebenenfalls noch Bildungsmaßnahmen abschließen, um dem Berufsbild zu entsprechen. Auch hier kann Beratungsbedarf entstehen. BBB-Beratung sammelt, bewertet und Kontextualisiert Informationen über Berufsbilder, deren Qualifikationen und Qualifizierungsmaßnahmen. Individuen erhalten somit einen Mehrwert, indem sie sich Zeit für die Informationssuche sparen und bereits aufbereitete und verknüpfte Informationen (Wissensvermittlung) erhalten. Sind die Anforderungen erfüllt, beginnt die *Implementierung der Präferenzen*. Das Individuum kann seinen Berufswunsch umsetzen: Es sucht nach einem geeigneten Arbeitgeber und muss sich für die gewünschten Stellen bewerben. Wiederum kann BBB-Beratung helfen, sowohl im Bewerbungs- und Rekrutierungsprozess als auch bei der Weitergabe von erneut individuell relevanten und aufbereiteten Informationen über Arbeitgeber. Der letzte Prozessschritt ist die *Stabilisierung am Arbeitsplatz*. Nach dem Eintritt in ein Unternehmen muss das Individuum sich über die Erwartungen des Unternehmens bewusst sein und sich an das Arbeitsklima und die Arbeitsgewohnheiten anpassen (Savickas 2001: 53f.). BBB-Beratung kann hier helfen, die Erwartungen, die ein Unternehmen an seine Mitarbeiter stellt, zu identifizieren und das Individuum darauf vorzubereiten. Kurz gesagt müssen in jeder Stufe des Prozesses Individuen Informationen sammeln und bewerten (sei es über sich selbst, über den Arbeitsmarkt, über Berufsbilder, über Qualifikationen oder über Arbeitgeber) und daraus Handlungen ableiten und initiieren. Das schafft Beratungsbedarf: BBB-Beratung kann

Informationen zur Verfügung stellen, bei deren Einordnung und Bewertung unterstützen und vor allem die notwendigen Handlungskompetenzen zur individuellen Inwertsetzung von Informationen/Wissen vermitteln.

**Abbildung 4: Laufbahnentscheidung**

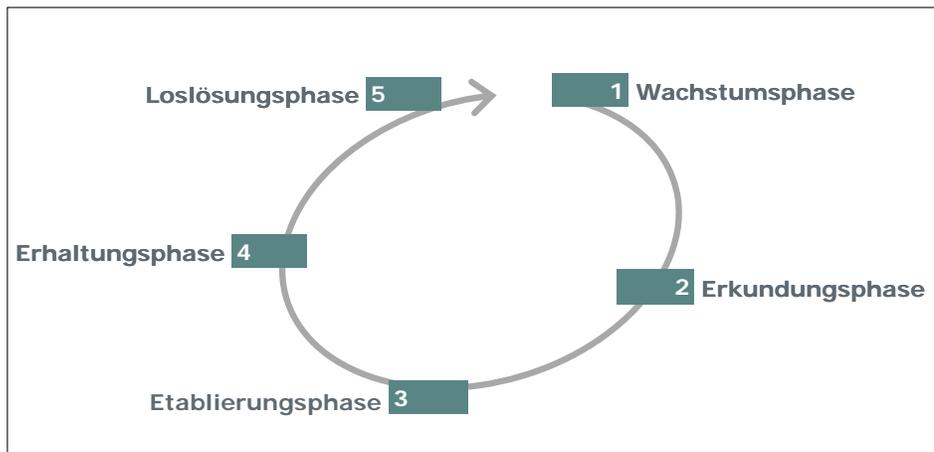


#### 4.2.2 Lebensphasen

Das Konzept der Laufbahnentscheidung ist auf die gesamte Erwerbsbiografie und ihre Lebensphasen übertragbar. In den Erwerbsbiografien der Industriegesellschaft lässt sich jede Stufe des Berufswahlprozesses einer Lebensphase zuordnen, die entsprechenden Beratungsbedarf erzeugt (Super 1955). Insgesamt gibt es fünf Lebensphasen, die einen Karriereweg unterteilen. Die erste Phase heißt *Wachstumsphase* (growth). Sie dient der Unterstützung von Kindern und Heranwachsenden, damit sie Gepflogenheiten und Einstellungen zu Arbeit und Berufen kennen lernen und entwickeln können (Super 1980). Darauf baut Phase zwei auf: Die *Erkundungsphase* (exploration) soll den Heranwachsenden den Übergang zwischen Schule und Beruf so gut wie möglich erleichtern. Dazu gehören Informationen über Berufsbilder, Qualifikationen und Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt. Das ist die klassische Aufgabe der Berufsberatung, wie sie bisher in Deutschland vornehmlich praktiziert wird (OECD 2004). Die nächste Lebensphase heißt *Etablierungsphase* (establishment). Sie beschreibt die Stabilisierung, Konsolidierung und Weiterentwicklung von Individuen nach dem Eintritt in eine Organisation. Stabilisierung bedeutet die Anpassung der Leistung an die Erwartungen der Organisation. Unter Konsolidierung fallen Merkmale wie freundliche Beziehungen zu Kollegen oder produktive Arbeitsgewohnheiten. Weiterentwicklung meint den Willen zum Aufstieg in

die nächsthöhere Position innerhalb der Organisation. In der *Erhaltungsphase* (maintenance) versuchen Individuen den beruflichen Status quo zu halten. Das geschieht, indem sie sich in Positionen etablieren (holding on), neue Aufgabenfelder für ihre Position suchen (innovating) oder neue Wege beschreiben (breaking new ground). Die fünfte und letzte Phase heißt *Loslösungsphase* (disengagement). Individuen verlangsamen (decelerating) ihr Arbeitstempo oder senken die Arbeitsbelastung, planen (planning) und genießen ihren Ruhestand (retirement living).

**Abbildung 5: Lebensphasen**



In den verschiedenen Lebensphasen entsteht unterschiedlicher Beratungsbedarf. Die mittleren drei Phasen entsprechen weitgehend dem Prozess der Laufbahnentscheidung. Sie erzeugen ähnlichen Beratungsbedarf. Ebenso existiert in Wachstumsphase und Loslösungsphase Beratungsbedarf. In der Wachstumsphase soll das Individuum Fähigkeiten entwickeln, die es später im Arbeitsleben einsetzen kann. Dort werden auch die Wurzeln für die späteren Laufbahnentscheidungen gelegt. Die Wahl von Kindergarten oder Schule kann hier entscheidend sein. BBB-Beratung hilft Eltern sich zu entscheiden, welche Bildungseinrichtungen in welcher Weise die spätere Laufbahn beeinflussen können. In der Loslösungsphase kann BBB-Beratung helfen, den Ruhestand nach den Präferenzen des Individuums zu gestalten.

Der Ablauf der Lebensphasen unterscheidet sich für die Industrie- und für die Wissensgesellschaft und verändert Karrieremuster und Karrierethemen. Aus der Abfolge der Lebensphasen ergeben sich das Karrieremuster und das Karrierethema (Super 1954). BBB-Beratung kann helfen, aus der Anzahl, Dauer und Abfolge von Berufen das Karrieremuster zu er-

kennen und mit den Ratsuchenden ein Karrierethema zu entwickeln. Das Thema gibt dann die wesentlichen Probleme wieder, mit denen sich ein Individuum während seiner Karriere auseinandersetzen muss. BBB-Beratung kann Wege aufzeigen, diese Probleme zu überwinden. In der Industriegesellschaft war es einfacher, das Thema herauszuarbeiten, da die Erwerbsbiografien in der Regel weniger Brüche aufgewiesen haben. So entsprachen in diesem Zeitalter die Lebensphasen zwei bis vier hinsichtlich des entstehenden Beratungsbedarfs den Phasen der Laufbahnentscheidung. In der Wissensgesellschaft hingegen kommt es zu einem häufigeren Ablauf der Erkundungs-, Etablierungs- und Erhaltungsphasen. Die häufigen Wechsel von Produktionszyklen auf der Organisationsseite, die Herausbildung neuer Arbeitsfelder und -formen und die Pluralisierung der Rollen von Individuen auf der individuellen Seite bringen häufiger Laufbahnentscheidungsprozesse hervor. Deshalb sind in der Wissensgesellschaft Erwerbsbiografien in der Regel facettenreicher. Ein Karrierethema oder Muster zu erkennen wird oft schwieriger (siehe ausführlich dazu Kapitel 3). Das schafft erhöhten Beratungsbedarf.

#### 4.2.3 Übergänge

Neben den Lebensphasen selbst sind die Übergänge zwischen den verschiedenen Lebensphasen eine wesentliche Ursache für die Nachfrage nach BBB-Beratung.<sup>89</sup> Beispiele für Übergänge sind der Eintritt in das Berufsleben nach Schule und Studium oder der Wechsel zwischen Berufsfeldern. Die berufliche Laufbahn im Speziellen ebenso wie die gesamte Lebensbiographie im Allgemeinen lassen sich somit als Kette von Übergängen verstehen (Nicholson/West 1989).

Übergänge lassen sich nach der Art ihrer Auslöser unterscheiden. Übergänge können durch *externe Faktoren* oder *interne Faktoren* motiviert sein (Killeen 1996). *Interne Faktoren* bedeuten, dass Individuen selbst und bewusst nach Veränderungen suchen und somit ohne Zwang von außen Übergänge einleiten (Super 1990). Die Entscheidung beeinflussen sowohl Personen als auch Umweltfaktoren. Zu Personenfaktoren gehören etwa das Selbstwertgefühl, Fähigkeiten oder Interessen. Unter Umweltfaktoren

---

<sup>89</sup> Die Entwickler des Lebensphasenkonzepts nehmen an, dass Individuen sich mit ihrer Umwelt in einer Art Gleichgewicht befinden wollen: Personen erwarten ein bestimmtes Verhalten ihrer sozialen und psychischen Umwelt und versuchen, die Erwartungen ihrer Umwelt zu erfüllen. Ändert sich die Umwelt oder das Individuum, möchten Individuen dieses Missverhältnis reduzieren (z. B. Festinger 1957). Übergänge sind in diesem Sinne ein Missverhältnis zwischen Individuum und Umwelt (Bußhoff 2001: 65f.).

lassen sich das soziale Umfeld in Beruf oder Familie oder institutionelle Rahmenbedingungen einordnen. So ist ein Wechsel zu einem anderen Arbeitgeber durch interne Faktoren motiviert, falls die Person versucht, dadurch ihre Karriere voranzutreiben. Diese Entscheidung kann auch externe Ursachen haben, etwa schlechte Bezahlung oder schlechte Aufstiegschancen beim bisherigen Arbeitgeber. Aber letztlich beschließt das Individuum, ob es einen Arbeitsplatzwechsel in Kauf nimmt, und wird dazu nicht gezwungen. Andere Beispiele für eine durch interne Faktoren geschaffene Motivation, Übergänge zu gestalten, sind die Entscheidung für ein Hochschulstudium, für einen freiwilligen Berufswechsel oder für Kinderzeit. *Externe Faktoren* bedeuten, dass externe Einflüsse Individuen in einen Übergang zwingen. Entscheidend ist dabei, dass Individuen nur sehr wenig oder sehr langfristig Einfluss auf externe Faktoren nehmen können. Globale Entwicklungen wie Technologisierung oder Mobilisierung sowie politische Entscheidungen auf nationaler Ebene lassen sich nur marginal von Individuen beeinflussen. Es gibt zwei Gruppen von externen Faktoren (Bußhoff 2001: 68). Zum einen institutionelle Faktoren: Der Gesetzgeber verpflichtet Individuen zu Übergängen, wie im Falle von Schulpflicht oder Wehrpflicht. Zum anderen gibt es zufallsbedingte Faktoren. Ein Unfall oder eine Krankheit können einen Übergang einleiten. Aber auch der generelle Wandel von der industriellen zur Wissensgesellschaft kann Übergänge verursachen. Unternehmen und ganze Branchen strukturieren ihre Produktion und Prozesse um. Der Arbeitnehmer hat wenig Einfluss auf diese Prozesse. Er kann nur mit Anpassung auf die Veränderungen reagieren (Tractenberg/Streumer/Van Zolingen 2002). Einen Überblick über die Faktoren, die als Auslöser von Übergängen wirken, gibt Tabelle 6.

**Tabelle 6: Auslöser von Übergängen**

Motivation			
Interne Faktoren (Wahlfreiheit)		Externe Faktoren (Zwang)	
Personenfaktoren	Umweltfaktoren	Zufallsbedingt	Institutionell be- dingt
Selbstkonzept: <i>Fähigkeiten, Interessen, Werte, Selbstwert etc.</i>	Mensch-Umwelt-Relation: <i>Aktivitäten/Rollen, Normen, Werte, Beziehungen</i>	Wissengesellschaft: <i>Globale Veränderungen, Anpassung von Arbeitsprozessen, Anpassung von Qualifikationen</i>	Schulpflicht
Umweltkonzept: <i>Berufskonzept, Familienkonzept etc.</i>	Rahmenbedingungen: <i>Soziokulturell, sozio-ökonomisch</i>	Krankheit	Wehrpflicht
Biologische Faktoren: <i>Alter, Gesundheit</i>	Umweltbedingungen	Unfall	Eintritt in das Rentenalter

Die Differenzierung nach internen und externen Einflussfaktoren, die Übergänge auslösen, hat ihren Ursprung in der Motivationsforschung. In der Psychologie und angrenzenden Wissenschaften ist der Begriff der Motivation ausdifferenziert worden, um die Quellen der Motivation besser erforschen und begründen zu können. Dabei wird unterschieden zwischen intrinsischer und extrinsischer Motivation. Bei der intrinsischen Motivation erscheint eine beabsichtigte Handlung selbst als interessant, spannend oder herausfordernd. Der Grund für die Handlung liegt damit in ihr selbst, „sie fungiert gewissermaßen als ihre eigene Belohnung“ (Schiefele/Köller 2001: 305). Intrinsische Motivation kann in einem längerfristigen Konzept, wie der Gestaltung der Berufs- oder Bildungsbiographie, als Bedürfnis des Menschen verstanden werden, Anforderungen der Umwelt wirksam zu bewältigen. White spricht daher von „Wirksamkeitsmotivation“ als der Ursache intrinsisch motivierten Verhaltens, während andere Autoren den Begriff des Kompetenzbedürfnisses bevorzugen (ebd.: 306).

Im Gegensatz dazu liegt bei der extrinsischen Motivation der Wunsch vor, durch die Durchführung einer Handlung positive Folgen herbeizuführen oder negative Folgen zu umgehen. Die Theorie der Internalisierung besagt darüber hinaus, dass die Entwicklung der extrinsischen Motivation als Prozess der zunehmenden Internalisierung von Handlungszielen, die nicht intrinsisch motiviert sind, verstanden werden kann (Krapp/Weidenmann 2001: 232f). Die Abgrenzung beider Motivationsformen ist im Einzelfall sehr schwierig, da es sich um ein Konstrukt zur Erklärung menschlichen Verhaltens handelt. Handlungen müssen oftmals als Mischung beider Motivationsformen verstanden werden (Schiefele/Köller 2001: 305). Trotzdem können relevante Übergangssituationen, in denen

eine erhöhte Nachfrage nach Beratung besteht, mit Bezug auf ihre Auslöser idealtypisch als intrinsisch oder extrinsisch motiviert eingestuft werden.

Zu den durch *interne Faktoren* motivierten Übergängen gehört *erstens* der Übergang von Ausbildung oder Studium in den Arbeitsmarkt. Individuen müssen wissen, welche Präferenzen sie haben und welche Vor- und Nachteile verschiedene Branchen besitzen. Das entspricht der Erkundungs- und Etablierungsphase im Lebensphasenkonzept. *Zweitens* stellt der Eintritt in und Austritt aus der Elternzeit einen durch interne Faktoren motivierten Übergang dar. Hier benötigen Individuen Informationen zu Fördermöglichkeiten, Weiterbildung oder -qualifizierung und über Chancen und Probleme beim Wiedereintritt in das Berufsleben. Wiederum entspricht das der Erkundungs- und Etablierungsphase im Lebensphasenkonzept. Ein *dritter* Übergang ist der Arbeitsplatzwechsel. Dieser schließt sowohl den Arbeitsplatzwechsel innerhalb einer Organisation (intra-organisatorisch) als auch zwischen Organisationen (inter-organisatorisch) mit ein (Riverin-Simard/Simard 2005). Für einen reibungslosen Start am neuen Arbeitsplatz sind vor allem zwei Aspekte wesentlich: Einerseits müssen die Personen die erforderlichen Qualifikationen besitzen, andererseits die Erwartungen ihrer Kollegen und Vorgesetzten an sie kennen. Diese Anforderungen gelten auch für den *vierten* Übergang: Berufswechsel. Die Anforderungen entsprechen der Etablierungs- und Erhaltungsphase im Lebensphasenzyklus. Beim Berufswechsel würde nochmals eine Erkundungsphase hinzukommen, falls ein Individuum neue Qualifikationen erwerben muss. Der *fünfte* Übergang, der durch interne Faktoren beeinflusst wird, ist der Wechsel von der Arbeitslosigkeit in den Beruf. Hier spielen persönliche Motivation, Eigenverantwortung und individuelle Berufsplanung eine wesentliche Rolle, um den Übergang zu initiieren. Dieser Übergang macht aber auch deutlich, dass in vielen Übergangsphasen eine Kombination aus internen und externen Faktoren Übergänge auslöst. So sind die Prinzipien des Förderns und Forderns im Rechtsbereich des SGB II und III externe Einflussgrößen, die ebenso das Ziel verfolgen, den Übergang von der Arbeitslosigkeit in den Beruf zu initiieren.

Auf der anderen Seite existieren die maßgeblich durch *externe Faktoren* motivierten Übergänge. Vor allem die Schulpflicht prägt die *institutionell bedingten* Übergänge. Sie ist der Grund für die Übergänge zwischen Kindergarten und Schule, zwischen primärer und sekundärer Schulausbildung sowie zwischen Schule und Ausbildung oder Hochschule. Diesen Ü-

bergängen ist gemeinsam, dass Individuen sich über die Qualität von Lehre und schulischem Umfeld informieren müssen. Dazu gehören auch Informationen über vermittelte Qualifikationen und die damit verknüpften Chancen auf dem Arbeitsmarkt. So können Heranwachsende auch wirklich Arbeitsgewohnheiten und Arbeitshaltungen während der Ausbildung entwickeln. Dies entspricht der Wachstums- und Erkundungsphase im Lebensphasenzyklus (Super 1980). Der Übergang zwischen Arbeitswelt und Rente ist ein weiterer institutionell bedingter Übergang. Die Rente ist der Beginn der Loslösungsphase. Auch hier müssen Individuen fokussieren, welche Aktivitäten im Ruhestand ihren persönlichen Präferenzen entsprechen. *Zufallsbedingte* extern induzierte Übergänge lassen sich entlang ihrer Auswirkungen beschreiben. Sie haben in der Regel eine von drei Konsequenzen: *Erstens* den Eintritt in den Ruhestand, *zweitens* einen Arbeitsplatzwechsel, *drittens* einen Berufswechsel. Wie bei durch interne Faktoren motivierten Übergängen müssen Individuen neue Qualifikationen erwerben und sich über den neuen Arbeitsplatz oder neue Aktivitäten informieren. Das entspricht den Erkundungs- und Etablierungsphasen im Lebensphasenzyklus. Allerdings ist es bei durch externe Faktoren motivierten Übergängen schwieriger, persönliche Präferenzen zu formulieren und zu kristallisieren. Das unterscheidet sie von durch interne Faktoren ausgelösten Übergängen. Zusätzlich kann zwischen dem Eintritt in ein neues Berufsfeld oder ein neues Arbeitsverhältnis eine Phase der Arbeitslosigkeit liegen. Falls es dazu kommt, startet der bekannte Prozess: Individuen müssen Präferenzen kristallisieren, das dazu passende Berufsfeld finden, die nötige Qualifizierung bekommen und dann einen Arbeitsplatz finden.

Insgesamt können für die BBB-Beratung die folgenden relevanten Übergänge identifiziert werden:

- Übergang Kindergarten – Schule
- Übergang Schule – Schule
- Übergang Schule – Berufsausbildung
- Übergang Schule – Hochschule
- Übergang Berufsausbildung – Beruf
- Übergang Hochschule – Beruf
- Übergang Beruf – Beruf (intra- und interorganisatorisch)
- Übergang Arbeitsplatz – Arbeitsplatz (intra- und interorganisatorisch)
- Übergang Beruf – Elternzeit
- Übergang Elternzeit – Beruf

- Übergang Beruf – Arbeitslosigkeit
- Übergang Arbeitslosigkeit – Beruf
- Übergang Beruf – Erwerbsunfähigkeit
- Übergang Beruf – Rente

Diese Übergänge lassen sich nach ihren (primären) Auslösern klassifizieren:

**Tabelle 7: Übergänge zwischen Lebensphasen**

Übergänge – bedingt durch		
Interne Faktoren	Externe Faktoren	
	Zufallsbedingt	Institutionell bedingt
Ausbildung-Beruf	Beruf-Arbeitslosigkeit Arbeitslosigkeit-Beruf	Kindergarten-Schule
Studium-Beruf	Beruf - Erwerbsunfähigkeit	Schule-Schule
Berufswechsel (intra-/interorganisatorisch)	Berufswechsel (intra-/interorganisatorisch)	Schule-Ausbildung
Arbeitsplatzwechsel (intra-/interorganisatorisch)	Arbeitsplatzwechsel (intra-/interorganisatorisch)	Schule-Hochschule
Beruf-Elternzeit Elternzeit-Beruf	---	Beruf-Rente

Der Übergang von der Industriegesellschaft zur Wissensgesellschaft erzeugt wie bereits angeführt eine erhöhte Anzahl an Übergängen (Tractenberg/Streumer/Van Zolingen 2002). Neue Innovationen erneuern Produktzyklen in immer kürzeren Abständen. Die Folge ist eine Veränderung der Arbeitsprozesse. Dadurch veralten Qualifikationen und Fertigkeiten und/oder zusätzliche Qualifikationen und Fertigkeiten werden erforderlich. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an benötigten Kompetenzen. Individuen müssen sich also an diese schnelleren Zyklen anpassen. Das erhöht die Anzahl an Übergängen und damit die Unsicherheit bei Individuen (Dobischat 2000: 24). Anstelle eines Erwerbsverlaufs, der aus fünf Lebensphasen besteht, treten Minizyklen (Smart/Peterson 1997, Super 1980). Sie bestehen aus der Wiederholung von Erkundungsphase, Etablierungsphase und Erhaltungsphase. Da jeder Übergang potenziell Beratungsnachfrage schafft, kann man in der Wissensgesellschaft einen erhöhten Bedarf an BBB-Beratung erkennen (OECD 2004). Aufgrund der Pluralisierung der Lebensrollen von Individuen in der postmodernen Gesellschaft treten verstärkt durch interne Faktoren initiierte Übergänge auf. Die Technologisierung und Liberalisierung des Handels sorgen verstärkt für zufallsbedingte Auslöser.

Tabelle 8 verknüpft die bisherigen Darstellungen zu den Lebensphasen und den Übergängen und zeigt, welche Form des Beratungsbedarfs sich jeweils ergibt.

**Tabelle 8: Übergänge zwischen Lebensphasen**

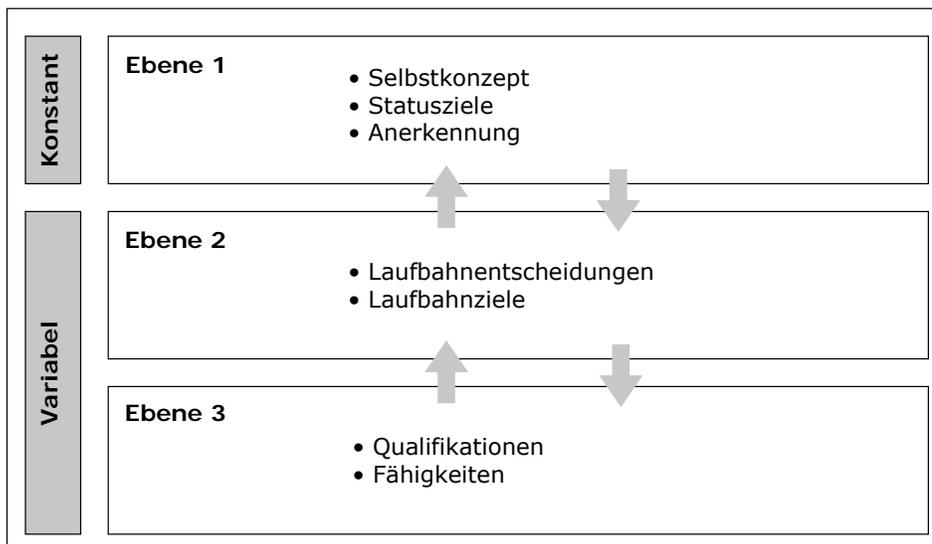
Lebensphasen	Übergänge – bedingt durch		
	Interne Faktoren	Externe Faktoren	
		Zufallsbedingt	Institutionell bedingt
<b>Wachstumsphase</b>	---	---	Kindergarten-Schule Schule-Schule
<b>Erkundungsphase</b>	Ausbildung-Beruf Studium-Beruf Elternzeit-Beruf Berufswechsel (intra-/interorganisatorisch) Arbeitsplatzwechsel (intra-/interorganisatorisch) Arbeitslosigkeit-Beruf	Berufswechsel (intra-/interorganisatorisch) Arbeitsplatzwechsel (intra-/interorganisatorisch) Arbeitslosigkeit-Beruf Beruf-Arbeitslosigkeit	Schule-Ausbildung Schule-Studium
<b>Etablierungsphase</b>	Ausbildung-Beruf Studium-Beruf Elternzeit-Beruf Berufswechsel (intra-/interorganisatorisch) Arbeitsplatzwechsel (intra-/interorganisatorisch)	Berufswechsel (intra-/interorganisatorisch) Arbeitsplatzwechsel (intra-/interorganisatorisch) Arbeitslosigkeit-Beruf Beruf-Arbeitslosigkeit	---
<b>Erhaltungsphase</b>	Berufswechsel (intra-/interorganisatorisch) Arbeitsplatzwechsel (intra-/interorganisatorisch)	Berufswechsel (intra-/interorganisatorisch) Arbeitsplatzwechsel (intra-/interorganisatorisch)	---
<b>Loslösungsphase</b>	---	Beruf-Rente	Beruf-Rente

Für die Nachfrage nach BBB-Beratung ist nun entscheidend, wie in Übergangsphasen befindliche Personen reagieren, um diese zu überwinden. Dabei kommen drei verschiedene Strategien zur Anwendung (Bußhoff 2001: 69-73). *Die erste Strategie* ist die *Zeitorientierung*. Individuen verknüpfen Ereignisse aus der Vergangenheit mit zukünftigen Ereignissen. Das erleichtert die Identifikation von Präferenzen, Karrieremustern und Karrierethemen. BBB-Beratung kann Individuen beibringen, wie sie Zeitorientierung zur Überwindung der Übergangsphase nutzen. *Die zweite Strategie* ist die *Sequenzierung*. Sie beschreibt das regelförmige Anordnen von Übergangsphasen. Wenn Individuen die Regelmäßigkeit verschiedener

Phasen erkennen, wissen sie, mit welchen Maßnahmen sie den Übergangsphasen begegnen müssen. Das reduziert einerseits Unsicherheit. Außerdem erleichtert es andererseits dem Einzelnen, sich aktiv um die Überwindung einer Lebensphase zu kümmern. BBB-Beratung kann Individuen unterstützen, Regelmäßigkeiten aufzudecken und Bewältigungsmuster zu entwickeln. *Die letzte Strategie* dreht sich um die Erhaltung und Neugestaltung der Identität. Die *Identitätsbewahrung* basiert auf einem Dreiebenen-Modell: Die Ziele der Ebene 1 bleiben immer konstant. Darunter fallen das Selbstkonzept einer Person, aber auch Ziele wie Statusgewinn, Anerkennung oder Selbstverwirklichung. Die zweite Ebene fasst Laufbahnziele und Karriereplanung zusammen. Sie helfen, die Ziele der ersten Ebene zu erreichen. Schließlich fallen unter Ebene 3 alle Fähigkeiten und Qualifikation, die nötig sind, um die Zielvorstellungen von Ebene 2 zu erfüllen.

Das Modell ist in Abbildung 6 veranschaulicht. BBB-Beratung kann daran ansetzen, erstens die Ziele der Ebene 1 zu identifizieren. Zweitens kann sie ermitteln, welche Laufbahnentscheidungen die Ziele der Ebene 1 erreichen lassen. Drittens kann BBB-Beratung herausarbeiten, welche Qualifikationen zur Erreichung der Ziele der Ebene 2 nötig sind. Da alle Strategien erlernte Verhaltensweisen darstellen, ist BBB-Beratung in der Lage, Kunden diese Strategien zu vermitteln.

**Abbildung 6: Übergangsbewältigung: Identitätsbewahrung**



Die hohe Bedeutung von Übergängen – nicht allein für die BBB-Beratung sondern generell für die (individuelle) Lebensgestaltung – wird explizit in umfassenden Studien der Übergangsforschung aufgearbeitet. Zu nennen

sind hier stellvertretend die Arbeiten von Brock 1991, Heinz 1988, Raab und Rademacker 1999, Stauber/Walther/Pohl 2007 sowie Zihlmann 1998. Dabei bleibt festzuhalten, dass gerade mit der Vielzahl von Übergängen in der Wissensgesellschaft ein idealtypisch lineares Übergangsbild, wie es noch für Super Gültigkeit hatte, die Realität nicht mehr hinreichend beschreibt. Aus Entwicklungen in Übergangsstufen werden fließende Übergänge zwischen fluiden Systemen (Dauwalder 2007), die auch mit azyklischen Rückschritten verbunden sein können. Es besteht mehr Ungewissheit, was wann in der Lebensbiographie passiert und wohin/in welche Richtung es führt. Daraus wiederum resultieren zukünftig neue Beratungsformen und -anforderungen, die bereits in Kapitel 3.5.2 beschrieben wurden. Mit Bezug auf Übergänge kann festgehalten werden, dass BBB-Beratung zukünftig nicht situativ und kurativ eingesetzt werden, sondern ein kontinuierliches, präventives Unterstützungsinstrument darstellen sollte, das insbesondere den Umgang mit Ungewissheit und Kontingenzen schult, auf individuell konstruktive Handlungskompetenz abzielt und damit im Vorfeld von Übergängen die Voraussetzungen schafft, dass der einzelne Ratsuchende diese selbständig bewältigen kann.

### **4.3 Nutzergruppen von BBB-Beratung**

#### **4.3.1 Lerntypen**

Neben den Übergangsphasen hat auch der Lerntypus großen Einfluss auf die Nachfrage nach BBB-Beratung und die Intensität der Bildungsbereitschaft (Brödel 2006, Schiersmann 2006). Die „Göttinger Studie“ in den 1960er Jahren und die „Oldenburger Studie“ in den 1970er Jahren haben einen Zusammenhang zwischen formaler Bildungsqualifikation und Bildungsbereitschaft nachgewiesen (Schulenberg/Loeber/Loeber-Pautsch/Pühler 1978, Schulenberg et al. 1979, Strzelewicz/Raapke/Schulenberg 1966). Aktuelle Studien verweisen nicht nur auf den Einfluss von soziodemografischen Faktoren, wie Beruf, Bildung und Einkommen, auf die Bildungsbereitschaft, sondern auch auf psychografische Merkmale, wie Wertorientierung, Lebensauffassung und Lebensstile. Die soziodemografischen Faktoren unterteilen in Oberschicht und obere Mittelschicht, mittlere Mittelschicht sowie untere Mittelschicht und Unterschicht. Die psychografischen Werte umfassen traditionelle Werte, wie Pflichterfüllung und Ordnung, moderne Werte, wie Konsum-Hedonismus und Postmaterialismus, sowie progressive Werte, zum Beispiel Patchworking und Virtualisierung

(Barz/Tippelt 2004, Reich 2005). Anhand der soziodemografischen und psychografischen Faktoren kann man in Deutschland zehn Milieus unterscheiden, die sich aber in drei Lerntypen unterteilen lassen (Barz/Tippelt 2004).<sup>90</sup> Das Konzept der Lerntypen beruht auf beiden Dimensionen, soziodemografischen und psychografischen Faktoren, und ergänzt diese um drei weitere Dimensionen: Informationskompetenz, Bildungsbereitschaft und Beratungsbedarf.

Die *erste Gruppe kontinuierliche (verinnerlichte) Lerner* praktiziert bereits das Konzept des lebenslangen Lernens. Sie ist sehr homogen bezüglich des sozioökonomischen Status: Mitglieder verfügen überwiegend über hohe Bildungsabschlüsse und ein hohes Einkommen. Psychografisch besitzt diese Gruppe kaum traditionelle Werte. Der hauptsächliche Lernweg besteht aus informellem Lernen: Fähigkeiten und Wissensstand müssen in wissensintensiven Dienstleistungsberufen oder in Führungspositionen ständig auf dem neuesten Stand bleiben (Baethge-Kinsky 2003). Kontinuierliche (verinnerlichte) Lerner sind sehr Internet-affin. Informationen zu sammeln und zu bewerten, fällt ihnen leicht. Selbstgesteuertes Lernen gehört zum Selbstbild. Solange die Qualität eines Angebots stimmt, ist die Zahlungsbereitschaft für Beratungsangebote sehr hoch. Es ist egal, ob der Anbieter privat oder öffentlich ist. Daher ist es kein Problem, ein passgenaues Angebot an BBB-Beratung zu finden. In Beratung sieht diese Gruppe eher einen Informationsdienstleister als eine rat- und richtungsgebende Unterstützungsleistung. Expliziter Beratungsbedarf besteht überwiegend im Bereich des Ausbaus der Selbststeuerungskompetenz. Lebenslange Lerner machen etwa 37 Prozent der Bevölkerung in Deutschland aus (Barz 2005).

*Gruppe zwei umfasst gelegentliche Lerner.* Sozioökonomisch sind hier alle Schichten vertreten, den Hauptanteil bilden aber Vertreter aus mittlerer und unterer Mittelschicht und Unterschicht. Psychografisch dominieren traditionelle Werte bei den gelegentlichen Lernern. Die Informationskompetenz ist eher gering. Neuen Techniken steht die Gruppe skeptisch gegenüber. Selbstlernen beschränkt sich auf klassische Bildung wie Musik, Literatur, Kunst, aber auch Politik durch Lektüre von Zeitung und Büchern. Bildungsbereitschaft ist beim formalen Lernen nur für schulische Formen gegeben. Die Einrichtungen sollten öffentlich sein, etabliert und sauber. Die Qualifikation und Reputation ist sehr bedeutsam für die Lernbereitschaft der Gruppe. Sie lehnt Angebote zur Persönlichkeitsentwick-

---

<sup>90</sup> Für eine Beschreibung der Milieus, ihrer Merkmale und Einstellungen siehe Barz/Tippelt 2004.

lung ab. Der Bedarf an Beratung ist hier Orientierung und Selbststeuerung. Bei der Orientierung geht es um den Abbau von Barrieren zum lebenslangen Lernen. BBB-Beratung kann helfen, Aufgeschlossenheit gegenüber neueren Bildungs- und Qualifikationsangeboten zu entwickeln und Informationen darüber zu liefern. Gelegentliche Lerner verfügen über gute Voraussetzungen zur Verarbeitung von Informationen und zur Formulierung von Zielen, es mangelt jedoch an expliziter Selbststeuerungskompetenz, die es in den Beratungssituationen zu vermitteln gilt. Das Wissen über Beratung ist allerdings gering. Um Informationskosten gering zu halten, wendet sich dieser Lerntyp daher an große, etablierte Einrichtungen. Diese Gruppe macht etwa 25 Prozent der Bevölkerung aus.

Die *dritte Gruppe* sind *bildungsdistanzierte Lerner*. Sozioökonomisch umfasst die Gruppe vor allem mittlere Mittelschicht, untere Mittelschicht und Unterschicht. Traditionelle Werte sind in dieser Gruppe selten. Die Informationskompetenz ist eher gering. Mediennutzung und Berufsbilder erlauben kein informelles Lernen. Diese Gruppe sieht Internet und Fernsehen als Unterhaltungsangebot und nicht als Informationsressource. Bildungsbereitschaft ist nur dann vorhanden, wenn ein klarer Nutzen sichtbar ist. Dabei sind finanzielle und berufliche Interessen ausschlaggebend. Lernen ist also eine Notwendigkeit und nicht intrinsisch motiviert. Kosten-Nutzen-Abwägungen spielen auch bei der Finanzierung eine große Rolle: Private und teure Angebote lehnt diese Gruppe ab. Der Bedarf an Beratung ist hier Information, Orientierung und (in einem letzten Schritt) Selbststeuerung. Beratung ist eine wichtige Hilfe bei der Kristallisierung von Präferenzen. Die Gruppe hat grundlegenden Orientierungsbedarf und benötigt situative Unterstützung bei Entscheidungsprozessen. Ihr Wissen über Beratungsleistungen beschränkt sich auf das Umfeld der öffentlichen Anbieter und auf das Wissen aus ihrem Lebensumfeld. Mitglieder dieser Gruppe suchen also weniger systematisch nach neuen Informationen und Wissen, sondern vertrauen auf die Informationen und das Wissen ihrer Bekannten und Verwandten. Etwa 38 Prozent der Bevölkerung befinden sich in dieser Gruppe.

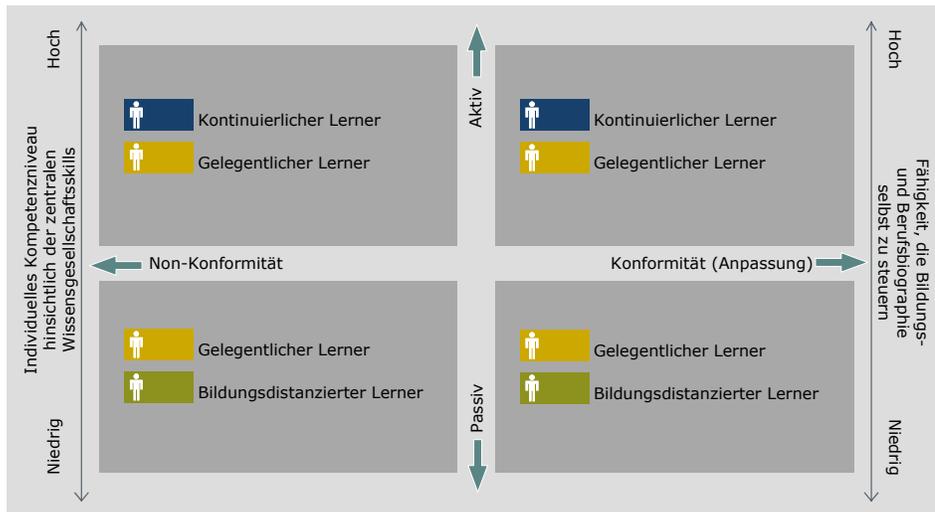
**Tabelle 9: Merkmale der drei Lerntypen**

<b>Lerntyp Merkmal</b>	<b>Kontinuierlicher Lerner</b>	<b>Gelegentlicher Lerner</b>	<b>Bildungsdistanzier- ter Lerner</b>
<b>Soziodemographi- sche Merkmale</b>	Hohes Einkommen; hohes Bildungsniveau	Niedriges bis mittleres Einkommen; niedriges bis mittleres Bildungsniveau	Niedriges bis mittleres Einkommen; niedriges bis mittleres Bildungsniveau
<b>Psychographische Merkmale</b>	Moderne Werte	Traditionelle Werte	Moderne Werte
<b>Informationskom- petenz</b>	Informelles Lernen; hohe Internetkompetenz; Selbststeuerung	Geringe Internet-Kompetenz; Selbststeuerung	Mediennutzung zur Unterhaltung; kaum informelles Lernen
<b>Bildungsbereit- schaft</b>	Qualitätsbewusst, hohe Zahlungsbereitschaft; öffentliche und private Anbieter	Geringe Zahlungsbereitschaft; öffentliche Einrichtungen; schulische Formen des Lernens; klassische Bildung statt Berufsqualifikationen	Kosten-Nutzen-Kalkulation von Lernaufwand; geringe Zahlungsbereitschaft; öffentliche Einrichtungen
<b>Beratungsbedarf</b>	Selbststeuerung; Informationsdienstleistung	Geringes Wissen über Beratungs- und Bildungsmöglichkeiten; Orientierung, Selbststeuerung	Lebensbegleitende Beratung; Information; Orientierung; Selbststeuerung
<b>Anteil an der Gesamtbevölkerung</b>	ca. 37 Prozent	ca. 25 Prozent	ca. 38 Prozent

Die Herausforderung für und den Umgang mit diesen drei unterschiedlichen Lerntypen unter den Rahmenbedingungen der Wissensgesellschaft veranschaulicht Abbildung 7. Individuen mit unterschiedlichen Voraussetzungen zur selbstbestimmten Gestaltung der eigenen Bildungs- und Berufsbiografie agieren in ihrem sozialen Umfeld zwischen den Polen aktiver Konformität und passiver Non-Konformität. In einer Vier-Felder-Matrix lassen sich diese Pole differenzieren. Die Zuordnung der Lerntypen zu den vier Feldern verdeutlicht, dass insbesondere gelegentliche und bildungsdistanzierte Lerner Schwierigkeiten haben (werden), sich den Erfordernissen im Beruf und im Privaten aktiv zu stellen und einen eigenen selbstgesteuerten Lebensweg zu bestreiten – sei dies nun ein Lebensweg, der sich den veränderten Rahmenbedingungen bewusst anpasst oder sich diesen bewusst entgegen stellt. Die Verantwortung des Staates besteht darin, Förderinstrumente – zum Beispiel BBB-Beratung – bereit zu stellen, um Personen aus den risikobehafteten Lerntypgruppen in die Lage zu versetzen,

im Bild der Vier-Felder-Matrix in die oberen beiden Matrix-Felder „aufzu- steigen“, d. h. zentrale Handlungskompetenzen zu vermitteln (wie in Kapi- tel 3 ausführlich erörtert wurde).

**Abbildung 7: Handlungskompetenzen der Lerntypen in der Wis- sensgesellschaft**



#### 4.3.2 Ziel- und Personengruppen

Aus den Übergangsphasen und den Lerntypen lassen sich verschiedene Nutzergruppen der BBB-Beratung herleiten. Neben klassischen, konstanten Merkmalen der Persönlichkeit wie Geschlecht, Migrationshintergrund oder Behinderung existieren eine Reihe weiterer variabler Faktoren, die nicht in der Persönlichkeit des Individuums angelegt sind und den Beratungsbedarf derart beeinflussen, dass sich daraus spezielle Nutzergruppen der BBB-Beratung ableiten lassen.

Zu diesen variablen Faktoren zählen beispielsweise die institutionell oder zufallsbedingten Übergänge. So tritt regelmäßig Beratungsbedarf beim Übergang von Schule in Ausbildung, beim Übergang von Ausbildung in den Beruf oder beim Übergang in die Arbeitslosigkeit auf. Aber auch für eine durch interne Faktoren motivierte Nachfrage von BBB-Beratung lassen sich Nutzergruppen ausmachen, die aufgrund einer thematischen Nähe zum Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsbereich Beratungsbedarf entwickeln. Hierzu zählen beispielsweise Arbeitnehmer, die ihren Beruf wechseln oder ihre Karriere neu ausrichten möchten, sowie Auszubildende, Studierende und andere Gruppen aus dem Bildungsbereich, die sich unab-

hängig von einem konkret anstehenden Übergang mit den Themen Bildung, Beruf und Beschäftigung auseinandersetzen.

**Tabelle 10: Nutzergruppen**

Ratsuchende			
Konstante Faktoren	Variable Faktoren		
	Interne Faktoren	Externe Faktoren	
		Zufallsbedingt	Institutionell bedingt
Geschlecht	Auszubildende Ausbilder	Arbeitslose	Schüler Eltern Lehrer
Migrationshintergrund	Studierende Lehrende an Hochschulen	Berufsunfähige	Wehr- und Ersatzdienstleistende
Behinderung	Arbeitnehmer Arbeitgeber Selbständige		Schulanfänger Schulabgänger
Qualifikation	Väter und Mütter in Elternzeit		Senioren

Die verschiedenen Gruppen zeichnen sich durch einen unterschiedlichen Beratungsbedarf aus. Vermutlich haben durch interne Faktoren motivierte Nachfrager von BBB-Beratung tendenziell stärkeren Bedarf an biografieorientierter Beratung, da sie über ihre weitere Entwicklung selbst entscheiden. Es gibt keine zwingenden Vorgaben von außen, sondern sie suchen von selbst die Beratung auf. Bei institutionell bedingten und zufallsbedingten Nutzergruppen wie Arbeitslosen oder Arbeitnehmern, die sich einen neuen Arbeitsplatz suchen müssen, steht eher die situative Beratung im Vordergrund. Es gibt eine Entscheidungssituation, aber Ziele und Interessen sind noch nicht festgelegt. Sie befinden sich in einer konkreten Situation, die ein Verhalten von ihnen erfordert, und benötigen Unterstützung bei der Bewältigung dieser Situation. So werden beispielsweise Schüler, die noch am Anfang ihrer Berufslaufbahn stehen, eher biografieorientierte Beratung nachfragen als Personen, die in die Rente übergehen und sich über Bildungsangebote oder ehrenamtliche Tätigkeiten zur sinnvollen Gestaltung freier Zeit informieren wollen. Für alle Nutzergruppen ist grundsätzlich auch informative Beratung interessant, falls die Ziele und Interessen des Individuums schon bekannt sind.

Jede Zielgruppe setzt sich aus unterschiedlichen Lerntypen zusammen. So besteht beispielsweise die Gruppe der Schüler aus sehr unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen auf unterschiedlichen Qualifikationsniveaus. Entsprechend der Differenzierung nach Lerntypen in Abschnitt 4.3.1 können in dieser Gruppe sowohl Typen des kontinuierlichen, aber

auch Typen des bildungsdistanzierten Lernens vertreten sein. Insofern ist der sich in der Beratung tatsächlich ergebende Bedarf auch davon abhängig, welche Eigeninitiative die Rat suchende Person mitbringt und inwieweit sie sich auf die Beratungssituation vorbereitet hat. Kontinuierliche Lerner besitzen eher informativen Beratungsbedarf, während andere Lernertypen auch biografieorientierten und situativen Beratungsbedarf besitzen.

Neben den Nutzergruppen aus variablen Persönlichkeitsmerkmalen, berücksichtigt die vorliegende Arbeit auch Nutzergruppen mit konstanten Personenmerkmalen. Dabei geht es insbesondere um:

- Frauen
- Menschen mit Migrationshintergrund
- Menschen mit Behinderung
- Hochqualifizierte
- Geringqualifizierte

Diese Gruppen verdienen deshalb eine besondere Beachtung, weil diese Persönlichkeitsmerkmale die Chancen am Arbeitsmarkt wesentlich beeinflussen. Trotz der Anstrengungen zur Gleichstellung sind Frauen am Arbeitsmarkt immer noch benachteiligt. Das gilt vor allem für die Etablierungsphase. Noch immer sind Führungspositionen vergleichsweise selten mit Frauen besetzt. Außerdem nehmen wesentlich mehr Frauen als Männer eine Elternzeit (Statistisches Bundesamt 2006). Das mindert wiederum ihre Chancen am Arbeitsmarkt: Einerseits können sie aufgrund ihrer Auszeit berufliche Fähigkeiten weniger stark ausbauen. Andererseits können sie den Kontakt zur Arbeitswelt und zu den dort stattfindenden Entwicklungen verlieren. Personen mit Migrationshintergrund haben ebenfalls einen erhöhten Beratungsbedarf (ebd.), der sich schon daraus ergibt, dass diese Gruppe überdurchschnittlich oft nur geringe Kenntnisse über den deutschen Arbeitsmarkt und das deutsche Bildungssystem aufweist. Zudem erschwert sich die Arbeitsmarktintegration von Personen mit Migrationshintergrund teilweise dadurch, dass sie (informelle) Qualifikationen aus einem anderen Bildungssystem mitbringen, die in Deutschland nicht (ohne weiteres) anerkannt werden. Auch Menschen mit Behinderung verfügen über einen erhöhten Beratungsbedarf. Sie benötigen Informationen über Fördermöglichkeiten sowie Schulen, Hochschulen und Unternehmen mit behindertengerechter Ausstattung und Arbeitsplätzen. Das Merkmal der Qualifikation ist zwar nicht so konstant wie die anderen Persönlichkeitsmerkmale, weil es sich in gewissem Maße vom Individuum beeinflussen

lässt und sehr unterschiedliche Formen und Ausprägungen annehmen kann. Dennoch bestimmt die Qualifikation wesentlich den Beratungsbedarf. Insbesondere Hoch- bzw. Geringqualifizierte stellen in diesem Zusammenhang besondere (arbeitsmarktpolitische) Zielgruppen dar, die Gegenstand spezieller Förderungen und Maßnahmen sind.

Beck und andere Wissenschaftler, insbesondere aus der Soziologie und der Marketingforschung, weisen jedoch darauf hin, dass die Bestimmung von Zielgruppen allein anhand fester oder variabler Personenmerkmale zu kurz greift. Nach Beck ist eine individuelle Pluralisierung von Koalitionen zur Vertretung der eigenen Interessen Merkmal moderner Gesellschaften und maßgeblich für die Herausbildung temporärer Personen-(Ziel-)Gruppen (Beck 1986: 159). Dauwalder rekurriert in diesem Zusammenhang darauf, dass bspw. Faktoren wie Problemstellung, Leistungsdruck etc. entscheidender und für eine Differenzierung von Zielgruppen besser geeignet seien als die herkömmliche Fokussierung auf objektive Merkmale (Dauwalder 2007). Den Sprachgebrauch aus der Marketingforschung aufgreifend, beginnt sich in Konkurrenz zu Zielgruppen der Begriff der Szenen zu etablieren.<sup>91</sup>

Für den weiteren Verlauf dieser Untersuchung soll aber die ausgeführte Unterscheidung variabler und konstanter Merkmale von Nutzergruppen herangezogen werden. Dies begründet sich zum einen dadurch, dass diese Unterscheidung seitens der Politik und damit seitens der zentralen Akteure des (Aktivierenden) Staates mehrheitlich herangezogen wird und damit für die konkrete Politikgestaltung wirkmächtig bleibt. Zum anderen greifen auch die Leistungsanbieter von BBB-Beratung auf diese Differenzierung zur Bestimmung ihrer Zielgruppen zurück, so dass auch aus analytischer Perspektive eine Beibehaltung dieser Form der Zielgruppenabgrenzung geboten ist. Für die Zukunft bleibt jedoch zu erwarten, dass sich zumindest im Bereich der Wissenschaft ein differenzierteres Gruppenverständnis durchsetzen wird.

#### **4.4 Themenschwerpunkte von BBB-Beratung**

Entsprechend der unterschiedlichen Ziele und Beratungsanlässe gibt es spezialisierte Angebote der BBB-Beratung, die sich mit einem besonderen Schwerpunkt der Beratung befassen. Diese Themenschwerpunkte lassen

---

<sup>91</sup> Reflexionen zur Szenenforschung finden sich bei Förster und Kreuz 2007, Gerken und Merks 2000 und Hitzler/Bucher/Niederbacher 2005. Darüber hinaus hat sich ein eigener Bereich „Szenenforschung“ am Lehrstuhl für allgemeine Soziologie der Universität Dortmund etabliert.

sich einzelnen Lebensphasen sowie den übergeordneten Beratungsfeldern Bildung, Beruf und Beschäftigung zuordnen. Darüber hinaus gibt es Themenschwerpunkte, die in allen Lebensphasen auftreten können und entsprechend auch allgemeine Fragestellungen umfassen, sowie Beratungsschwerpunkte, die „versteckte“ BBB-Beratung beinhalten (siehe Kapitel 1). Die einzelnen Schwerpunkte sollen im Folgenden ausführlicher hergeleitet werden. Ihre Zuordnung zu den Beratungsfeldern erfolgt dabei mit Blick auf ihre inhaltliche Ausgestaltung, d. h. die jeweils abgedeckten Fragestellungen und Themen.<sup>92</sup>

#### 4.4.1 Themenschwerpunkte für Lebensphasen und Beratungsfelder

In der *Wachstumsphase* dominiert zunächst die Institution Schule und damit die Bildungsberatung. Beratung in dieser Phase bezieht sich auf mit der Schule, der Schulwahl und der Schullaufbahn verbundene Fragestellungen. Beratung mit dem Schwerpunkt *Schulwahlberatung* berät zur Wahl einer Schule bzw. zur Wahl einer sekundären Schulform. Sie wird hauptsächlich von Eltern nachgefragt, denen als erziehungsberechtigte Personen die Entscheidung bei der Schulwahl obliegt. Beratung zur *Schullaufbahn* hingegen kann auch von Schülern nachgefragt werden. Dabei geht es um alle Fragen, die im Verlauf einer Schullaufbahn auftreten können, wie z. B. Fragen zur Leistungsbeurteilung, zur Lernunterstützung und zur Lernentwicklung. Beide Beratungsformen finden hauptsächlich in der Schule statt.

In der *Erkundungsphase* treten berufliche Fragestellungen auf den Plan, sie ist durch den Übergang von der Schule in den Beruf gekennzeichnet. Entsprechend gibt es hier zunächst eine Reihe von Schwerpunkten, die sowohl einen individuellen Lernbezug als auch einen Arbeitsmarktbezug aufweisen und insofern beiden Beratungsfeldern (Bildung und Beruf) zugeordnet werden können. Dabei handelt es sich um *Ausbildungs-, Studien- und Berufswahlberatung*. Eine Orientierung über die in diesen Beratungen abgedeckten Themen kann schon im Lebensbereich Schule beginnen, da die Entscheidung für eine Berufslaufbahn bzw. die weitere Ausbildung in der Regel schon vor dem Schulabschluss erwogen wird. Teilweise ist es sogar verpflichtend für Schulen, Beratung zur Wahl des Berufes, zur Wahl einer Ausbildung oder eines Studiums durchzuführen (siehe Ab-

---

<sup>92</sup> Legt man dieser Kategorisierung andere Kriterien zugrunde, beispielsweise die primären Zielgruppen oder Anbieter in einem Themenschwerpunkt, wird die Zuordnung an einigen Stellen anders ausfallen. Da es sich bei den Themenschwerpunkten jedoch um eine inhaltliche Beschreibung der Beratungsangebote handelt, haben wir uns für das oben genannte Vorgehen entschieden.

schnitt 6.1.2.3). In dieser Funktion arbeiten die Schulen häufig mit der örtlichen Arbeitsagentur zusammen. Das Angebot wird also zudem auch von Anbietern aus beiden Feldern, Bildung und Beruf, erbracht und gestaltet. Neben diesen drei Themenschwerpunkten sind weitere Themenschwerpunkte in der Erkundungsphase im Bereich Beruf zu finden. Die *Berufsberatung* beschäftigt sich mit allen Fragestellungen in Bezug auf Berufsbilder und den damit verbundenen Tätigkeiten. Sie zielt darauf ab, Jugendliche, aber auch berufstätige Erwachsene, entsprechend ihrer Fähigkeiten, ihrer Interessen und ihres Charakterbildes zu beraten. Die Berufsberatung wird von Schülern, Studenten, Studienabbrechern, Berufstätigen mit Weiterbildungswunsch und Hochschulabsolventen in Anspruch genommen. Ist die Entscheidung für einen Beruf gefallen, wird häufig als nächstes die *Beratung im Zusammenhang mit Arbeitsvermittlung* nachgefragt, um eine entsprechende Beschäftigung in einem Betrieb zu finden. Personen, die nicht abhängig beschäftigt sein möchten, fragen die *Existenzgründerberatung* nach. Diese beschäftigt sich mit allen Fragen zur Selbstständigkeit und den Möglichkeiten sich selbstständig zu machen. Im Gegensatz zur Berufsberatung geht es nicht nur um die Tätigkeit an sich, sondern auch um die damit verbundenen rechtlichen und finanziellen Konsequenzen und deren Bewältigung. Die Existenzgründerberatung wird von den gleichen Gruppen nachgefragt, die auch Berufsberatung nachfragen. Es ist allerdings davon auszugehen, dass die Nachfrage nach Existenzgründerberatung aufgrund des mit der Selbstständigkeit verbundenen Risikos erheblich geringer ist. In dieser Lebensphase wird aber auch die *Wiedereinstiegsberatung* nachgefragt. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der Einstieg in der Etablierungsphase bzw. die Stabilisierung der gewünschten Position nicht gelungen ist. Nachgefragt wird die Beratung insbesondere von Arbeitslosen oder Personen, die den Kontakt zum Arbeitsmarkt z. B. aufgrund von Krankheit oder Elternzeit verloren haben. Schließlich ist mit der *Freiwilligendienstberatung* ein Themenschwerpunkt zu nennen, der sich sowohl dem Feld Beruf als auch dem Feld Beschäftigung zuordnen lässt, da der Freiwilligendienst einerseits für den weiteren Erwerbsverlauf relevant sein kann und somit einen Arbeitsmarktbezug aufweist, andererseits aber selbst keine Erwerbsarbeit darstellt und auch von Personen in Anspruch genommen werden kann, die keine Erwerbsarbeit anstreben.

Die *Etablierungsphase* umfasst ausschließlich Themenschwerpunkte im Bereich Beruf. Auch in dieser Phase, die von der Stabilisierung, der

Konsolidierung und der beruflichen Weiterentwicklung geprägt ist, sind die *Arbeitsvermittlungs-, Existenzgründer- und Wiedereinstiegsberatung* relevant. Darüber hinaus werden jedoch verstärkt Angebote nachgefragt, die sich weniger mit der Berufswahl, sondern mehr mit der beruflichen Weiterentwicklung und Fragen zu bestehenden Beschäftigungsverhältnissen auseinandersetzen. Die *Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung* sowie die Beratung zu *Karriereplanung (Laufbahnberatung)* und *Coaching* bieten dabei besonders Beratung zu Fragen der individuellen Weiterbildung und beruflichen Weiterentwicklung an. Die *Arbeitgeber- und Personalberatung* beraten insbesondere Unternehmen zu den (rechtlichen) Zusammenhängen von Beschäftigungsverhältnissen.<sup>93</sup>

Auch die *Erhaltungsphase* umfasst ausschließlich Themenschwerpunkte im Bereich Beruf. Da sie von der Erhaltung des Status quo oder der Weiterentwicklung und Innovation von einer bereits erreichten Position geprägt ist, wird vor allem Beratung zur Befriedigung spezieller und persönlicher Entwicklungsfragen, die im Rahmen von allgemeinen Berufsberatungsstellen nicht in der Tiefe behandelt werden können, nachgefragt. Solche Angebote erfolgen vornehmlich im Rahmen von *Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung* sowie Beratung zu *Karriereplanung (Laufbahnberatung)* und *Coaching*. Darüber hinaus sind auch in dieser Phase Arbeitgeber- und Personalberatung relevant.

---

<sup>93</sup> Diese organisationsbezogenen Beratungen werden hier der Vollständigkeit halber erwähnt. Wie bereits in Kapitel 1 begründet festgehalten, sind organisationsbezogene Beratungen aber generell nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit.

**Tabelle 11: Themenschwerpunkte in Lebensphasen und Beratungsfeldern**

Lebensphasen	Beratungsfelder		
	Bildung	Beruf	Beschäftigung
<b>Wachstumsphase</b>	Schulwahlberatung Schullaufbahnberatung		
<b>Erkundungsphase</b>	Berufswahlberatung (individueller Lernbezug) Ausbildungsberatung (individueller Lernbezug) Studienberatung (individueller Lernbezug)	Berufswahlberatung (Arbeitsmarktbezug) Ausbildungsberatung (Arbeitsmarktbezug) Studienberatung (Arbeitsmarktbezug)  Berufsberatung Weiterbildungsberatung Arbeitsvermittlungsberatung  Existenzgründerberatung Wiedereinstiegsberatung  Freiwilligendienstberatung (Arbeitsmarktbezug)	Freiwilligendienstberatung (ohne Bezug zur Erwerbsarbeit)
<b>Etablierungsphase</b>		Arbeitsvermittlungsberatung  Existenzgründerberatung Wiedereinstiegsberatung  Weiterbildungsberatung Karriereberatung/Laufbahnberatung/Coaching Arbeitgeberberatung Personalberatung	---
<b>Erhaltungsphase</b>		Karriereberatung/Laufbahnberatung/Coaching Weiterbildungsberatung Arbeitgeberberatung Personalberatung	---
<b>Loslösungsphase</b>			Rehabilitationsberatung für Berufsunfähige Freiwilligendienstberatung Weiterbildungsberatung

In der *Loslösungsphase* treten berufliche Fragestellungen wieder in den Hintergrund, Themenschwerpunkte liegen hier in der Regel in dem Feld Beschäftigung. *Weiterbildungs-* und *Freiwilligendienstberatung* gewinnen in dieser Phase kontinuierlich an Bedeutung – insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Gruppe der Rentner exponentiell in der Bundesrepublik anwächst und Wunsch und Notwendigkeit eines individuell sinnstiftenden Lebensabschnitts erkannt sind. Beide Schwerpunkte müssen in diesem Kontext insofern weniger im Bezug zu beruflichen Fragen gesehen werden,

als vielmehr mit Blick auf Beschäftigungsformen außerhalb der Erwerbsarbeit. Gleiches gilt für die Rehabilitationsberatung für Berufsunfähige.

#### 4.4.2 Allgemeine Themenschwerpunkte

Neben den oben dargestellten lebensphasenspezifischen Fragestellungen, gibt es auch allgemeine Angebote der BBB-Beratung. Hier ist vor allem die *Lernberatung* zu nennen. Angebote der Lernberatung befassen sich mit den von formaler Bildung und Beruf unabhängigen Lerninteressen und den damit verbundenen Fragestellungen. Diese Beratung ist für alle Zielgruppen in allen Lebensphasen relevant und wird insbesondere von Weiterbildungseinrichtungen wie Volkshochschulen etc. angeboten. Aufgrund des zunehmenden Verschwimmens der Grenzen von Freizeit und Arbeit sowie der Bedeutung des lebenslangen Lernens, ist eine steigende Nachfrage nach diesen Angeboten zu erwarten. Zudem kann *Freiwilligendienstberatung* als allgemeiner, lebensphasenunabhängiger Schwerpunkt verstanden werden, wenn sie Beratung zu freiwilligem bürgerschaftlichen Engagement für alle Ziel- und Altersgruppen (begleitend zu Ausbildung und Beruf bzw. außerhalb der Erwerbstätigkeit) umfasst.

Des Weiteren findet BBB-Beratung implizit im Rahmen anderer Beratungsangebote statt, die sich mit eher allgemeinen Fragestellungen befassen, die während der gesamten Lebensspanne auftreten können. So tauchen beispielsweise in der *Sozial-* oder *Schuldnerberatung* sowie der *Beratung über finanzielle Leistungen* Fragen auf, die die Zusammenhänge von Bildung, Beruf und Beschäftigung berühren. Diese Beratungen stellen an sich keine BBB-Beratung dar, d. h. Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsaspekte stehen nicht im Fokus der Beratung, BBB-Beratung erfolgt hier aber oftmals versteckt als Teilaspekt der Beratungsleistung (siehe Kapitel 1). Zu solchen Angeboten, die alle Lebensphasen umfassen, zählen auch Angebote zur Beratung von benachteiligten Gruppen, wie die *Beratung von Menschen mit Behinderungen oder Migrationshintergrund*. Diese befassen sich teils explizit, teils implizit mit der Benachteiligung dieser Gruppen in allen Lebensphasen und bündeln die Beratungsangebote aller Lebensphasen in einer Beratung für diese Gruppe.

#### 4.5 Schlussfolgerungen

Die Ausgangsfrage dieses Kapitels war, inwiefern BBB-Beratung als ein (zentrales) Element zur Aktivierung der Bürger/Leistungsempfänger (im

Sinne aktivierenden „Förderns“) angesehen werden kann. Als solches müsste BBB-Beratung die Leistungsempfänger durch zielgruppenspezifische Ausgestaltung in die Lage versetzen, die eigene Bildungs- und Berufsbiographie unabhängig von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu gestalten (Hypothese 1). Dabei galt der Blick vier Aspekten: Der Zielsetzung von BBB-Beratung mit Blick auf die Aktivierung der Bürger als Leistungsempfänger (Indikator 1), der Zielsetzung von BBB-Beratung mit Blick auf die Aktivierung der Bürger zu bürgerschaftlichem Engagement (Indikator 2), der Relevanz der maßgeblichen Nutzergruppen, Beratungsanlässe und Themenschwerpunkte von BBB-Beratung mit Blick auf die arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitischen Ziele (Indikatoren 3-5) sowie der Entwicklung der Nachfrage nach BBB-Beratung (Indikator 6).

Bezüglich der Ziele von BBB-Beratung kann hinsichtlich der Aktivierung der Leistungsempfänger zunächst konstatiert werden, dass die drei Zielebenen von BBB-Beratung (Bildungs-, Arbeitsmarkt- und soziale Ziele) die zentralen Ziele des Aktivierenden Staates - soziale Inklusion und Beschäftigungsfähigkeit - explizit aufgreifen und verfolgen. Die verschiedenen Zielebenen der BBB-Beratung (individuell, organisatorisch, gesellschaftlich) betonen dabei den „meritorischen“ Charakter von BBB-Beratung. Insbesondere Bildungs- und Berufsberatung sollen den Menschen durch Information, Prävention, Bewältigung und Entwicklung dabei helfen, Entscheidungen im Hinblick auf Bildung, Weiterbildung und Beruf zu treffen und ihren Bildungs- und Berufsweg selbständig und selbstbestimmt zu steuern. Beschäftigungsfähigkeit bildet somit ein wesentliches (individuelles und kollektives) Ziel von BBB-Beratung. Die Förderung der individuellen Handlungsfähigkeit soll dabei gleichzeitig die Chance auf gesellschaftliche Teilhabe (und damit auf soziale Inklusion) erhöhen. Das Ziel der sozialen Inklusion findet zudem dort besondere Berücksichtigung, wo die Beratung „versteckt“ im Kontext sozialer (Beratungs-)Dienstleistungen erfolgt. Beschäftigungsberatung wiederum verfolgt primär Ziele zur individuellen Gestaltung des Lebensweges außerhalb und unabhängig von formalen (Lern- oder Berufs-)Kontexten und ist daher für die Aktivierung der Leistungsempfänger als nachrangig zu betrachten. Indem Beschäftigungsberatung (auch) zu Möglichkeiten und Ansätzen freiwilligen, bürgerschaftlichen Engagements berät, kann sie aber einen Beitrag zur Aktivierung der Bürger als Leistungserbringer leisten.

Die Relevanz von BBB-Beratung für die Aktivierung der Leistungsempfänger verdeutlicht zudem das Augenmerk auf die maßgeblichen Bera-

tungsanlässe, Nutzergruppen und Themenschwerpunkte von BBB-Beratung. So lassen sich verschiedene Situationen benennen, in denen der Bedarf an BBB-Beratung sichtbar wird und *Beratungsanlässe* entstehen. Neuralgische Punkte, die einen erhöhten Beratungsbedarf hervorrufen, sind die Übergänge zwischen Lebensphasen bzw. -situationen. Die Konfrontation mit neuen beruflichen und/oder privaten Anforderungen sowie das Einwirken neuer Einflussfaktoren auf die Entwicklung der eigenen Berufs- und Bildungsbiografie rufen Unsicherheiten und gesteigerte Problemspannungen hervor, die die Grundlage für die Notwendigkeit von Beratung bilden. Die Motivation, sich in neue Lebensabschnitte zu begeben, kann dabei in der Person jedes Einzelnen begründet sein oder sich aus externen Einflussfaktoren ergeben. Entscheidend ist, dass in der modernen Wissensgesellschaft individuelle Beratungsbedarfe und -anlässe in immer kürzeren Zyklen entstehen.

Ob der produzierte Beratungsbedarf und die entstehenden Beratungsanlässe jeweils in Beratung einmünden, hängt maßgeblich von den Eigenschaften verschiedener *Nutzergruppen* (und dem Umgang der Beratungsanbieter mit diesen Eigenschaften) ab. Die Ratsuchenden lassen sich zum einen nach Lerntypen (kontinuierlicher Lerner, gelegentlicher Lerner und bildungsdistanzierter Lerner) unterteilen, die unterschiedliche soziodemografische und psychografische Merkmale aufweisen. Zum anderen konnten unterschiedliche Ziel- und Personengruppen identifiziert werden, die als Nutzer von BBB-Beratung auftreten (können). Während die Zuordnung zu Personengruppen auf der Basis konstanter Merkmale (z. B. Geschlecht, Migrationshintergrund, Behinderung, Qualifikation oder Zugehörigkeit zu einem Lerntyp) erfolgt, basieren die unterschiedlichen Zielgruppen auf variablen Faktoren, die sich dem einzelnen Ratsuchenden lediglich vorübergehend zuordnen lassen.

Die unterschiedlichen Beratungsanlässe und Nutzergruppen finden ihre Entsprechung in verschiedenen *Themenschwerpunkten* von BBB-Beratung, die sich größtenteils den übergeordneten Beratungsfeldern Bildung, Beruf und Beschäftigung zuordnen lassen. Darüber hinaus gibt es aber auch Themenschwerpunkte, die in allen Lebensphasen auftreten können und entsprechend auch allgemeine Fragestellungen umfassen, sowie Themenschwerpunkte, die „versteckte“ BBB-Beratung beinhalten.

In der Summe wird deutlich, dass BBB-Beratung die wesentlichen bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Nutzergruppen, Beratungsanlässe und Themenschwerpunkte umfasst, die für eine aktivierende Politik von

Bedeutung sind. Zwar lässt sich auf der Basis der theoretischen Herleitung keine Aussage darüber treffen, ob und in welchem Umfang sich die Beratungsangebote in der Praxis explizit an spezifische Nutzergruppen richten. Jedoch hat die Verknüpfung der Themenschwerpunkte mit den Nutzergruppen bzw. Beratungsanlässen gezeigt, dass sich theoretisch allen wesentlichen Nutzergruppen und Beratungsanlässen spezifische Angebote (= Themenschwerpunkte) zuordnen lassen. Dieser Befund ist ein erster Hinweis auf einen differenzierten Umgang mit den Ratsuchenden seitens der Leistungsanbieter (im Sinne einer Differenzierung von Leistungsempfängern und -outputs). Dagegen lassen sich zurzeit hinsichtlich der Aktivierung der Bürger als Leistungserbringer nur für wenige Nutzergruppen bzw. Beratungsanlässe relevante Angebote im Bereich der Beschäftigungsberatung identifizieren. Der Schwerpunkt von BBB-Beratung liegt somit eindeutig auf Bildungs- und Berufsberatung. Zu prüfen bleibt aber auch für diese Felder, inwiefern bestehende Angebote *in der Praxis* in ihrer spezifischen Ausgestaltung und Inanspruchnahme der Vielzahl von Nutzergruppen, Übergängen und Themenschwerpunkten gerecht werden. Zudem muss BBB-Beratung die unterschiedlichen Voraussetzungen seitens der Ratsuchenden sowohl hinsichtlich der Aktivierungsbereitschaft als auch der Aktivierungsfähigkeit berücksichtigen, die vor allem in den genannten Lerntypen deutlich werden. Ähnliches gilt für die tatsächliche Nachfrage nach solchen Angeboten. Zwar ist ein steigender Bedarf an BBB-Beratung insbesondere aufgrund einer gestiegenen Zahl externer, zufallsbedingter Laufbahnentscheidungen und Übergänge zu erwarten, inwiefern diese Nachfrage sich aber auch tatsächlich manifestiert, bleibt jedoch abzuwarten.

Tabelle 12 fasst die gerade dargelegten Ausführungen zusammen und gibt einen Überblick darüber, ob und inwiefern die für dieses Kapitel relevanten Indikatoren erfüllt wurden. An dieser Stelle sei nochmals betont, dass die Bewertung der Indikatoren in diesem Kapitel aufgrund der Datenlage weitgehend auf einer theoretischen/konzeptionellen Beschreibung von BBB-Beratung auf der Basis einschlägiger wissenschaftlicher Literatur beruht. Die Bewertung zu den einzelnen Indikatoren muss daher mit den Erörterungen in den Folgekapiteln (soweit relevant) und insbesondere mit den empirischen Ergebnissen der Anbieterbefragung in Kapitel 9 abgeglichen werden, um zu einem abschließenden Urteil zu kommen.

**Tabelle 12: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger/Bürger (Kapitel 4)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
<b>Hypothese 1:</b> BBB-Beratung stellt ein zentrales Element aktivierenden „Förderns“ dar, das die Leistungsempfänger durch zielgruppenspezifische Ausgestaltung in die Lage versetzt, die eigene Bildungs- und Berufsbiographie unabhängig von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu gestalten.	1	Die Beratungsangebote verfolgen die Ziele der sozialen Inklusion und der Beschäftigungsfähigkeit.	+
	2	Die Beratungsangebote fördern das bürgerschaftliche Engagement der Nutzer.	-
	3	Die Beratungsangebote richten sich explizit an spezifischen (arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitisch relevanten) Nutzergruppen, Beratungsanlässen und Themenschwerpunkten aus.	+
	4	Die Beratungseinrichtungen konzentrieren sich mit ihren Angeboten auf einzelne Nutzergruppen und/oder Beratungsanlässe.	
	5	Für alle relevanten Beratungsanlässe und Nutzergruppen bestehen (qualitativ) angemessene und (quantitativ) ausreichende Angebote.	
	6	Die Nachfrage nach BBB-Beratung steigt an.	+

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

Insgesamt bildet BBB-Beratung in ihrer theoretischen Konzeption einen wichtigen Baustein aktivierender Politik im Sinne von Hypothese 1. Dabei stellt BBB-Beratung ein Element „positiver“ Aktivierung dar, das auch als Teil eines „Koppel- oder Kompensationsgeschäftes von Fördern und Fordern“ mit Elementen einer „negativen“ Aktivierung in anderen Bereichen kombiniert werden kann. Für eine erfolgreich fördernde BBB-Beratung gilt es in jedem Fall sicherzustellen, dass die Leistungsempfänger zum einen die geeignete Beratung „finden“, und dass sie zum anderen das durch die BBB-Beratung aktivierte Potenzial auch nutzen (können). Dazu muss der Ratsuchende zunächst in die Lage versetzt werden, das für ihn geeignete Angebot auszuwählen. Dies setzt seitens des Ratsuchenden ein gewisses Maß an Aktivierungsfähigkeit und -bereitschaft und seitens der Anbieter bzw. der Politik eine entsprechende Steuerung der Ratsuchenden voraus. So muss insbesondere Akzeptanz für die Bedeutung der Schlüsselkompetenzen erzeugt werden, die unter den Rahmenbedingungen der Wissensgesellschaft eine hohe (individuelle wie gesamtgesellschaftliche) Relevanz haben und die BBB-Beratung befördern will. Parallel müssen dem Ratsuchenden aber auch die verschiedenen Beratungsangebote bekannt sein. Die konstatierte Vielfalt an Beratungsangeboten ist so gesehen zwar unerlässlich, gleichzeitig aber auch eine wesentliche Hürde für die Inanspruchnahme eines konkreten Angebots. Darüber hinaus erschwert das oftmals zufällige und individuelle Auftreten von persönlichen Krisen und Übergängen die politische Planung und Bereitstellung passender Beratungsangebo-

te. Für die politische Steuerung bedeutet dies, dass eine Aktivierungsstrategie einerseits Komplexität reduzieren, diese andererseits jedoch trotzdem für alle potenziellen Nutzer abbilden und berücksichtigen muss.

## 5 Aktivierung der Ratsuchenden: Beratungsmethoden

Die Beratungsmethoden<sup>94</sup> bilden einen zentralen Aspekt von BBB-Beratung, da sie das Zusammenwirken von Berater und Ratsuchendem in den Mittelpunkt stellen und somit den Beratungsprozess selbst beschreiben. Im Beratungsprozess treffen die Kompetenzen des Beraters und die Methoden der Beratung mit dem lernbiografischen Hintergrund, dem Bedarf und den Kompetenzen des Ratsuchenden zusammen (vgl. dazu insgesamt Nestmann u. a. 2007: 25ff). Gerade mit Blick auf die flexibilisierte Arbeitswelt ist der Erfolg von Beratung unter anderem davon abhängig, inwieweit die Beratung in der Lage ist, auf zielgruppenspezifische Bedarfe zu reagieren. Entsprechend gilt es für den BBB-Berater, im Rahmen des Beratungsprozesses einerseits sein Fachwissen und andererseits die Lernbiografie des Ratsuchenden zu berücksichtigen. Das „Handwerkszeug“ hierfür stellen gewissermaßen die Beratungsmethoden dar. Entsprechend gilt es in diesem Kapitel zu überprüfen, ob und inwiefern BBB-Beratung den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden berücksichtigt (Hypothese 2). Umso mehr Hypothese 2 zutrifft, desto mehr entsprechen die gängigen Beratungsmethoden einem Empowerment-Verständnis im Sinne des Aktivierenden Staates. Für ihre Verifizierung werden wir im Rahmen dieses Kapitels überprüfen, ob und inwiefern sich die gängigen Beratungsmethoden nutzerspezifisch einsetzen lassen (Indikator 10) und die Ratsuchenden entsprechend ihrer Möglichkeiten aktiv in die Produktion der Beratungsleistung integrieren (Indikator 11).

Wie auch in Kapitel 4 wird die Bewertung dieser Indikatoren auf einer Auswertung der relevanten wissenschaftlichen Literatur basieren. Da die weiteren relevanten Indikatoren für die Hypothese 2 entweder keinen Bezug zu den Beratungsmethoden aufweisen oder den tatsächlichen Einsatz verschiedener konkreter Beratungsmethoden betreffen, werden wir diese im Rahmen der Befragung von Beratungsanbietern in Kapitel 9 bewerten.

### 5.1 Methodische Ansätze

Es gibt keine allgemein gültige Beratungstheorie, an der sich die inhaltliche Ausgestaltung von Beratung orientieren könnte. Die einzelnen Bera-

---

<sup>94</sup> Eine Methode ist eine bewusst und geplant eingesetzte, bereits erprobte Handlungsweise, mit der ein bestimmtes Ziel erreicht werden soll (Nestmann 2004d).

tungstheorien verteilen sich auf ein Spektrum von theoretisch verankerten Theorieschulen, die sich aus einer Tradition der Lerntheoriediskussion ergeben, und eher pragmatisch kommunikationsbezogenen Theorien. Daneben sind die Beratungstheorien auch durch disziplinäre und berufliche Zugehörigkeiten geprägt und durch institutionelle Settings beeinflusst (Nestmann 2004d). Verknüpft damit liegen den Theorien unterschiedliche Menschenbilder zu Grunde, die Einfluss auf die Beratungsmethoden haben können (Wagner 2004).<sup>95</sup> In der Praxis halten sich die meisten Berater nicht streng an eine einzige Theorie, sondern kombinieren verschiedene Modelle (Schiersmann & Remmele 2004: 75, Nestmann 2004d).

Generell ist zu differenzieren zwischen *Beratungskonzepten und -theorien*, die auf einer Metaebene oftmals die Genese von Beratungsanlässen und deren Verknüpfung zu Beratungszielen herleiten, und konkreten handlungsleitenden *Beratungsmethoden*, die im Beratungsprozess in der Interaktion zwischen Ratsuchendem und Berater zum Einsatz gebracht werden. Auf Ebene der Konzeptionen und Theorien lassen sich psychologische Ansätze, berufs- und laufbahnsoziologische Ansätze und Theoriekonzeptionen aus den Beratungswissenschaften unterscheiden (Sickendieck 2007). Gemein ist den Ansätzen, unabhängig davon, ob sie eher im psychologischen, soziologischen oder pädagogischem Bereich verortet sind, ihre starke Fokussierung auf die individuelle Herausbildung von Berufsentscheidungen. Dabei wird Beratung in der Regel als ein Einflussfaktor unter vielen betrachtet, dem je nach theoretischem Konstrukt eine bestimmte Rolle zukommt, die sich am besten als die eines Katalysators von Entscheidungen charakterisieren lässt.<sup>96</sup>

Für den Kontext der vorliegenden Arbeit haben die Beratungskonzeptionen und -theorien auf der Metaebene eine nachrangige Bedeutung. Vielmehr ist es entscheidend, den Beratungsprozess als konkretes Handlungsfeld der BBB-Beratung in den Blick zu nehmen. Relevant für die Ausgestaltung des Beratungsprozesses ist die Frage nach den unterschiedlichen Methoden, die zur Produktion der Beratungsleistung eingesetzt werden: Welche konkreten Handlungsansätze stehen Beratern zur Verfügung, wie können diese zum Einsatz gebracht werden und welche Methoden sind mit Blick auf die verschiedenen Nutzergruppen von BBB-Beratung besser

---

<sup>95</sup> Eine umfassende Übersicht über theoretische Zugänge und Beratung für spezifische Gruppen bieten Nestmann et al. 2004a.

<sup>96</sup> Sickendieck (2007) liefert für den Bereich der Beratungstheorien und -konzepte einen umfassenden Überblick und befasst sich auch mit der Weiterentwicklung der bestehenden Konzeptionen.

als andere geeignet, den Beratungsanlass konstruktiv aufzugreifen, diesen in Beratungsziele zu übersetzen und schließlich qualitativ hochwertige Beratungsergebnisse zu erzielen, die vom Ratsuchenden erkannt und anerkannt werden?

Im Folgenden werden einzelne methodische Ansätze vorgestellt und daraufhin analysiert, welche Erkenntnisse sich hinsichtlich der aktuellen Herausforderungen für die BBB-Beratung ableiten lassen. Ziel ist es, die skizzierten Beratungsmethoden in Beziehung zu den in Kapitel 4 vorgestellten Lerntypen zu setzen und Anhaltspunkte dafür herzuleiten, welche Beratungsmethodik für welchen Lerntyp in der konkreten Beratungssituation den besten Beratungserfolg erwarten lässt. Dabei sollen nicht sämtliche Ansätze und „Ausfransungen“ von Beratungsmethodiken dargestellt werden. Es werden die maßgeblichen Richtungen an Beratungsmethodiken präsentiert, die teilweise mehrere Beratungstechniken umfassen können. Hinsichtlich der Beziehungsebene von Berater zu Ratsuchendem umfassen die folgenden vier Ansätze alle wesentlichen Aspekte der Klienten-Berater-Beziehung:

- Informationsstrukturelle Methodik
- Lösungsorientierte Beratungsmethoden
- Behavioristische Methoden
- Klientenzentrierte Beratung

Die vier Ansätze treffen bestimmte Annahmen über die Ziele und Bedarfe von Beratung und geben entsprechende Hinweise zur Gestaltung der Beratungsbeziehung, der Informationsweitergabe und zum Vorgehen bei der Problemlösung.

#### 5.1.1 Informationsstrukturelle Methodik (ISM)

Bei der Informationsstrukturellen Methodik von Ertelt und Schulz (Ertelt/Schulz 1997) handelt es sich um einen Ansatz, der verschiedene Theorieschulen verbindet: Er integriert Beratungs- und Berufswahltheorien und ist nach dem Entscheidungsmodell von Janis und Mann (1977) aufgebaut. Das Modell gehört zu den deskriptiven Beratungsansätzen, es beschreibt wie der individuelle Entscheidungsprozess abläuft und welche Rolle der Berater in diesem Entscheidungsprozess einnehmen kann.

Nach Ertelt und Schulz (1997) befinden sich die Klienten, die die Dienste einer beruflichen Beratungsstelle in Anspruch nehmen, meist in einer „extremen“ Situation, in welcher sie existenzielle Entscheidungen

und Handlungen einleiten sollen, deren Folgen schwer abschätzbar sind. Die Klienten benötigen *faktische Informationen*, das heißt, Informationen über Alternativen sowie deren Realisierungschancen und *Befriedigungsangebote* (Ertelt/Schulz 1997: 224); *wertende Informationen* wie Bewertungskriterien, die aus den eigenen Interessen, Motivationen, Präferenzen, Eignungsvorstellungen und internalisierten Umfeldbedingungen resultieren, sowie *präskriptive Informationen*; damit ist gemeint, welche faktischen und wertenden Informationen *wie* miteinander zu verknüpfen sind.

Ertelt und Schulz (ebd.: 224) halten normative Entscheidungsmodelle für wenig geeignet, um die Prozesse in einer Entscheidungssituation zu erklären, weil bei diesen Modellen die Überforderung der Informationsaufnahme und der Verarbeitungskapazität, die daraus resultierenden Abwehrstrategien, Konflikte und Emotionen sowie der oft erhebliche Einfluss von Zufällen oder guten Gelegenheiten nicht berücksichtigt würden. „Sie (die ISM, die Verfasser) beschreibt also *nicht*, wie man berufliche Probleme lösen soll, sondern orientiert sich an dem tatsächlichen Entscheidungsverhalten der Klienten.“ (Ertelt 2004: 1). Die deskriptiven Ansätze des heuristischen Entscheidungsverhaltens gehen davon aus, dass das Individuum durch eher tastendes Vorgehen und Vereinfachungsstrategien eine schrittweise Problemlösung realisiert, ohne die Informationssuche und -verarbeitungskapazität bis an die Grenzen zu treiben. Dabei werden wenige Alternativen in Betracht gezogen, für deren Bewertung nur einige Kriterien berücksichtigt werden. Zudem wird der Entscheidungsprozess möglichst lange offen gehalten, um so neue Informationen leichter berücksichtigen zu können. Dabei lässt sich der individuelle Entscheidungs- und Problemlösungsprozess nach Ertelt in drei Phasen mit jeweils spezifischem Informations- und Hilfsbedarf einteilen: Suchverhalten nach Informationen vor der Entscheidung (1), Entschluss mit persönlicher Verpflichtung auf eine Handlungsalternative (2) sowie Realisierung und Bewältigung der Entschlussfolgen (3) (ebd.: 2f.).

Die Etablierung einer angenehmen Arbeitsatmosphäre auf der *Beziehungsebene* ist die *erste Aufgabe des Beraters*. Sie sollte die Eigenverantwortung und Motivation zur Selbsthilfe fördern und Lernprozesse auch unter Problemdruck ermöglichen. Ertelt und Schulz (1997) halten dafür die folgenden Merkmale, die bereits Rogers (1951), Carkhuff (1969) und Egan (1981; alle zitiert nach Ertelt/Schulz 1997: 239ff.) als unabdingbar erachtet haben, für geeignet: Empathie, emotionale Wärme, Echtheit, Achtung vor dem Individuum, Unmittelbarkeit, selektive Beachtung positiver As-

pekte beim Klienten, Konkretheit der Aussagen und Konfrontation bei Diskrepanzen in den Aussagen des Ratsuchenden.<sup>97</sup>

Dazu kommen nach Bedarf auch direktive Verhaltensweisen des Aushandelns oder der bestimmenden Richtungsweisung. Als Fertigkeiten kommt die ganze Bandbreite des eklektischen Ansatzes der non-direktiven und direktiven Fertigkeiten in Betracht (Ivey/Authier 1978, Ivey 1994, alle zitiert nach Ertelt/Schulz 1997: 239ff.).

Zu den *non-direktiven Fertigkeiten*<sup>98</sup> gehören die Aufmerksamkeit, die der Berater auf den Klienten richtet, die Ermunterung zum Sprechen durch angemessenen Blickkontakt, Kontrolle der Körpersprache, Kontrolle der Stimmqualität und des Sprechtempos. Aktives Zuhören und inhaltliches Eingehen auf den Ratsuchenden sind ebenfalls wichtig. Durch offene Fragen werden die Klienten zu eigenen Gedanken angeregt, und die Selbsterkundung wird gefördert. So können neue Handlungswege herausgearbeitet werden. Geschlossene Fragen grenzen den Antwortraum des Klienten genau ab, die Verantwortung und die Initiative gehen mehr auf den Berater über. Durch *Paraphrasen* wird das Wesentliche in den Äußerungen des Klienten wiederholt. Die Reflexion der Gefühle des Klienten durch den Berater hilft diesem, seine Gefühle klarer wahrzunehmen und zu akzeptieren. Bei unsicheren und unentschlossenen Klienten sind *positive Verstärkungen* angebracht. Durch *nichtinterpretierende Zusammenfassungen* können Gesprächsabschnitte strukturiert werden.

Zu den *direktiven beeinflussenden Fertigkeiten* gehören solche, mit denen der Berater das Gespräch lenken und so Einfluss auf die Lernvorgänge und Problemlösungsprozesse des Klienten nehmen kann (Ivey 1983, zitiert nach Ertelt/Schulz 1997: 242). Dazu zählen

- die Anweisungen und lenkenden Hinweise,
- das Aufzeigen von logischen Konsequenzen,
- die Selbstoffenbarung des Beraters,
- die Rückmeldung, wie der Berater oder andere den Klienten wahrnehmen,
- die Interpretation,
- die beeinflussende Zusammenfassung,
- die Weitergabe von Informationen, Rat, Instruktionen, Vorschlägen und

---

<sup>97</sup> Diese Liste ist keineswegs als abschließend zu betrachten, sondern gibt Hinweise auf wichtige Aspekte. So schreibt Ertelt an anderer Stelle, zu den Merkmalen des Beraters gehörten (zudem) Empathie, Wertschätzung, Kongruenz und Echtheit im Verhalten (Ertelt 2004: 7).

<sup>98</sup> Vergleiche zu den folgenden Ausführungen: Rogers 1997.

- die Konfrontation.

Untersuchungen haben gezeigt, dass Klienten häufig zu viel Informationsmaterial erhalten, das sie nicht verarbeiten können. Nach Ertelt (1989; zitiert nach Ertelt/Schulz 1997: 246) hat dies oft einen Image-Verlust des Beraters, eine Abnahme der individuellen Entscheidungskapazität und eine bruchstückhafte Informationsaufnahme zur Folge. Die Informationen sollten in beratungsvorbereitende, beratungsbegleitende und beratungsnachbereitende Abschnitte eingeteilt werden.

Zusammengefasst stellt die Informationsstrukturelle Methode einen Ansatz dar, der insbesondere die Dynamik zwischen Berater und Ratsuchendem in den Mittelpunkt stellt. Der Ratsuchende soll unter Aktivierung eigener Potenziale an eine Selbsterkundung herangeführt werden. Der Berater kann dazu ein breites Spektrum an direktiven und non-direktiven Maßnahmen einsetzen. Es liegt im Ermessen des Beraters, eine Auswahl zu treffen. Dabei lernt er zunächst die Problematik des Ratsuchenden und den Ratsuchenden selbst kennen, verständigt sich mit ihm über die Ziele und Vorgehensweisen der Beratung und nimmt schließlich eine inhaltliche Beratung vor, in der er Informationen ergänzt, Handlungsweisen bewertet und Maßnahmen für die Realisierung dieser Handlungsweisen vorschlägt.

### 5.1.2 Lösungsorientierte Beratungsmethoden

Die lösungsorientierte Beratung wurde auf der Basis systemischer Theorieansätze entwickelt und geht auf die psychoanalytischen Ansätze Milton Ericksons zurück (Wolters 2000). Sie betont die Möglichkeiten, Stärken und Ressourcen des Klienten im Gegensatz zu seinen Beschränkungen, Defiziten oder Schwächen zu betrachten. Anstelle der Analyse von Problemlagen und ihren Ursachen liegt das Gewicht auf den folgenden zwei Fragen (Shazer 1999):

1. Was lässt das Problem weiter bestehen?
2. Wie konstruieren wir Lösungen?

Es müssen also nicht Einsichten vermittelt werden, um als Berater helfen zu können, da diese nicht zwingend zu Änderungen führen. Die Aufgabe des Beraters besteht vielmehr darin, die Klienten dabei zu unterstützen,

ihre Fähigkeiten zu erkennen.<sup>99</sup> Klienten sind motiviert, wenn sie ihre Ziele selbst beschreiben. Das Konzentrieren auf das Machbare und Veränderbare baut Frustrationen ab und hilft Ziele zu setzen. So wird im Vergleich zu anderen Beratungsmethoden der Fokus sehr stark auf mögliche Lösungen gelegt und die übliche Betonung der Ursprünge oder der Natur der Probleme vergleichsweise nachrangig behandelt (Shazer 1999, Nestmann 2004d).

In der Regel besteht die lösungsorientierte Beratung aus fünf Schritten (Miller/Shazer 1991).<sup>100</sup> Zu Beginn (*erster Schritt*) liegt das Gewicht im Aufbau einer kooperativen, funktionierenden Beziehung. Dabei werden drei Arten von Beziehungen, je nach Kundentyp, unterschieden:

- Wenn der Klient zwar Probleme hat, jedoch keine Hoffnung auf Änderung oder Lösung, gehört er zum Typ „Besucher“.
- Wenn der Klient in der Lage ist, seine Beschwerden und Probleme detailliert zu beschreiben, jedoch nicht dazu gebracht werden kann, Schritte zur Lösung des Problems zu unternehmen, gehört er zum Typ „Beschwerdeführer“.
- Das dritte Muster der Kooperation ist der Typ „Kunde“. Hier wird das Problem definiert und der Klient ist bereit, etwas zu unternehmen.

In einem *zweiten Schritt* werden gut definierte Ziele ausgehandelt. Diese sollten für den Klienten klar und einleuchtend sein, sie sollten eher begrenzt, spezifisch, konkret und verhaltensorientiert beschrieben werden. Im *dritten Schritt* versucht der Berater den Klienten auf Lösungen hinzuweisen. Dabei wird betont, dass der Klient die Fähigkeit zur Veränderung hat und dass in der Veränderung etwas Gutes steckt. Für die Entwicklung von Interventionen und Lösungen zieht sich der Berater im *vierten Schritt* für eine bestimmte Zeitspanne zurück, um sich die Situation und den Beratungsprozess nochmals zu vergegenwärtigen und um zu entscheiden, welche Mitteilungen und welche Aufgaben dem Klienten zu übermitteln sind. Die Rückmeldung beginnt immer mit einem Lob oder einer positiven Bemerkung über die Arbeit des Klienten in der vorhergehenden Beratung.

---

<sup>99</sup> Damit einher geht eine enge Verknüpfung zu ressourcenorientierten Beratungsmethoden; vgl. dazu Nestmann 2004c.

<sup>100</sup> Bamberger beschreibt ebenfalls fünf Phasen einer lösungsorientierten Beratung, die allerdings leicht von der hier dargestellten Form variieren: (1) Synchronisation: Gemeinsam etwas beginnen, (2) Lösungsvision: Vom Problem zum Nicht-Problem, (3) Lösungsverschreibung: Von der Vision zum Tun, (4) Lösungsevaluation, (5) Das Ende der Beratung: Sich als Berater erfolgreich entbehrlich machen (Bamberger 2004: 744ff.).

Im letzten, *fünften Schritt* hilft der Berater dem Klienten, die begonnenen Veränderungen zu festigen und auf Behandlungserfolge während und nach der Beratung aufzubauen.

In der lösungsorientierten Beratung werden Fragen als Werkzeuge für beraterische Interventionen betrachtet. Diese sollen den Klienten dabei unterstützen, seine Situation zu beschreiben und eigene Ziele zu bestimmen, sowie Durchhaltestrategien aufzeigen. Als weitere Techniken gelten die Neudefinition, bei der eine Sachlage in einer veränderten Realität sichtbar gemacht wird, Verhaltensanweisungen oder paradoxe Vorschriften. In diesem Sinne werden bei der so genannten *Standardintervention der ersten Stunde* die vom Ratsuchenden identifizierten Problembereiche ausgeblendet und stattdessen gefragt, welche Lebensbereiche problemlos ablaufen (Bamberger 2004).

Die lösungsorientierte Methode befasst sich schwerpunktmäßig mit dem Aufzeigen von Lösungen. „Lösungen konstruieren statt Probleme analysieren! Auf dieses Motto (...) haben sich die lösungsorientierten Berater eingeschworen.“ (ebd.: 739). Dabei ist nachrangig, unter welchen Voraussetzungen diese Lösungen gefunden werden. Der Ratsuchende soll zwar unterstützt und aktiviert werden, im Gegensatz zur ISM erlaubt die lösungsorientierte Beratung aber auch ein stark steuerndes Eingreifen des Beraters, das sogar Neudefinitionen des vom Klienten geschilderten Sachverhaltes umfasst.

### 5.1.3 Behavioristische Methoden der Laufbahnberatung

Die behavioristische Beratung basiert auf Lernprinzipien, sowohl was die Aneignung als auch was die Änderung des Verhaltens betrifft. Entsprechend der behavioristischen Grundposition spielen nur direkt beobachtbare Verhaltensweisen eine Rolle, während Gefühle und Gedanken grundsätzlich nicht beachtet werden (Borg-Laufs 2004, Wagner 2004).<sup>101</sup> Gleichwohl gibt es bis heute keine klare und umfassende Definition der Verhaltensberatung. Spiegler und Guevremont (1993) betonen einige grundlegende Annahmen, die für eine Verhaltensberatung wichtig sind. Dabei steht die gute partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen Berater und Klient im Mittelpunkt, die es ermöglicht, dass der Klient auch selbstbestimmt Probleme angeht. Die Konzentration liegt dabei auf Verhaltensprozessen und beobachtbarem Verhalten in den aktuellen Lebensumständen des Klienten.

---

<sup>101</sup> Dieses Grundkonzept ist in den letzten Jahren erweitert worden und schließt nun auch teilweise kognitive Vorgänge beim Klienten ein.

Durch korrigierende Lernerfahrungen erwirbt der Klient neue Fähigkeiten oder lernt, seine Gewohnheiten zu ändern. Die Beratung ist verhaltensbezogen, die Klienten werden dabei aktiv in spezifische Handlungen eingebunden, so dass sie sich selbst mit ihren Problemen auseinandersetzen. Dazu gehören das Einüben Erfolg versprechender Fertigkeiten, Rollenspiele, die Beobachtung ihres Verhaltens sowie aktive Hausaufgaben.

Grundsätzlich werden bei behavioristischen Methoden zwei Lernprinzipien als entscheidend für die Veränderung menschlichen Verhaltens angesehen, zum einen das klassische, zum anderen das instrumentelle Konditionieren (Borg-Laufs 2004: 629ff.). Für die Beratung spielen in erster Linie instrumentelle Techniken eine Rolle, bei denen das Verhalten durch die nachfolgenden Konsequenzen des Verhaltens bestimmt wird.<sup>102</sup> In der Beratungspraxis werden auch Kombinationen beider Modelle beschrieben.

Die behavioristischen Beratungsmethoden zeichnen sich dadurch aus, dass sie am Verhalten des Ratsuchenden ansetzen und versuchen, zu einer Änderung dieses Verhaltens zu gelangen. Insofern stellt sich diese Methode als eine relativ stark steuernde dar. Die Einschätzung der Sachlage durch den Berater ist besonders wichtig.

#### 5.1.4 Klientenzentrierte Beratung

Die klientenzentrierte Beratung gehört zu den etabliertesten Beratungsansätzen und stellt Erfahrungen, Erlebenszusammenhänge und Entwicklungen a) der Person in ihrer Beziehung zu sich selbst, b) der Person in ihren zwischenmenschlich bestimmten Zusammenhängen und c) der Person in den interaktionell geprägten, sich laufend verändernden Verhältnissen von Ökologie, Technologie, Wirtschaft und Staat in den Mittelpunkt (Straumann 2004, Nestmann 2004d).

In der Perspektive der klientenzentrierten Beratung nach Carl R. Rogers (Rogers 1951) sind die Herstellung einer angenehmen Beratungsatmosphäre und die beraterische Beziehung besonders wichtig. So ist die klare Abgrenzung zwischen kontrollierender und helfender Funktion der Berater entscheidend für den Beratungserfolg (Straumann 2004).<sup>103</sup> In

---

<sup>102</sup> In diesem Rahmen ist es wichtig zu untersuchen, ob die Konsequenz des Verhaltens positiv ist oder nicht. Danach richtet sich die Stärke der handlungsleitenden Aspekte (Borg-Laufs 2004).

<sup>103</sup> Dabei ist zu beachten, dass die temporäre Übernahme von Verantwortung durch den Berater durchaus möglich ist, beispielsweise bei Gefährdungen des Kindeswohls oder Suizidgefahren.

diesem Umfeld wird der Klient zur Selbstexploration geführt, so dass er Hindernisse für seine Entwicklung erkennt und seine Persönlichkeitseigenschaften entdecken kann. In der beruflichen Beratung kann der Klient so sein Selbstkonzept klären und in eine entsprechende berufliche Rolle umsetzen. Das diesem Beratungsansatz zugrunde liegende Menschenbild bedeutet zwar nicht, dass der Mensch jederzeit ein rational denkendes Wesen ist und danach handelt. Es wird jedoch postuliert, dass der Mensch grundsätzlich dazu fähig ist und seine Ressourcen weiterentwickeln und nutzen kann (Mutzeck 2004). Die oben beschriebene Haltung wird durch die folgenden Techniken erreicht:

1. *Minimale Ermutigung* zum Sprechen durch nonverbale und kleine verbale Signale des Beraters, die sich an den Aussagen des Klienten orientieren.
2. *Paraphrasieren* durch verdeutlichendes Wiederholen oder Neuformulieren der inhaltlichen Äußerungen des Klienten. Der objektive Inhalt wird durch selektive Aufmerksamkeit hervorgehoben und dient so der zunehmenden Klarheit.
3. Die *Reflexion der Gefühle* steht in Zusammenhang mit den Aspekten der Empathie und der emotionalen Zuwendung zum Klienten. Dazu gehören die Kennzeichnung der emotionalen Verfassung des Klienten und die direkte Zuwendung, indem man seinen Namen oder ein Personalpronomen nennt.
4. In der *nichtinterpretierenden Zusammenfassung* versucht der Berater, durch gezielte Verstärkung der Aussagen und Verhaltensweisen des Klienten ein umfassendes Bild von dessen Gefühlen und Erfahrungen zu erstellen. Rückblickend werden wichtige Inhalte eines Gesprächsabschnittes aufgezeigt und durch die Stellungnahme des Klienten gesichert (ebd.).

Der Einsatz von berufskundlichem Informationsmaterial orientiert sich an der Nachfrage und Selektion durch den Klienten. Sie sollen den Klienten weder beeinflussen noch manipulieren oder überzeugen. Die Klienten sollen ermutigt werden, die Informationen aus den Originalquellen (Internet, Medien, Arbeitgeber, Berufsinhaber) selbst zu erarbeiten. Der Berater soll nicht nur die objektiven Aspekte der beruflichen Informationen, sondern auch die subjektiven Bedeutungen für den Klienten beachten.

Die klientenzentrierte Beratung stellt die Selbstexploration des Ratsuchenden in den Mittelpunkt. „Das Ziel Klientenzentrierter Beratung ist

eine optionale Erweiterung konstruktiv erlebbarer, selbst- und sozial zu verantwortender Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten jeder einzelnen Person im Kontext multifaktoriell bestimmter Lebens- und Arbeitsbedingungen.“ (Straumann 2004: 642). Durch Ermutigung zum Sprechen und unterstützendes Paraphrasieren des Beraters wird der Klient zu einer eigenen Klärung seiner Lage angeregt. Im Vordergrund steht die Selbsteinschätzung des Klienten. Dazu gehört auch ein dialogisch gestalteter Verstehens- und Veränderungsprozess seitens der Berater. Eine asymmetrische und belehrende Haltung des Beraters wird auf diese Weise vermieden.

#### 5.1.5 Beratungsmethoden im Überblick

Die zentralen Merkmale der vier beschriebenen methodischen Ansätze zur BBB-Beratung werden in der folgenden Synopse hinsichtlich ihrer Annahmen, des sich daraus ableitenden Vorgehens und der Techniken zusammengefasst:

**Tabelle 13: Beratungsmethoden im Überblick**

	<b>Informationsstrukturelle Methodik (ISM)</b>	<b>Lösungsorientierte Beratung</b>	<b>Behavioristische Ansätze</b>	<b>Klientenzentrierte Beratung</b>
<b>Annahmen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klienten befinden sich zumeist in einer extremen Situation, in der sie existenzielle Entscheidungen treffen sollen</li> <li>• Klienten benötigen faktische, wertende und präskriptive Informationen</li> <li>• Klienten suchen durch tastendes Vorgehen nach einer Problemlösung, ohne die Informationsverarbeitungskapazität an die Grenzen zu treiben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufgabe des Beraters ist es, die Fähigkeiten der Klienten zu erkennen</li> <li>• Beschränkte Zeit in der BBB-Beratung sollte auf Lösungssuche verwendet werden</li> <li>• Klienten sind motiviert, wenn sie ihre Ziele selbst beschreiben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klienten können eine Änderung ihres Verhaltens erlernen</li> <li>• Gute partnerschaftliche Zusammenarbeit ermöglicht, dass der Klient auch selbstbestimmt Probleme angeht</li> <li>• Klienten sollten aktiv in spezifische Handlungen eingebunden werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Herstellung einer angenehmen Atmosphäre und einer guten beraterischen Beziehung besonders wichtig</li> <li>• Klient wird zur Selbstexploration geführt</li> <li>• Klient soll befähigt werden, sein Selbstkonzept zu klären und in eine entsprechende berufliche Rolle umzusetzen</li> </ul>
<b>Vorgehen</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kennenlernen und Verstehen des Problems</li> <li>2. Definition der Beratungsziele</li> <li>3. Aushandeln einer Beratungsvereinbarung</li> <li>4. Kooperative Herausarbeitung und Vervollständigung fehlender, unstrukturierter oder defizitärer Informationen</li> <li>5. Bewertung von Handlungsweisen</li> <li>6. Maßnahmen für die Realisierung</li> <li>7. Evaluation des Ergebnisses</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aufbau einer kooperativen, funktionierenden Beziehung</li> <li>2. Aushandlung gut definierter Ziele</li> <li>3. Hinlenken des Klienten auf Lösungsmöglichkeiten</li> <li>4. Rückzug des Beraters zur Reflexion des bisherigen Prozesses</li> <li>5. Rückmeldung an Klienten (mit positivem Feedback)</li> <li>6. Veränderungen aufbauen und verfestigen</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identifizieren des Problems</li> <li>2. Formulieren der Beratungsziele</li> <li>3. Beobachten und protokollieren des Verhaltens der Klienten</li> <li>4. Festlegen und Einsetzen von Beratungsstrategien</li> <li>5. Bewertung der Zielerreichung</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ermutigung zum Sprechen</li> <li>2. Paraphrasieren durch verdeutlichendes Wiederholen oder Neuformulieren</li> <li>3. Reflexion der Gefühle</li> <li>4. Nichtinterpretierende Zusammenfassung</li> </ol>

**Tabelle 13 (Fortsetzung): Beratungsmethoden im Überblick**

	<b>Informationsstrukturelle Methodik (ISM)</b>	<b>Lösungsorientierte Beratung</b>	<b>Behavioristische Ansätze</b>	<b>Klientenzentrierte Beratung</b>
<b>Beziehungs-gestaltung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etablierung einer angenehmen Arbeitsatmosphäre</li> <li>• Empathie, emotionale Wärme, Achtung vor dem Individuum etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kooperative und funktionierende Beziehung</li> <li>• Berücksichtigung verschiedener Kliententypen (Besucher, Beschwerdeführer, Kunde)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gute partnerschaftliche Zusammenarbeit</li> <li>• Klient geht Probleme selbstbestimmt an</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beziehung als Kernpunkt der Beratung</li> <li>• Empathie und emotionale Zuwendung zum Klienten</li> </ul>
<b>Problem-lösungs-techniken</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Non-direktive Fertigkeiten: Aufmerksamkeit und Ermunterung zum Sprechen</li> <li>• Direktive Fertigkeiten: Aufzeigen logischer Konsequenzen, Rückmeldung, Interpretation, beeinflussende Zusammenfassung, Weitergabe von Informationen, Rat und Vorschlägen</li> <li>• Berücksichtigung individueller Informationsverarbeitungskapazitäten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hinlenken des Klienten auf mögliche Lösungen</li> <li>• Fragen als Werkzeug für beraterische Intervention</li> <li>• Neudefinition von Sachverhalten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konzentration auf Verhalten des Klienten in aktuellen Lebensumständen</li> <li>• Aktivierung des Klienten durch Einbindung in Handlungen</li> <li>• Einüben Erfolg versprechender Fertigkeiten, Rollenspiele, Beobachtung des Klienten-Verhaltens und aktive Hausaufgaben</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ermutigung des Klienten zum Sprechen</li> <li>• Nichtinterpretierende Zusammenfassung der inhaltlichen Äußerungen des Klienten</li> <li>• Einsatz von berufskundlichem Informationsmaterial je nach Nachfrage und Selektion durch den Klienten</li> </ul>

Von den vier dargestellten Ansätzen legen drei mehr oder weniger stark den Schwerpunkt auf die *aktive Einbindung des Klienten* und die Selbstexploration des Ratsuchenden. Die lösungsorientierte Beratung stellt auf die Motivation von Klienten ab, sofern sie selbstbestimmt vorgehen können. Die behavioristische und die klientenzentrierte Beratung sehen in der aktiven Einbindung einen den Lernprozess förderlichen Faktor. Die informationsstrukturelle Methode setzt sich als einziger Ansatz mit den Prozessen der Informationsverarbeitung seitens des Klienten und der damit verbundenen Beschränkung der Verarbeitungskapazität auseinander und zeigt somit Grenzen der aktiven Einbindung auf.

Alle vier Ansätze betonen gleichermaßen den Aspekt der Beziehungsgestaltung als ein wichtiges Element des Beratungsprozesses. Die Beziehung zwischen Berater und Ratsuchendem wird von allen Ansätzen als entscheidender Faktor für die im Wesen der Beratung liegende gemeinschaftliche Problembearbeitung durch Berater und Ratsuchendem gesehen. Diese Betonung ist maßgebend, da „der Erfolg jeglicher Beratungsbemühung abhängig ist von der Berater-Klient-Beziehung, die im Beratungsprozess aufgebaut wird“ (Nestmann 2004d: 791). Dabei geht es insbesondere um die Aspekte *Empathie und Kooperation*.<sup>104</sup> Die lösungsorientierte Beratung ist der einzige Ansatz, der explizit unterschiedliche Kliententypen berücksichtigt und eine Anpassung der Beziehung entsprechend des jeweiligen Typs fordert.

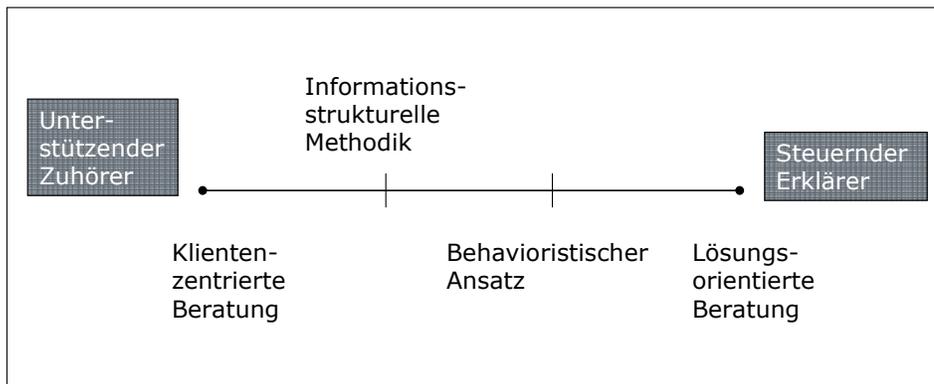
Unterschiede bestehen in Bezug auf das funktionale Verhältnis von Berater und Ratsuchendem während des *Problemlösungsprozesses* hinsichtlich des Anteils der jeweiligen Partei an der Problemlösung. Die funktionale Beziehung bringt eine bestimmte Rollenverteilung und Kompetenzhierarchie mit sich, was die Beziehung asymmetrisch gestaltet (Fuhr/Gremmler-Fuhr 2002). Manche Theorien fordern ein eher zurückhaltendes Auftreten des Beraters, das den Klienten und seine eigenen Problemlösungsfähigkeiten in den Mittelpunkt stellt, wohingegen andere Theorien ein stärker steuerndes Eingreifen des Beraters im Sinne eines Hinlenkens auf Lösungen fordern. Diese Unterscheidung fasst der Ansatz der informationsstrukturellen Methode mit den Kategorien *direktive* und *non-direktive* Techniken zusammen, wobei die non-direktiven Techniken klie-

---

<sup>104</sup> Weitere grundlegende Merkmale sind Wärme oder Akzeptanz, Echtheit oder Authentizität. Daneben identifiziert Carkhuff (1969) weitere entscheidende Beziehungsdimensionen: Unmittelbarkeit (Beratung im Hier und Jetzt), Konkretheit (präzise Repräsentation von Gefühlen) und gegebenenfalls auch konfrontative Elemente (vgl. Nestmann 2004d). Im Zentrum einer beraterischen Beziehung bleibt jedoch das Bemühen um Verständnis des Klienten, weshalb Empathie und Kooperation an dieser Stelle besonders hervorgehoben werden.

tenorientiert sind, d. h. dort stehen Zuhören und das Schenken von Aufmerksamkeit im Vordergrund. Demgegenüber sind die direktiven Techniken beraterorientiert, d. h. hier stehen das Wissen, die Kompetenzen und die Interpretationen des Beraters im Mittelpunkt. Da das Zusammenwirken von Berater und Ratsuchendem bereits im Wesen der Beratung angelegt ist, kann die unterschiedliche Sichtweise auf die Ausgestaltung dieses Verhältnisses als zentrales Differenzierungsmerkmal von Beratungsmethoden verstanden werden. Die vier methodischen Ansätze lassen sich entsprechend auf einer Linie mit den idealtypischen Endpunkten „unterstützendes Zuhören“ und „steuerndes Erklären“ wie folgt zueinander in Beziehung setzen:

**Abbildung 8: Verortung der methodischen Beratungsansätze nach ihrer direktiven Orientierung**



Die *klientenzentrierte Beratung* vertritt am stärksten den Ansatz des unterstützenden Zuhörers. Es geht dabei um die Ermutigung des Klienten zum Sprechen und das nichtinterpretierende Zusammenfassen des Gesagten durch den Berater. Der Einsatz von berufskundlichem Informationsmaterial erfolgt nur auf Nachfrage und durch Selektion des Klienten.

Im Unterschied hierzu bietet der Berater nach der *informationsstrukturellen Methode* auch ohne Nachfrage sein berufskundliches Wissen an und bringt seine Perspektive in den Beratungsprozess mit ein. Die Bewertung von Handlungsalternativen erfolgt kooperativ, d. h. die Interpretationen des Beraters fließen auch hier in die Bewertung mit ein, anstatt die Bewertung vorwiegend dem Klienten zu überlassen.

Nach der *behavioristischen Methode* zieht sich der Berater vom Klienten zurück, beobachtet und protokolliert dessen Verhalten und bietet dann Lösungen an, die einer gemeinsamen Bewertung in Bezug auf die Ziele des Klienten unterzogen werden.

Die Methode der *lösungsorientierten Beratung* vertritt am stärksten einen steuernden Ansatz, indem auch hier ein Rückzug zur Reflexion des Beraters stattfindet und insbesondere die Hauptaufgabe der Beratung darin gesehen wird, den Klienten auf die vom Berater identifizierten Lösungen hinzulenken. Zudem wird nur von diesem Ansatz die Möglichkeit einer „Neudefinition von Sachverhalten“ durch den Berater als beraterisches Instrument benannt.

Diese unterschiedlichen Perspektiven auf das funktionale Verhältnis von Ratsuchendem und Berater haben entscheidenden Einfluss darauf, ob eine Beratungsmethode bei den Ratsuchenden Erfolg hat.

Festzuhalten bleibt, dass sich hinsichtlich des Ablaufes im Beratungsprozess auf übergeordneter Ebene folgende Kernschritte aus den skizzierten verschiedenen Beratungsmethoden herausarbeiten lassen:

1. Kennenlernphase
2. Orientierungsphase
3. Kooperative Erarbeitungsphase
4. Bewertungsphase
5. Umsetzungsphase

Diese Schritte lassen sich so in allen Beratungsmodellen, teilweise noch ausdifferenziert, wieder finden (siehe auch: Mörth/Söllner 2005) und helfen, den Prozess der Beratung unabhängig vom Beratungsbedarf und der einzusetzenden Methode zu strukturieren.<sup>105</sup>

## 5.2 Beratungsmethoden, Lernertypen und Beratungsszenarien

Die Ausführlichkeit und die konkrete Gestaltung der einzelnen Schritte im Beratungsprozess hängen von der Ausgangssituation und dem damit verbundenen Beratungsbedarf ab. Hier kann zunächst zwischen der *informativen*, der *situativen* und der *biografieorientierten* Beratung unterschieden werden, die – entsprechend der Ausgangssituation – unterschiedliche Beratungsziele verfolgen: Eine informative<sup>106</sup> Beratung hat den Ausgleich ei-

---

<sup>105</sup> In der Fachliteratur werden die den Kernschritten zugrunde liegenden Aktivitäten auch anderen Kategorien zugeordnet. So benennt Schiersmann für die Weiterbildungsberatung folgende Handlungsschritte: 1. Zielfestlegung; 2. Problemanalyse; 3. Informationsaustausch; 4. Entscheidungsfindung; 5. Evaluation (Schiersmann 2004: 69); Bimrose u. a. fokussieren aus einer Ratsuchendenperspektive heraus auf vier Kernaktivitäten einer guten Beratung: 1. Aufbau einer Beratungsallianz; 2. Explorieren der Potenziale; 3. Identifizieren von Optionen und Strategien; 4. Abschluss der Beratung und Nachfolgeangebote (Bimrose et al. 2004).

<sup>106</sup> Entgegen ihrer Bezeichnung geht es auch in der informativen Beratung nicht um die reine Informationsweitergabe. Denn auch in der informativen Beratung sind Informationen individuell zu strukturieren und kontextualisieren. Entsprechend der in Kapitel 3 eingeführten Un-

nes Informationsdefizits zum Ziel, eine situative Beratung strebt zusätzlich die Entwicklung konkreter Ziele für eine bestimmte Situation an und die biografieorientierte Beratung entwickelt Ziele über den konkreten Anlass hinaus, so z. B. die Laufbahnberatung (vgl. Gieseke 2000: 15f).

Des Weiteren sind das jeweilige Lernniveau und die verschiedenen lernpsychologischen Voraussetzungen von Individuen in der Beratung zu berücksichtigen, da der Beratungsprozess in hohem Maße auch ein Lernprozess ist. Für die in Kapitel 4 vorgestellten Lerntypen lassen sich folgende beraterrelevante Aspekte ableiten:

- *Kontinuierlicher Lerner*
  - o Beruflich gut eingebunden
  - o Gut vernetzt
  - o Viel Orientierung auf dem informellem Wege
  - o Hohe Internetkompetenz
  - o Insbesondere Bedarf an Beratung zur Selbststeuerung
- *Gelegentlicher Lerner*
  - o Nicht unbedingt stabile Erwerbsbiografie
  - o Hart arbeitend
  - o Auf Erhalt der Beschäftigungsfähigkeit angewiesen
  - o Mittlere Internetkompetenz
  - o Auf intakte Beratungsangebote angewiesen
  - o Insbesondere Bedarf an Orientierungsberatung
- *Bildungsdistanzierter Lerner*
  - o Häufig Arbeiterhintergrund
  - o Wenig vernetzt
  - o Geringe Internetkompetenz
  - o Auf niedrigschwellige Formen der Beratung angewiesen
  - o Insbesondere Bedarf an unterstützender Beratung

Diese Typen ergeben sich aus der Kombination unterschiedlicher sozioökonomischer Merkmale wie Bildungsstand, Einkommen, Berufsstand, soziale Herkunft. Die Lerntypen weisen einen unterschiedlich hohen Unterstützungsbedarf in der Beratung auf: Hat der kontinuierliche Lerner aufgrund seiner Einbindung in berufliche Zusammenhänge und seiner hohen Kompetenzen eine relativ eindeutige Vorstellung davon, was er von der Beratung erwartet, so sind bildungsdistanzierte Lerner eher auf niedrigschwel-

---

terscheidung zwischen „Information“ und „Wissen“, stellt somit auch die „informativ“ Beratung eine Form der Wissensvermittlung dar.

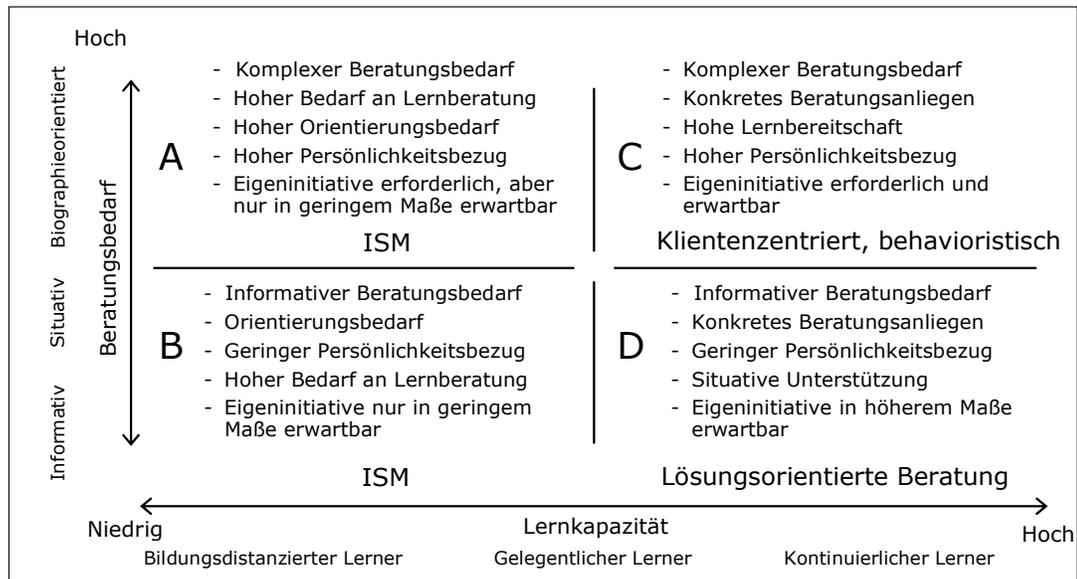
lige Beratungsformen angewiesen, die sie an die BBB-Beratung heranführen und den Zugang einfach gestalten. Letztere Gruppe hat zudem einen hohen Unterstützungsbedarf im Lernbereich. Sie verfügt nur über geringe Internetkompetenz und geringe Eigeninitiative. Der gelegentliche Lerner hat einen höheren Orientierungsbedarf als der kontinuierliche Lerner, er ist im Vergleich zum bildungsdistanzierten Lerner Beratung gegenüber generell aufgeschlossener und auch bereit, sie aktiv in Anspruch zu nehmen. Er ist nicht so gut beruflich eingebunden wie der kontinuierliche Lerner und weniger Internet-affin.

Es lässt sich begründet vermuten, dass die verschiedenen Lerntypen auch unterschiedlichen Beratungsbedarf entsprechend der obigen Kategorien informativ, situativ und biografieorientiert haben. Beispielsweise hat der kontinuierliche Lerner aufgrund seiner hohen Eigeninitiative einen eher geringeren Orientierungsbedarf und fragt verstärkt konkrete Informationsdienstleistungen nach. Der bildungsdistanzierte Lerner hingegen ist stärker auf eine einordnende Interpretation der Informationen durch den Berater angewiesen. Allerdings lassen sich die Typen nicht statisch zuordnen und es ist wahrscheinlich, dass die unterschiedlichen Lerntypen je nach Ausgangslage und Lebenssituation alle drei Beratungsformen nachfragen.<sup>107</sup> In Abbildung 9 werden die drei Lerntypen mit den Beratungsformen zusammengeführt. Es entsteht eine Matrix, die unterschiedliche Bedarfe an BBB-Beratung erfasst und die Ausrichtung der Beratung je nach Beratungsbedarf und Lerntyp darstellt.

---

<sup>107</sup> In der konkreten Beratungssituation sind dabei in jedem Fall externe Einflussgrößen auf den Beratungsprozess zu berücksichtigen; so zum Beispiel nicht-formelle Kontextberatungen durch Umfeldakteure im Vorfeld und/oder parallel zum formalen (professionellen) Beratungsprozess, der Einfluss auf Lernverhalten und Bildungs- und Berufsziele durch Peer-Groups oder die Einschränkung von Lebens- und Laufbahngestaltungen durch tradierte Geschlechterrollen (Nestmann 2007, Sickendieck 2007).

**Abbildung 9: Szenarien-Matrix nach Lerntypen und Beratungsbedarf**



Orientiert man sich an obiger Matrix, so lassen sich unterschiedliche Beratungsstrategien für unterschiedliche Zielgruppen entwickeln, die insbesondere Aufschluss über Erfolg versprechende Methoden in Bezug auf die jeweilige Gruppe geben. Die Felder der Matrix sind als idealtypische Szenarien gedacht, die der Strategieentwicklung dienen sollen. Die Felder sind nach ihrem Anforderungsgrad an die Beratung sortiert:

- *Szenario A* ist besonders komplex, weil die Situation einen hohen Orientierungsbedarf inklusive Zielentwicklung erfordert und gleichzeitig der Ratsuchende zum Typ des bildungsdistanzierten Lerners zu zählen ist, der einen hohen Unterstützungsbedarf hat. Dieses Szenario erfordert eine Beratungsmethode, die dem Ratsuchenden Orientierung gibt, d. h. ein gewisses Maß an Lenkung enthält, wie z. B. die lösungsorientierte Beratung oder der behavioristische Ansatz. Gleichzeitig ist hier die Beziehungsgestaltung sehr wichtig, da bildungsdistanzierte Personen auf niedrighschwellige Angebote mit einem hohen Maß an Vertrauensbildung angewiesen sind. Die emotionale Zuwendung wird am stärksten bei der ISM und der klientenzentrierten Beratung betont. Die klientenzentrierte Beratung scheint für dieses Szenario allerdings nicht geeignet, da sie nur geringe Orientierung gibt. Erfolg versprechender ist insofern die *informationsstrukturelle Methodik*, weil sie eine gewisse Lenkung durch den Berater mit non-direktivem Auftreten verknüpft. Diese Methode ist auch insbesondere deshalb angemessen, weil sie die

Informationsverarbeitungskapazität berücksichtigt, die insbesondere für bildungsdistanzierte Lerner ein Hindernis in der Beratung darstellen kann.

- *Szenario B* ist von der Ausgangssituation her weniger komplex, weil lediglich Informationsbedarf besteht. Der Ratsuchende hat allerdings aufgrund seiner Lernsituation einen hohen Unterstützungsbedarf, was die Anforderungen an eine Lenkung der Beratung erhöht. Für dieses Szenario ist insofern wichtig, dass die Beratung nicht nur auf Nachfrage Informationen anbietet, wie es die klientenzentrierte Beratung tut. Vielmehr wird wie bei Szenario B eine Methode benötigt, die Empathie in der Beziehungsgestaltung mit berufskundlichen Informationen verknüpft. Auch hier kommt insofern die *informationsstrukturelle Methodik* in Frage.
- *Szenario C* ist von einer komplexen Ausgangssituation geprägt: Ein gebildeter und hoch motivierter Lerner sucht Orientierung. Dennoch ist von ihm im Beratungsprozess eine gewisse Eigenleistung zu erwarten, was den Berater entlastet und den Prozess voranbringt. Dieses Szenario eignet sich für Beratungsmethoden, die den Ratsuchenden als eigenständig sehen und ihn aktiv in den Beratungsprozess einbinden. Hier eignen sich beispielsweise die *klientenzentrierte*, aber auch die *behavioristische* Beratung. Beide Ansätze stellen ein aktives Handeln des Ratsuchenden in den Vordergrund.
- *Szenario D* hat nur geringe Anforderungen an die Beratung sowohl was den Informationsbedarf angeht als auch in Bezug auf den Ratsuchenden Lerntyp. Ein relativ eigenständiger Kunde fragt Informationen nach, die er selbstständig verwerten kann. Auch hier eignen sich methodische Ansätze, die dem Ratsuchenden viel Freiraum geben. Allerdings kommt in diesem Fall eher die *lösungsorientierte Beratung* in Betracht, da es weniger darum geht, Ziele zu entwickeln, wobei der Ratsuchende eingebunden werden könnte, sondern vielmehr die Weitergabe von (relevanten) Informationen im Vordergrund steht.

Die Einordnung der methodischen Ansätze zu den unterschiedlichen Szenarien ist nicht statisch zu betrachten. Es geht vielmehr darum, einen idealtypisch optimalen Ansatz herauszuarbeiten, der in seiner Anwendung im konkreten Einzelfall durch andere Komponenten ergänzt werden kann und sollte. Einen entscheidenden Anteil bei der Methodenauswahl sollte die in-

dividuelle Problemanalyse zu Beginn eines Beratungsgesprächs einnehmen, d. h. zum Beispiel die Frage, ob der Berater die Probleme seines Klienten hauptsächlich in dessen Verhalten oder in einem Informationsdefizit begründet sieht.

Zunächst ist für die Zielgruppen in bestimmten Lebenssituationen festzuhalten, dass der Beratungsbedarf durch die Lebenssituation in gewissem Maße vorgegeben ist: So wird eine Person, die von der Schule in eine Ausbildung übergeht, im Vergleich zu einer Person, die vor dem Übergang in die Rente steht, besonders hohen Orientierungsbedarf haben. Personen, die vor dem Wechsel einer Schulform stehen, haben häufig eher informativen Beratungsbedarf. Des Weiteren können die nach den Persönlichkeitsmerkmalen Geschlecht, Qualifikation, Migrationshintergrund und Behinderung übergeordneten Personengruppen bestimmten Lerntypen zuordenbar sein.

**Tabelle 14: Zielgruppenspezifische Beratungsstrategien**

Zielgruppe	Szenario	Methode
Geringqualifizierte	A und B: Hoher Orientierungs- und Unterstützungsbedarf	Informationsstrukturelle Methodik
Hochqualifizierte	C und D: Hohe Eigenständigkeit, geringer Unterstützungsbedarf	Klientenzentrierte, behavioristische Beratung oder Lösungsorientierte Beratung
Menschen mit Migrationshintergrund	A – D: Alle Lerntypen aber allgemein hoher Unterstützungsbedarf, da geringe Kenntnis über deutsches BBB-System	Klientenzentrierte Beratung oder ISM aufgrund besonderer Beziehungsbedürfnisse
Menschen mit Behinderung	A – D: Alle Lerntypen, aber hoher Beratungsbedarf aufgrund von Vermittlungsproblemen	Informationsstrukturelle Methodik oder Lösungsorientierte Beratung wegen starker Informationsorientierung
Frauen	Eher A und B aufgrund geringerer Arbeitsmarkteinbindung	Informationsstrukturelle Methodik
Männer	A – D: Alle Lerntypen, alle Bedarfstypen	Alle Methoden
Arbeitslose	Eher A und B aufgrund geringerer Arbeitsmarkteinbindung, aber alle Bedarfstypen	Informationsstrukturelle Methodik
Alleinerziehende Väter/Mütter in Elternzeit	Eher B und D: Alle Lerntypen, aber hoher Informationsbedarf	ISM und Lösungsorientierte Beratung
Schüler	Eher A und C: Alle Lerntypen, aber hoher Orientierungsbedarf	ISM oder Klientenzentrierte Beratung

Tabelle 14 verknüpft die bisherigen Erkenntnisse zu den verschiedenen Zielgruppen, Beratungsszenarios und Beratungsmethoden und bietet Anhaltspunkte für ein vorläufiges zielgruppenspezifisches Strategieprogramm. Die dargestellte Synopse zeigt zielgruppenspezifische Aspekte von Beratungsmethoden auf, die bei der Auswahl der Methoden zu berücksichtigen sind. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurden für diese Analyse nur die nach konstanten Merkmalen differenzierten Personengruppen sowie klassische Zielgruppen der BBB-Beratung bzw. Zielgruppen mit hohem Beratungsbedarf (Schüler, Arbeitslose, Alleinerziehende) ausgewählt.

Die Zusammenführung zeigt, dass sich die einzelnen Zielgruppen unterschiedlich eindeutig den Szenarien der strategischen Beratung zuordnen lassen. Entsprechend schwierig gestaltet sich eine Zuordnung der Beratungsmethoden. Die Passwahrscheinlichkeit einer Beratungsmethode auf eine Zielgruppe bestimmt sich somit in hohem Maße durch die Genauigkeit in der Zielgruppenbestimmung. Hypothetisch ließe sich formulieren: Je spezifischer eine Gruppe nach Merkmalen differenziert werden kann, desto leichter ist die Zuordnung zu bestimmten Bedarfs- und Lerntypen und zu den Beratungsmethoden. Grundsätzlich ist als Problem in der Zuordnung zu beachten, dass sich die Merkmale Bedarf und Lerntyp in den Gruppen unterschiedlich über den Querschnitt verteilen. Besonders schwierig ist die Zuordnung bei allgemeinen Nutzergruppen wie Männern und Frauen: Diese umfassen sowohl verschiedene Lerntypen als auch unterschiedliche Lernbedarfe. Bei den Frauen kann allerdings aufgrund ihrer andauernden Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt davon ausgegangen werden, dass nach wie vor eine große Gruppe einen geringeren Bezug zur Berufs- und Bildungswelt hat und insofern eher die Beratungs-Szenarien A und B erwartbar sind. Solche Annahmen haben allerdings einen sehr allgemeinen Charakter und es ist gerade bei solch großen Personengruppen der individuelle Problemkontext zu berücksichtigen.

Für andere Zielgruppen hingegen lassen sich deutlichere Aussagen über Erfolg versprechende Beratungsmethoden machen. Die nach Qualifikation differenzierten Gruppen der Gering- und der Hochqualifizierten lassen sich am deutlichsten zuordnen. Sie stellen geradezu idealtypisch die dichotomen Endpunkte der Lerntypen dar. Entsprechend lassen sich unabhängig vom Bedarf die Szenarien zuordnen, d. h. für die Geringqualifizierten die Szenarien A und B und für die Hochqualifizierten die Szenarien C und D. Andere Gruppen sind in sich heterogener und lediglich hypothetisch zuordenbar. Bei manchen lässt sich ein gewisser Arbeitsmarktbezug und

darauf basierend ein bestimmter Lerntyp vermuten, bei anderen lassen sich bestimmte Bedarfe zuordnen. So sind beispielsweise Arbeitslose aufgrund ihrer Distanz zum Arbeitsmarkt eher als gelegentliche und bildungsdistanzierte Lerner einzuordnen. Gleichzeitig lässt sich die Gruppe der Arbeitslosen, im Gegensatz zu beispielsweise den Schülern, nicht eindeutig einer Bedarfsgruppe zuordnen. Vielmehr fragen sie sowohl in einem hohen Maße Informationen nach, gleichzeitig haben sie aber möglicherweise einen hohen persönlichen Orientierungsbedarf. Es eignen sich entsprechend für diese Gruppe grundsätzlich eher Ansätze, die die genannten Lerntypen unterstützen und den verschiedenen Bedarfen Rechnung tragen, also die Szenarien A und B. Bei den Schülern stellt sich die Situation umgekehrt dar: Sie lassen sich keinem einheitlichen Lerntyp zuordnen, befinden sich aber in einer ganz speziellen Lebenssituation, die eher einen biografisch orientierten Beratungsbedarf vermuten lässt. Entsprechend wäre eine Verteilung über die Szenarien A und C zu vermuten. Es gibt aber auch Gruppen, die sich vorrangig nach ihrem Bedarf zuordnen lassen, wie z. B. Alleinerziehende. Bei ihnen ist die Annahme zulässig, dass sie einen besonders hohen Informationsbedarf z. B. über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf haben. Dies schließt natürlich andere Beratungsbedarfe nicht aus, zeigt aber einen Schwerpunkt-Bedarf dieser Gruppe.

Nach dieser Betrachtung der Beratungsmethoden in Bezug auf die Zielgruppen und der Formulierung erster Anhaltspunkte für eine zielgruppenspezifische, strategische Beratung erfolgt im nächsten Abschnitt eine Bewertung der Beratungsmethoden vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen in der BBB-Beratung.

### **5.3 „Postindustrielle“ Beratungsmethoden? Bedarfe und Herausforderungen**

Aus den in Kapitel 3 beschriebenen Veränderungen in der Wirtschafts- und Arbeitswelt lassen sich die folgenden Beratungsbedarfe ableiten:

- Im Rahmen der Flexibilisierung verlieren im Verlauf von Beratung vermittelte Informationen zum Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsbereich immer schneller ihre Bedeutung. Es kommt insofern darauf an, Schlüsselfähigkeiten zu vermitteln, die das Individuum befähigen, auf Veränderungen zu reagieren und die eigene Karriere trotz Unwägbarkeiten zu planen und voranzutreiben. Individuen müssen zunehmend ein konzeptionelles und grundlegendes Verständnis über ihre Qualifikationen und Tätigkeiten entwickeln (Trac-

tenberg/Streumer/Van Zolingen 2002). Die Vermittlung von Handlungskompetenzen wird primäre Aufgabe der BBB-Beratung.

- Das lebenslange Lernen umfasst die Bereiche Arbeit und Bildung gleichermaßen und lässt die Abgrenzung der beiden Bereiche nicht mehr eindeutig zu. Dies erfordert eine Beratung, die beide Gebiete im Blick hat und zu beiden Themen auskunfts- und handlungsfähig ist. Diese Anforderung wird dadurch erschwert, dass es immer größeren Aufwand erfordert, das (erforderliche) Wissen auf einem aktuellen Stand vorzuhalten (ebd.).
- Die Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse und der Lebensentwürfe hat zudem ein Verschwimmen der Grenzen zwischen den individuellen Lebensbereichen Beruf und Privatleben zur Folge. Dies bewirkt, dass Karriereplanung in einem stärkeren Maße als bisher auch die gesamte Lebensplanung mit einbeziehen muss.
- Von der Informationsvermittlung zur Karriereplanung: Aufgrund der technischen Entwicklung können zunehmend Informationen über Bildungsgänge und Berufsbilder selbstständig über das Internet oder Datenbanken abgefragt werden. Zukünftig wird es eher Aufgabe der Beratung sein, das Individuum dabei zu unterstützen, sich Orientierung zu verschaffen, als es mit Informationen zu versorgen. Die BBB-Beratung sollte sich darauf konzentrieren, allgemein zugängliche Informationen durch fachliche Einordnung zu individuell relevantem Wissen weiterzuentwickeln und Ratsuchende in der strategischen Planung, der Persönlichkeitsentwicklung und der Berufsfindung zu unterstützen.

Insgesamt muss die Beratung in Zukunft darauf abzielen, die Individuen unabhängiger von Beratung zu machen. Zentral ist dabei, dass es notwendig wird, die eigenen Lern- und Entwicklungsprozesse zu steuern und hierzu eine strategische Perspektive einzunehmen (ebd.). Individuen sollen zunächst eigenverantwortlich ihre (flexibilisierten) Interessen wahrnehmen können und die Beratung als Unterstützung hinzuziehen. In der Herstellung individueller Strategiefähigkeit hinsichtlich der eigenen Berufs- und Bildungsbiografie liegt eine zentrale Herausforderung moderner Wissensgesellschaften. Es geht insofern um eine Neuaufteilung der Aufgaben zur Bewältigung von Problemen im Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsbereich zwischen Ratsuchendem und Beratungseinrichtung. „Mit der Entwicklung hin zu postmodernen Auffassungen geht z. B. einher, dass Berufs-

und LaufbahnberaterInnen (wie in anderen Beratungsfeldern auch) sich nicht mehr als ExpertInnen im technokratischen Sinne verstehen. Sie sehen ihre Aufgabe darin, Räume zu eröffnen, in denen KlientInnen für sich selbst sprechen und handeln können“ (Sickendiek 2007: 74, ähnlich Borg-Laufs 2004: 637).

Laut der Studien von OECD (2004) und Cedefop (Sultana 2004) müssen die eingesetzten Beratungsmethoden vor allem die Eigeninitiative des Ratsuchenden unterstützen. Hierzu sei eine Beeinflussung des Verhaltens von Ratsuchenden nötig: Dem Bereich der Verhaltensänderung komme im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategien eine immer höhere Bedeutung zu. Persönliche Eingliederungspläne (Aktivierung, Qualifizierung), Aktionspläne und individuelle Kompetenzprofile müssten gemeinsam vom Ratsuchenden und Berater erstellt werden. Der Ratsuchende solle dabei befähigt werden, diese Schritte hin zu einer gegebenenfalls neuen Berufswahl, beruflichen Weiterbildung oder Verbesserung seines Bewerberverhaltens eigenverantwortlich zu gehen. Hierfür eignen sich insbesondere *behavioristisch orientierte Methoden*; aber auch andere Methoden, die eigenverantwortliches Verhalten fördern, wie z. B. die *klientenzentrierte Methode*, können gute Beratungserfolge produzieren.

Neben dieser Aktivierung von Ratsuchenden ist es weiterhin notwendig, eine ganzheitliche Beratungsperspektive einzunehmen und zwar in zweierlei Hinsicht: Zum einen muss die gesamte Lebensperspektive der Ratsuchenden berücksichtigt werden, zum anderen müssen verschiedenartige Lebensentwürfe einbezogen werden. Darüber hinaus muss die Beratung sich einerseits biografiebezogen ausrichten, um eine das gesamte Leben umspannende planerische Perspektive einnehmen zu können. Hierzu sind präventive Methoden notwendig, die eine biografieorientierte Sichtweise einnehmen und planerisches Handeln ermöglichen (Tractenberg/Streumer/Van Zolingen 2002). Zum anderen muss die Beratung offen sein für unterschiedliche Bedürfnisse, die insbesondere aus der Pluralisierung der Lebenswelt heraus entstehen (Amundson 2006). Dazu sind ebenfalls ganzheitliche Ansätze erforderlich, die die Biografie des Individuums und seine Eingebundenheit in unterschiedliche soziale und kulturelle Kontexte berücksichtigen (ebd.). Um diesen Herausforderungen zu begegnen, eignen sich *klientenzentrierte Methoden*.

Insgesamt geht es bei der Auswahl der einzusetzenden Methoden darum, inwieweit sie die neue Komplexität der Wissensgesellschaft angemessen aufgreifen können. Es wird eine interdisziplinäre Herangehenswei-

se verlangt, die auf Methoden aus den Gebieten der Wirtschaftswissenschaften, der Soziologie, der Anthropologie und der Organisationspsychologie (Herr/Cramer 1995) aufbaut. Ebenso wird die Anwendung ganzheitlicher, auf dem Komplexitätstheorem der postmodernen Psychologie basierender Modelle vorgeschlagen (Leong 1996, Young/Valach 1996). Solche Modelle sind aber in ihrer Entwicklung noch nicht gereift und zudem bisher noch nicht ausreichend geprüft worden (Tractenberg/Streumer/Van Zolingen 2002). Demzufolge sind derartige methodische Weiterentwicklungen gegenwärtig noch nicht wirkmächtig im Kontext der BBB-Beratung geworden.

#### 5.4 Schlussfolgerungen

Im Blickpunkt dieses Kapitels stand die Frage, inwiefern BBB-Beratung den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden berücksichtigt (Hypothese 2). Dafür müssen Beratungseinrichtungen über verschiedene Methoden verfügen, die sich (a) je nach den nutzerspezifischen Erfordernissen einsetzen lassen (Indikator 10), sowie (b) die Ratsuchenden entsprechend ihrer Möglichkeiten aktiv in die Produktion der Beratungsleistung integrieren (Indikator 11). Es hat sich gezeigt, dass die in diesem Kapitel dargestellten gängigen Beratungsmethoden jeweils in unterschiedlichem Maße geeignet sind, um den einzelnen Zielen und Zielgruppen von BBB-Beratung optimal gerecht zu werden. So ist beispielsweise die informationsstrukturelle Methodik besonders geeignet, die Komplexität der Veränderungen im Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsbereich angemessen zu vermitteln, während klientenzentrierte oder behavioristische Ansätze die Individuen prinzipiell besser in ihren eigenen planerischen Fähigkeiten unterstützen und zu eigenverantwortlichem Handeln anregen können. Um eine erfolgreiche Aktivierung zu erzielen, muss die Auswahl der Beratungsmethode entsprechend aus der Perspektive der Nutzer erfolgen. Entscheidend ist nicht, welcher Ansatz für den Berater generell am plausibelsten erscheint oder welcher Theorieschule er sich verpflichtet fühlt, sondern welcher Ansatz beim Ratsuchenden verfängt und hilft, die gewünschten Ergebnisse zu produzieren. Dabei gestalten sich für alle Methoden die Ziele der Beratung entsprechend der Ausgangssituation: Eine *informative Beratung* hat den Ausgleich eines Informationsdefizits zum Ziel, eine *situative Beratung* hat zusätzlich die Entwicklung konkreter Ziele für eine bestimmte Situation zum Ziel und die

*biografieorientierte Beratung* entwickelt Ziele über den konkreten Anlass hinaus.

Die Betrachtung der Methoden in Bezug auf bestimmte Zielgruppen hat aufgezeigt, dass sich aus den Komponenten *Beratungsbedarf* und *Lerntyp*, mit denen die Zielgruppen beschrieben werden können, strategische Szenarien zum effektiven Methodeneinsatz entwickeln lassen. So können beispielsweise bestimmten Lerntypen oder bestimmten Bedarfs-szenarien Methoden zugeordnet werden, die die besonderen Voraussetzungen der jeweiligen Beratungssituation gezielt erfassen. Je nach Komplexität des Beratungsbedarfs und je nach den lernpsychologischen Voraussetzungen der Ratsuchenden sind verschiedene Methoden angemessen:

- Szenario A: Komplexer Beratungsbedarf, geringe Lernkapazität → informationsstrukturelle Methode
- Szenario B: Informativer Beratungsbedarf, geringe Lernkapazität → informationsstrukturelle Methode
- Szenario C: Komplexer Beratungsbedarf, hohe Lernkapazität → klientenzentrierte oder behavioristische Ansätze
- Szenario D: Informativer Beratungsbedarf, hohe Lernkapazität → lösungsorientierte Kurzberatung

Diese Szenarien für unterschiedliche Bedürfnisse und Kompetenzen auf Seiten der Ratsuchenden machen deutlich, dass die verschiedenen Beratungsmethoden potenziell geeignet sind, Unterschiede in der Aktivierungsfähigkeit und -bereitschaft der Ratsuchenden angemessen zu berücksichtigen. Die Passwahrscheinlichkeit einer Beratungsmethode auf eine Zielgruppe bestimmt sich dabei in hohem Maße durch die Genauigkeit in der Zielgruppenbestimmung. Hypothetisch ließe sich formulieren: Je spezifischer eine Gruppe nach Merkmalen differenziert werden kann, desto leichter ist die Zuordnung zu bestimmten Bedarfs- und Lerntypen und zu den Beratungsmethoden. Eine solche zielgruppenspezifische Betrachtung von Beratungsmethoden ist allerdings bisher so in der Wissenschaft nicht vorgenommen worden. Zu prüfen bleibt daher zum einen, inwiefern sie Umsetzung in der Beratungspraxis findet (siehe Kapitel 9). Zum anderen wäre eine Anwendung dieser strategischen Maßnahmen zunächst empirisch daraufhin zu prüfen, inwieweit sich die Beratung unter Nutzung solcher Instrumente in ihrem Angebot verbessert.

Zunächst lässt sich aber festhalten, dass prinzipiell verschiedene Beratungsmethoden vorliegen, die einen nutzerspezifischen Einsatz der jeweils am besten geeigneten Methodik erlauben. Daraus lassen sich auch positive Erkenntnisse hinsichtlich der Koproduktion der Leistung ableiten. Hier konnte gezeigt werden, dass alle vier methodischen Ansätze gleichermaßen den Aspekt der Beziehungsgestaltung als ein wichtiges Element des Beratungsprozesses betonen. Die Beziehung zwischen Berater und Ratsuchendem wird von allen Ansätzen als entscheidender Faktor für die im Wesen der Beratung liegende gemeinschaftliche Problembearbeitung von Berater und Ratsuchendem gesehen. Entsprechend lassen sich in allen vier Ansätzen hinsichtlich des Ablaufes im Beratungsprozess vergleichbare Kernschritte herausarbeiten. Die Ausführlichkeit und die konkrete Gestaltung der einzelnen Schritte im Beratungsprozess hängen dabei jeweils von der Ausgangssituation und dem damit verbundenen Beratungsbedarf ab. In der Summe erscheinen die gängigen Beratungsmethoden also grundsätzlich geeignet, eine Aktivierung der Ratsuchenden im Sinne des Empowerment - und damit des Aktivierenden Staates - zu erzielen. Tatsächlich stellt der Empowerment-Ansatz einen expliziten Bezugspunkt der BBB-Beratung dar:

„Beratung will ein Empowerment der Nutzer erreichen, d. h. neben ihren Bedürfnissen insbesondere ihre Rechte zur Geltung bringen, d. h. auch das weitestgehende Wiedererlangen von Kontrolle und Verfügungsgewalt über sich und seine Angelegenheiten sowie persönlichen und kollektiven Einfluss auf die Personen und Institutionen, die das eigene Leben beeinflussen.“ (Nestmann/Sickendiek/Engel 2007: 45).

Um diesem Anspruch gerecht zu werden, bedeutet die grundsätzliche Eignung der Beratungsmethoden jedoch lediglich eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für eine erfolgreiche Aktivierung der Ratsuchenden. Entscheidend für eine aktivierende Beratung ist vielmehr die tatsächliche nutzerspezifische Anwendung der verschiedenen Methoden in der koproduktiven Interaktion mit dem Ratsuchenden. Die konkrete Aktivierung hängt also von der individuell richtigen Auswahl der Methoden ab; nur so können die Potenziale des Einzelnen frei gelegt und der Ratsuchende als Leistungsempfänger aktiviert werden. Der spezifische methodisch-didaktische Zugang zu den Ratsuchenden wird so zum zentralen Leistungsmerkmal von BBB-Beratung im 21. Jahrhundert, während sektorales

oder fachspezifisches Wissen und die reine Informationssammlung und -weitergabe an Bedeutung verlieren.

**Tabelle 15: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger/Bürger (Kapitel 5)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
Hypothese 2: BBB-Beratung berücksichtigt den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden.	7	Der Staat stellt die Definition des Bedarfs an BBB-Beratung sicher.	
	8	Der Staat gestaltet durch rechtsverbindliche Vorgaben die Rahmenbedingungen der BBB-Beratung.	
	9	Der Staat übernimmt die Finanzierung von Beratungsangeboten, die er selbst als notwendig definiert hat, sofern keine ausreichende Aktivierungsbereitschaft (d. h. Finanzierungsfähigkeit/-bereitschaft) besteht.	
	10	Die gängigen Beratungsmethoden lassen sich nutzerspezifisch einsetzen.	+
	11	Die gängigen Beratungsmethoden integrieren die Ratsuchenden entsprechend ihrer Möglichkeiten aktiv in die Produktion der Beratungsleistung.	+
	12	Die Beratungseinrichtungen setzen verschiedene Methoden je nach den nutzerspezifischen Erfordernissen ein.	
	13	Die Berater verfügen selbst über die an die Ratsuchenden zu vermittelnden Schlüsselkompetenzen.	
	14	Inanspruchnahme und Ausmaß von BBB-Beratung werden differenziert nach der individuellen Bedürftigkeit gewährt.	

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

Tabelle 15 gibt einen Überblick über die Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger hinsichtlich der zentralen Beratungsmethoden. Es wird deutlich, dass die Methoden nur einen Teil der definierten Indikatoren betreffen und zudem zu klären bleibt, ob und wie die dargelegten Methoden von den verschiedenen Beratungsanbietern tatsächlich eingesetzt werden. Diese Frage greifen wir im Rahmen der Befragung der Beratungsanbieter auf. Dabei stehen neben dem Beratungsverständnis vor allem die Kompetenzen der Berater selbst im Blickpunkt. Denn für den Beratungsprozess und eine erfolgreiche Aktivierung ist zu beachten, dass die Berater nicht nur Schlüsselkompetenzen wie Verarbeitungskompetenz, Selbstreflexion und -steuerung etc. an die Ratsuchenden vermitteln sollen, sondern für deren Vermittlung auch selbst über Schlüsselkompetenzen verfügen und diese anwenden können müssen. Dafür ist nicht nur *professionelles* Handeln seitens der Berater notwendig, sondern

vor allem *professionalisiertes* Handeln, das auf wissenschaftlich fundierten und reflektierten Erkenntnissen basiert (Wolf 2006: 27).

## 6 Aktivierung von Leistungsanbietern und Verwaltung: Rechtliche Rahmenbedingungen

Nachdem wir in Kapitel 3 die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen der BBB-Beratung erörtert haben, sollen in den folgenden zwei Kapiteln nun weitere systemische Faktoren behandelt werden, die das Zustandekommen einer Beratung beeinflussen. Im Fokus dieses Kapitels stehen zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Rückschlüsse für alle drei Aktivierungsdimensionen erlauben und für fast alle formulierten Hypothesen von Bedeutung sind.

Mit Blick auf die *Aktivierung der Leistungsempfänger* geben die rechtlichen Rahmenbedingungen Aufschluss über die Frage, ob und inwiefern BBB-Beratung ein zentrales Element aktivierenden „Förderns“ darstellt, das die Leistungsempfänger durch zielgruppenspezifische Ausgestaltung in die Lage versetzt, die eigene Bildungs- und Berufsbiographie unabhängig von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu gestalten (Hypothese 1). So lässt sich anhand der rechtlich fixierten Vorgaben aufzeigen, inwiefern die Ziele der sozialen Inklusion und der Beschäftigungsfähigkeit (Indikator 1) sowie des bürgerschaftlichen Engagements (Indikator 2) in der Praxis durch den Gesetzgeber als Vorgabe für die BBB-Beratung benannt werden und inwiefern die Beratungsangebote in ihren rechtlichen Vorgaben explizit an spezifischen (arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitisch relevanten) Nutzergruppen, Beratungsanlässen und Themenschwerpunkten ausgerichtet sind (Indikator 3). Um den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden in der BBB-Beratung zu berücksichtigen (Hypothese 2) muss der Staat die Definition des Bedarfs an BBB-Beratung sicherstellen (Indikator 7) und die Rahmenbedingungen der BBB-Beratung durch rechtsverbindliche Vorgaben gestalten (Indikator 8). Schließlich geben die rechtlichen Rahmenbedingungen auch Aufschluss über die Inanspruchnahme und das Ausmaß von BBB-Beratung, die im Aktivierenden Staat differenziert nach der individuellen Bedürftigkeit gewährt werden sollten (Indikator 14). Dies kann sich etwa darin ausdrücken, dass es keinen allgemeinen Anspruch auf bestimmte Beratungsleistungen gibt und Zugangskriterien zu Beratungsleistungen in rechtsverbindlicher Form definiert sind.

Für die *Aktivierung des Staates* ist zu fragen, inwiefern der Staat eine aktive Gestaltung der Beratungslandschaft betreibt und somit sowohl in der Bildungs- als auch in der Berufs- und Beschäftigungsberatung jeweils seine Gewährleistungs- und Führungsverantwortung aktiv wahr-

nimmt (Hypothese 3). Auch hier können zunächst die Bedarfsdefinition und die rechtsverbindliche Ausgestaltung der Rahmenbedingungen als Indikatoren herangezogen werden (s. o.). Darüber hinaus muss der Staat auch die Bereitstellung von Beratungsangeboten gewährleisten, die er als notwendig definiert hat (Indikator 15), und für die Ratsuchenden Transparenz über bestehende Angebote, ihre Qualität und ihre Kosten herstellen (Indikator 16). Soweit staatliche Einrichtungen (weiterhin) als Anbieter von BBB-Beratung auftreten, sollten zudem Management- und Organisationsreformen eine effiziente und effektive Leistungserbringung durch eine Steigerung der Produktivität und Effizienz sicherstellen (Hypothese 4). Dabei ist insbesondere zu beachten, dass die Ziele mit Blick auf die BBB-Beratung mit den anderen Zielen der Organisation abgestimmt werden (Indikator 17) und Strukturen und Prozesse der BBB-Beratung in die Gesamtorganisation so integriert sind, dass eine Zielerreichung für die BBB-Beratung gewährleistet ist (Indikator 18).

Für die *Aktivierung der Leistungsanbieter* sollte die Leistungsstruktur in der BBB-Beratung pluralistisch organisiert sein (Hypothese 5). Hier ist zu prüfen, ob und inwiefern die rechtlichen Rahmenbedingungen in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell) zulassen (Indikator 19). Wo dies nicht der Fall ist/war, muss der Staat die Leistungsstruktur der BBB-Beratung für Akteure/Anbieter des gemeinnützigen, privatwirtschaftlichen und informellen Sektors öffnen, indem er (quasi-)marktwirtschaftliche Wettbewerbselemente in der BBB-Beratung einführt (Indikator 20) und bestehende staatliche Monopole aufhebt (Indikator 21). Zudem können die rechtlichen Rahmenbedingungen aber auch Hinweise darauf geben, ob für alle staatlich finanzierten Beratungsangebote der kollektive Nutzen klar definiert ist (Indikator 24). Dies wiederum lässt Rückschlüsse auf Hypothese 6 zu, wonach der Staat nur dort die Finanzierung von BBB-Beratung übernimmt, wo keine marktgerechten Erlöse zu erzielen sind und die staatliche Finanzierung ausdrücklich der politischen Zielsetzung entspricht. Schließlich zeigen die rechtlichen Rahmenbedingungen auch, ob der Staat nur dort selbst als Leistungsanbieter von BBB-Beratung auftritt, wo (nicht-staatliche) Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet. Dies lässt sich – neben den oben genannten Indikatoren 19 und 21 – daran festmachen, ob Bewertungsmaßstäbe für Angebote der BBB-Beratung definiert und bekannt sind (Indikator 27).

## 6.1 Die historische Entwicklung von BBB-Beratung in Deutschland

Neben den gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungsprozessen der vergangenen Jahrzehnte ist die Entwicklung in den Feldern Bildung, Beruf und Beschäftigung in Deutschland – und damit von BBB-Beratung – auch durch politische Entscheidungen und Weichenstellungen geprägt. Diese können sowohl Reaktionen auf den gesellschaftlichen und ökonomischen Strukturwandel darstellen als auch Ausdruck von (veränderten) politischen Präferenzen sein. In diesem Kontext ist zu fragen, an welchen Stellen politische Entscheidungen gestalterischen Einfluss auf die Transformation der Beratungslandschaft in Deutschland genommen haben bzw. nehmen konnten. Der Blick auf die historische Entwicklung der BBB-Beratung in Deutschland<sup>108</sup> soll helfen, diese Frage zu beantworten. Bei der Nachzeichnung der chronologischen Entwicklung von BBB-Beratung in Deutschland ist zu differenzieren zwischen den politischen Leitlinien und Weichenstellungen, die Ausdruck finden in staatlichen Vorgaben und Regelungen und in letzter Konsequenz in Gesetzesform gebracht werden, und inhaltlichen Entwicklungslinien der BBB-Beratung, die stark von wissenschaftstheoretischen Diskursen, vornehmlich in den Bereichen Pädagogik und Psychologie, geprägt sind. Die didaktisch-methodische Entwicklung von BBB-Beratung steht nicht im Mittelpunkt unseres Erkenntnisinteresses, vielmehr sollen jene staatlichen Handlungen nachvollzogen werden, die durch aktive Gestaltung Einfluss auf die Herausbildung und Transformation der Beratungslandschaft genommen haben. Die zentralen inhaltlichen Entwicklungen werden aber dort kursorisch in die Aufarbeitung der Richtungsentscheidungen eingearbeitet, wo dies für die Herleitung und Illustration von Entscheidungsprozessen förderlich ist.

Für den heutigen Status quo der BBB-Beratung in Deutschland sind neben der nationalen Ebene auch Entscheidungen und Entwicklungen auf europäischer Ebene bedeutsam. Gemeinsam bilden sie den Rahmen, in dem die systemischen und organisationalen Einflussfaktoren zum Tragen kommen. Gerade die EU nimmt in den letzten Jahren vermehrt Einfluss auf die BBB-Beratung. Die dort formulierten Vorschläge und Empfehlungen haben zwar nach wie vor keinen bindenden Charakter für die Mitgliedsstaaten, zeigen aber deutlich gesamteuropäische Entwicklungslinien auf und sind vielfach Impulsgeber für einen wissenschaftlichen Diskurs über die BBB-Beratung. Die EU übernimmt eine aktive konzeptionelle Rolle in

---

<sup>108</sup> Die Ausführungen zur historischen Entwicklung der BBB-Beratung beziehen sich für die Zeit von 1945-1990 auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland.

der BBB-Beratung und wirkt immanent auf die Politiken der EU-Mitgliedsstaaten ein, auch wenn die Relevanz für die konkrete Ausgestaltung der Beratungslandschaft derzeit noch gering ist (Ertelt 2007). Mit Blick auf den prognostisch wachsenden Einfluss der EU-Politiken im Bildungsbereich halten wir es für sinnvoll, die Entscheidungen der EU zur BBB-Beratung im Gesamtzusammenhang der historischen Entwicklung zu berücksichtigen.

Zuvor erfolgt eine getrennte Darstellung der Entwicklungsstränge für die Bereiche Bildungsberatung und Berufsberatung. Die getrennte Darstellung begründet sich nicht nur durch die inhaltliche Abgrenzung, sondern auch durch den unterschiedlichen Stand der wissenschaftlichen Aufarbeitung der Beratungsentwicklung in Deutschland. Während für die Berufsberatung Abhandlungen zur historischen Entwicklung vorliegen, gibt es im Bereich Bildungsberatung nur Darstellungen für einzelne Teilbereiche, wie z. B. die Schülerberatung. Eine systematische Darstellung der historischen Abläufe z. B. der Schullaufbahnberatung (Müller-Kohlenberg 2007) ist hingegen aufgrund lückenhafter Literaturlage nur eingeschränkt möglich. Insbesondere für die Zeit von 1990 bis heute liegen für die Bildungsberatung wenige Ausarbeitungen vor, die sich mit der historischen Entwicklung befassen. Die Unterschiede im Forschungsstand erklären sich einerseits dadurch, dass die einzelnen Teilbereiche der Bildungsberatung in der Regel unabhängig voneinander betrachtet werden. Andererseits ist die Bildungsberatung in hohem Maße durch die föderale Struktur der Bundesrepublik nach dem 2. Weltkrieg mit der Länderhoheit in der Bildungspolitik, in deren Geltungsbereich auch die Bildungsberatung fällt, geprägt. Die Ausgestaltung der Bildungsberatung in den Ländern erfolgt bis heute individuell, es gibt keine kontinuierliche Abstimmung zwischen den zuständigen Stellen (Reichenbecher 2006). Die vorliegenden kursorischen Beschreibungen der Entwicklungen einzelner Beratungsfelder im Bereich der Bildungsberatung rekurren folgerichtig dann auch oftmals auf einzelne Bundesländer bzw. Regionen (ebd.). Besser, jedoch keineswegs erschöpfend, ist wie gesagt die Literaturlage für die Historie der Berufsberatung. Die zentrale Verantwortung des Staates für die Arbeitsmarktpolitik und die Monopolstellung der BA im Bereich der Berufsberatung bis 1998 erleichtern die Nachzeichnung von Entscheidungen und Entwicklungsprozessen. Darüber hinaus sorgt die hohe politische Relevanz der Arbeitsmarktpolitik in den letzten 30 Jahren für ein großes Forschungsinteresse auch an Teilbereichen der Arbeitsmarktpolitik wie der Berufsberatung.

Für das Feld der Beschäftigungsberatung ist eine Aufarbeitung der historischen Entwicklung nicht möglich. Die Herausbildung einer gezielten Nachfrage nach Beschäftigungsberatung und einer entsprechenden Beratungslandschaft in Deutschland beginnt gerade erst, eine Historie kann demzufolge noch nicht nachvollzogen werden. Beschäftigung außerhalb des Erwerbslebens war zwar schon zu früheren Zeiten und ist auch gegenwärtig Gegenstand von politischen und wissenschaftlichen Diskussionen – bspw. über Grundeinkommensmodelle oder im Kontext des demographischen Wandels (Nutzung bzw. Förderung der Beschäftigungspotenziale Älterer, etwa mit Blick auf ehrenamtliches, bürgerschaftliches Engagement) –, Beschäftigungsberatung stellt jedoch kein etabliertes, strukturiertes Beratungsfeld dar. Als Hypothese lässt sich vermuten, dass Beschäftigungsberatung – soweit sie in der Vergangenheit erbracht wurde – in der Regel durch Anbieter von Bildungs- und Berufsberatung erfolgt sein dürfte oder aber durch Organisationen, die selbst Beschäftigungsmöglichkeiten außerhalb des Erwerbslebens anbieten oder fördern (z. B. soziale Einrichtungen).

#### 6.1.1 Entwicklungslinien der Bildungsberatung

Bildungsberatung ist seit ihren Anfängen institutionell stark mit dem schulischen Angebot an Beratungsleistungen verknüpft, jedoch nicht mit diesem identisch, sie umfasst ebenso den vorschulischen Bereich wie den Bereich der Hochschule und der Weiterbildung.<sup>109</sup> Angesichts ihres vorrangigen Arbeitsmarktbezuges halten wir es jedoch für sinnvoller, die Weiterbildungsberatung (im Kontext dieser Arbeit) der Berufsberatung zuzuordnen (siehe Kapitel 1). Weitere Ausführungen zu diesem Beratungsschwerpunkt finden sich entsprechend im folgenden Abschnitt zur Berufsberatung. Die Tatsache, dass die rechtliche Regelung der Weiterbildung(sberatung) (auch) unter die Zuständigkeit der Bildungsressorts der Länder fällt, verdeutlicht jedoch die unübersichtlichen Strukturen in diesem Bereich.

Aufgrund der föderalen Struktur und der daraus resultierenden zersplitterten Entwicklungspfade kann von einer einheitlichen Geschichte der schulischen Bildungsberatung nach dem 2. Weltkrieg nicht gesprochen werden (Liermann 2004). Gleichwohl kann der Beginn der schulischen Bildungsberatung in Deutschland bis 1975 nach Reichenbecher in drei Sta-

---

<sup>109</sup> Dies wurde im Strukturplan des Deutschen Bildungsrates 1970 ausdrücklich erwähnt: „Bildungsberatung lässt sich nur als Einheit denken, die vom Elementarbereich bis in die Weiterbildung reicht.“ (zitiert nach Reichenbecher 1975: 63).

dien beschrieben werden: Nachdem sich die Etablierung der ersten schulpsychologischen Berater (ab 1922) in den 1920er und 1930er Jahren nicht durchsetzen konnte (1.), wurden zu Beginn der 50er Jahre vor allem in Hamburg und Hessen die ersten Bildungsberatungsstellen eingeführt (2.). Andere Länder der Bundesrepublik folgten dieser Entwicklung vornehmlich im Laufe der 60er Jahre (3.) (vgl. dazu Reichenbecher 1975). Zu dieser Zeit erlebte Bildungsberatung einen wichtigen Aufschwung durch die Kritik am damaligen Bildungssystem. Dabei waren zwei Kritischulen maßgeblich: Zum einen die Bildungsökonomie, die auf den Zusammenhang gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und Leistungsfähigkeit des Bildungssystems abzielte und zum anderen die Diskussion um „sozialisationsbedingte Bildungsbarrieren und den Zusammenhang von Begabung und Lernen“ (Kejcz 1988:3). Der Diskurs über die Bildungsberatung war in dieser Zeit auch eng mit dem Begriff der Bildungsplanung verknüpft, die aufgrund der expandierenden Schüler- und Studierendenzahlen und des Fachkräftemangels der deutschen Industrie als notwendig erachtet wurde.

Bildungsberatung bekam so im Zuge der Bildungsreformen der 1960er Jahre eine strategische Konnotation und lag damit frühzeitig im Spannungsfeld zwischen individuellen Präferenzen und Möglichkeiten einerseits und dem gesamtgesellschaftlichen ökonomischen Bedarf andererseits (Reichenbecher 1975). Zur besseren Planbarkeit des zukünftigen Stellenbedarfs wurden, parallel zum vermehrten Aufkommen von Bildungsberatungsstellen, überregionale Einrichtungen zur Schaffung gesamtdeutscher Rahmenrichtlinien geschaffen. So wurden 1966 der Deutsche Bildungsrat als Kommission zur Bildungsplanung von Bund und Ländern und 1970 die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung gegründet. Ihre Aufgabe war es, einen gemeinsamen langfristigen Rahmenplan für eine abgestimmte Entwicklung des gesamten Bildungswesens vorzubereiten. In diesem Zusammenhang wurden auch Ziele der Beratungsleistungen im Bildungsbereich genannt, die Maßzahlen für den Ausbau des Beratungsdienstes in Schulen beinhalteten.<sup>110</sup> Ebenfalls in diesem Zeitraum fiel die Stellungnahme der Bundesregierung im Bildungsbericht 1970, in dem erstmals ein Ausbau der Bildungsberatung vorgeschlagen wird (Reichenbecher 1975).<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> So sollten 1980 auf einen Psychologen 5000 Schüler, auf einen Beratungslehrer 1000 Schüler kommen (Reichenbecher 1975, Liermann 2004).

<sup>111</sup> Dies geschah nach der Gründung des Bundesministeriums für Bildung im selben Jahr, nachdem 1969 eine Grundgesetzänderung hinsichtlich der Zusammenarbeit von Bund und Ländern im Bereich der Bildungsplanung durchgesetzt worden war.

Mit diesen politischen Entwicklungen ging ein Wandel im Beratungsverständnis der Bildungsberatung einher, vornehmlich initiiert durch Wissenschaft und Praktiker. Dies führte dazu,

„daß das Konzept der ‚Beratung‘ (...) sich aus Anfängen berufsbezogener Beratung über Auslese und Platzierungsentscheidungen in der Schullaufbahn erweitert zu einem Verständnis, in dem Beratung als konstitutives Element des schulischen Erziehungsprozesses erscheint und sich weniger auf punktuelle Hilfe in Übergangs- und Entscheidungssituationen oder auf Feuerwehrfunktionen bei Problemfällen, sondern mehr auf ‚normale‘ Probleme der gesamten intellektuell-affektiven Entwicklung und persönlichen Selbstverwirklichung aller Schüler bezieht.“ (Skowronek 1974, zitiert nach Reichenbecher 1975: 42).

Bildungsberatung sollte nicht mehr punktuelle Einzelfallhilfe in Problemsituationen, sondern „Instrument bildungspolitischer Entwicklungsplanung“ (Kejcz 1988: 1) sein. Die Bildungsreformen der 1960er Jahre hatten das Bildungssystem in seinen Teilbereichen stark ausdifferenziert und dadurch für den Einzelnen auch intransparenter gemacht. Bildungsberatung sollte auch einen Beitrag zur Chancengleichheit leisten, indem Bildungswege und -chancen transparenter gemacht wurden (Deutscher Bildungsrat 1970, Kejcz 1988).

Da es sich bei der Bildungsberatung um Leistungen im rechtlichen Hoheitsgebiet der Länder handelt, hatten die Initiativen auf Bundesebene jedoch keinen bindenden Charakter für die konkrete Ausgestaltung der Bildungsberatung. Entscheidend waren die länderspezifischen Planungen und Vorgaben.<sup>112</sup> Maßgeblich für die Entwicklung der Bildungsberatung in den Ländern war der Entschluss der Kultusministerkonferenz (KMK) „Beratung in Schule und Hochschule“ vom 14.09.1973. Dort wurde Beratung der Schüler und Studierenden hinsichtlich des Bildungsweges als Kernaufgabe von Schulen und Hochschulen und damit als staatliche Aufgabe eingestuft. Die Institutionalisierung der Schulberatung sollte durch die Kultusverwaltungen der Länder erfolgen, eine Angebotsabdeckung in der Fläche wurde innerhalb von 15 Jahren anvisiert. Die Konzentration der Bildungsberatung sollte mehr auf pädagogische Beratung und punktuell bei Krisen und an Übergängen erfolgen. Beratung wurde in diesem Entschluss

---

<sup>112</sup> Eine Übersicht über den Stand der Bildungsberatung in den einzelnen Bundesländern bis zum Jahre 1975 findet sich in Reichenbecher 1975. Darstellungen aktuelleren Datums liegen nicht vor.

dem Unterricht nachgeordnet und nicht gleichberechtigt verankert. Außerdem fand die von Wissenschaft und Praxis geforderte Kontinuität von Beratung in allen Bildungsphasen im Sinne lebenslangen Lernens keinen Eingang in die Politikziele der KMK (Reichenbecher 1975).

Die Umsetzung der Beschlüsse erfolgte in den Ländern uneinheitlich. Reichenbecher stellt für den schulischen Bereich fest, dass die schleswig-holsteinische sowie die baden-württembergische Politik der Bildungsberatung mit dem landeseigenen Institut für Bildungsplanung und Studieninformation (IBS) und der Einrichtung professioneller Beratungsstellen bis zum Jahr 1975 eine Vorreiterstellung eingenommen und auf andere Bundesländer ausgestrahlt hätten (Reichenbecher 2006: 59f.). Diese Vorreiterrolle wirkte sich aber nicht vereinheitlichend aus. Die Aufnahme der Schulberatung in Schulgesetze der Länder erfolgte ab Mitte der 1970er Jahre (z. B. Baden-Württemberg 23.03.1976) mit unterschiedlich klaren Intentionen und Vorgaben. Generell gab und gibt es auf Länderebene wenig gesetzliche Regelungen analog zum Arbeitsförderungsgesetz (später SGB III) für die Berufsberatung (siehe Abschnitt 6.1.2). Bildungsberatung in den Ländern erfolgte in den meisten Fällen auf Basis von Verwaltungsrichtlinien (Reichenbecher 1975). Deshalb existierten auch lange Zeit Abgrenzungs-/Schnittstellenproblematiken zwischen Bildungs- und Berufsberatung trotz einer Rahmenvereinbarung der KMK und der BA aus dem Jahr 1971 über die Schnittstellen und die Kooperation in der Bildungs- und Berufsberatung (die seitdem regelmäßig erneuert worden ist; letztmals im Oktober 2004).

Die Bemühungen, Bildungsberatung in Schulen flächendeckend als eigenes Handlungsfeld zu etablieren, stagnierten seit Ende der 1970er Jahre. Bildungsberatung als Strukturelement des Bildungswesens konnte sich nicht, wie z. B. vom Deutschen Bildungsrat gefordert und einigen Bundesländern angestrebt, durchsetzen (Reichenbecher 2006), entwickelte sich aber an Schulen als strukturelles Zusatzangebot. Der Leitbegriff der Bildungsberatung für Schüler wurde in den 1990er Jahren allerdings in einigen Ländern „verwässert“, im Fokus steht seitdem vermehrt die schulpsychologische Beratung (ebd.). Die bis heute andauernde Heterogenität der Bildungsberatung in den Ländern auch im Segment der schulpsychologischen Beratung, dokumentieren aktuelle Zahlen zum Verhältnis von Schulpsychologen zu Schülern. Dieses betrug im Jahre 2004 im bundesweiten Durchschnitt 1:12.000, wobei die Spannweite von 1:39.000 bis 1:700 ausgesprochen weit ist (Reichenbecher 2006, Liermann 2004).

Auf Hochschulebene wurde durch die Festschreibung von Beratungsaufgaben im Hochschulrahmengesetz 1976 die „Zentrale Studienberatung“ etabliert. Ziel dieser Beratung war und ist es, die Studienverlaufsergebnisse zu verbessern (Stiehler 2004). In den Folgejahren differenzierten sich die Beratungsleistungen im Hochschulbereich sehr stark aus. Ihre Relevanz ist seitdem unbestritten. Mit der Neufassung der Studienberatung im Hochschulrahmengesetz von 1998 (§ 14) wird Studienfachberatung zur Pflichtberatung, Studierende können (bei schlechten Leistungen) zur Inanspruchnahme der Beratung verpflichtet werden (Stiehler 2004). Damit wurde eine Entwicklung institutionalisiert, die in den 1960er Jahren mit dem Entstehen psychologischer Beratungseinrichtungen auf Initiative der Studierenden und unter Trägerschaft der Studentenwerke einsetzte (ebd.).

#### 6.1.2 Entwicklungslinien der Berufsberatung

Erste Ansätze der Berufsberatung in Deutschland lassen sich bereits für die Zeit des Kaiserreichs feststellen. In diesem Zusammenhang spielt vor allem das Aufkommen der Frauenbewegung mit den Forderungen nach Chancengleichheit bei der Berufsausbildung und Berufstätigkeit eine große Rolle<sup>113</sup> (Krämer 2001, Thiel 2004). Daneben war die „Zentralstelle für Volkswohlfahrt“ bestimmend für die Geschichte der Berufsberatungseinrichtungen, schlug sie doch den Aufbau einer öffentlichen Berufsberatung vor, die die Jugendlichen nach Eignung und Interesse unter Berücksichtigung des Arbeitsmarktes ins Berufsleben eingliedern sollte.

Der in Folge des 1. Weltkriegs zu verzeichnende hohe Fachkräftemangel und der Rückgang der Zahl an Auszubildenden führten zur Forderung nach dem Ausbau der öffentlichen Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung. Der Deutsche Ausschuss für Berufsberatung hatte bereits 1913 eine öffentliche Regelung und Finanzierung der Berufsberatung vorgeschlagen, dieser Vorschlag wurde von den Handwerkskammern 1917 erneuert. Bereits in dieser frühen Entwicklungsphase war ein Merkmal für die Berufsberatung prägend: Die Zusammenfassung von Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung (Müller-Kohlenberg 2007). Am 18.12.1917 wurde die „Geburtsurkunde“ der öffentlichen Berufsberatung veröffentlicht, die Bekanntmachung der bayrischen Staatsregierung „betr. Lehrstel-

---

<sup>113</sup> Aus diesen Entwicklungen geht 1912 die Gründung des Frauenberufsamts hervor. Dessen Ziel war es u. a., objektive berufskundliche Informationen zu beschaffen und sammeln, eine fundierte wissenschaftliche Basis für Berufsauskunftsstellen zu stellen und die Etablierung öffentlicher Berufsämter zu unterstützen (Müller-Kohlenberg 2007).

lenvermittlung und Berufsberatung“, in der die Berufsberatung durch öffentliche Einrichtungen in Bayern angekündigt wurde. Die notwendige Wiedereingliederung von Kriegsheimkehrern und die erforderliche planvolle Berufsnachwuchspolitik beförderten die Einrichtung öffentlicher, unparteiischer und gemeinnütziger Berufsberatungsstellen, bis auf weiteres vornehmlich in kommunaler Trägerschaft. Eine Reichsrechtliche Regelung vom 9.12.1918 berechnete die Länder, Gemeinden zu verpflichten „Einrichtungen für eine allgemeinnützige Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung, in Sondereinheit in Verbindung mit öffentlichen unparteiischen Arbeitsnachweisen“ (unter Beteiligung von Arbeitgebern und Kammern) zu schaffen. Weitere Impulse erhielt die Berufsberatung durch den Aufschwung der Sozialwissenschaften und der Psychologie in der Weimarer Republik, in denen die Eignung der Menschen für einen Beruf Gegenstand von Grundlagenforschung war. In der Folge fanden etwa Eignungstestverfahren Eingang in die Berufsberatung (Kuhnert 2004).

Berufsberatung gründete sich seit 1922 auf das Arbeitsnachweisgesetz (ANG). Berufsberatung erfolgte in kleineren Orten durch die Geschäftsführung der Arbeitsnachweise (Arbeitsämter), in Städten gab es eigenständige Berufsämter mit fachlich geschultem Beratungspersonal. Die Akzeptanz und Legitimation der Berufsberatung stieg in den 1920er Jahren kontinuierlich an und führte zu einem rechtlichen, organisatorischen und personellen Ausbau der Berufsberatung in Deutschland. Das Gesetz über Arbeitslosenvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 16.07.1927 beinhaltete erstmals den Rechtsanspruch auf unparteiische, unentgeltliche Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung und schuf eine Reichsanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung, an die die 1952 gegründete Bundesanstalt für Arbeit konzeptionell und organisatorisch anknüpfen konnte (Krämer 2001, Thiel 2004). Berufsberatung wurde zur Pflichtaufgabe der reichseinheitlich organisierten Arbeitsverwaltung. Jedes Arbeitsamt sollte fortan eine eigene Abteilung Berufsberatung einrichten (ebd.). Berufsberatung hatte dabei unentgeltlich zu sein. Berufsberatungsstellen konnten jedoch wegen der schwierigen finanziellen Lage nicht oder nicht in vollem Umfang in allen Arbeitsämtern eingerichtet werden.<sup>114</sup> Parallel wurde gewerbsmäßige Berufsberatung verboten. Außerhalb der Reichsanstalt durften nur „nichtgewerbemäßige Einrichtungen“ wie z. B. Wohltätigkeitsorganisationen Berufsberatungen anbieten. Im A-

---

<sup>114</sup> Am 01. Mai 1929 verfügten 166 Arbeitsämter über hauptamtliche Berufsberater, während in 134 Amtsbezirken Berufsberatung nur nebenamtlich angeboten wurde (Krämer 2001).

VAVG wurde eine Prämisse festgehalten, die bis heute die Berufsberatung in der Arbeitsverwaltung prägt: Der Vorrang der arbeitsmarktpolitischen Anforderungen vor pädagogischen Zielsetzungen der Beratung (Krämer 2001).

In der Zeit des Nationalsozialismus wurde Beratung zu einem Instrument der Repression. Die Vorstellungen der freien Berufswahl, heute grundgesetzlich verankert in Artikel 12 des Grundgesetzes, wurden durch eine gezielte „Berufslenkung“ ersetzt, die entsprechend der Bedarfe vor allem an Facharbeitern vorgenommen wurde. Am 5.11.1935 wurde mit dem Gesetz über Arbeitsvermittlung, Berufsberatung und Lehrstellenvermittlung das Beratungs- und Vermittlungsmonopol auf die Reichsanstalt übertragen (§ 1). Berufsberatung durch andere Personen oder Organisationen war nicht mehr erlaubt. Seit 1938 bestand ein Meldzwang für alle Schulabgänger bei der Berufsberatung. Die Freiwilligkeit der Inanspruchnahme von Berufsberatung als eine Grundvoraussetzung der Vertrauensbildung war weggefallen. Dies bedeutete einen großen Vertrauensverlust in die Unabhängigkeit der Berufsberatung, der noch lange nach dem 2. Weltkrieg nachwirken sollte (Müller-Kohlenberg 2007).

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs hob das Grundgesetz 1949 die Praxis der Berufsnachwuchslenkung aus dem 3. Reich auf und garantierte die Freiheit der Berufswahl, der Ausbildungsstätte, der Berufsausübung und der Arbeitsplatzwahl (Artikel 12). Bis 1952 war Arbeitsvermittlung und damit auch Berufsberatung Ländersache. Im Jahre 1952 wurde die Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (BAA) gegründet, die mit ihren zentralen Strukturen an den Aufbau der ehemaligen Reichsanstalt anknüpfte (Thiel 2004). Berufsberatung ist seitdem stark mit dem Sozialstaatsprinzip verknüpft und ein Element aktiver Arbeitsmarktpolitik in Deutschland (Müller-Kohlenberg 2007). Mit ihren Lehrgängen zur Berufsausbildung und ihren Lehrwerkstätten als Antwort auf die schwierige Arbeitsmarktsituation Mitte der 1950er Jahre leistete die Bundesanstalt einen großen Beitrag zur Erhöhung des Ansehens von Berufsberatung (Krämer 2001). Berufsberatung bekam dadurch eine neue Legitimation und wurde mit explizitem Arbeitsmarktbezug etabliert.

1957 bekräftigte die Novellierung des AVAVG die Monopolstellung der Bundesanstalt bei der Berufsberatung. 1967 bestätigte auch das Bundesverfassungsgericht das staatliche Monopol in der Arbeitsvermittlung mit der Bedeutung ihrer steuernden Funktion und ihrem gesamtgesellschaftlichen Nutzen (Deutscher Bundestag 2004) und stärkte die Rolle der

BAA. Die unter das Monopol fallenden Aufgaben entsprachen dabei den wesentlichen Berufswahlsituationen in der Industriegesellschaft: Zum einen die Berufsberatung beim Übergang von Schule in Ausbildung oder Studium, zum anderen die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt. Darüber hinaus gehende Beratung wurde aufgrund der Charakteristika der Erwerbsbiographien (Normalarbeitsverhältnis) für die große Mehrheit der Individuen nicht für notwendig erachtet.

Die Ablösung des AVAVG erfolgte am 27.06.1969 durch das Arbeitsförderungsgesetz (AFG). Dieses beinhaltete neben der Umbenennung der BAA in Bundesanstalt für Arbeit (BA) auch wesentliche Weichenstellungen für die Berufsberatung. So wurde Berufsberatung im Stellenwert erhöht, indem dieser Arbeitsbereich zu einer eigenständigen Fachaufgabe der BA wurde. Die umfassende Berufsorientierung als Kernaufgabe wurde präzisiert (§ 31 AFG), die Arbeit des psychologischen Dienstes und des Ärztlichen Dienstes wurden in den Gesetzestext aufgenommen (§ 27 Abs. 2 AFG) und die Kooperation der Berufsberatung mit anderen Akteuren (Schulen, Sozial- und Jugendhilfe etc.) wurde explizit gemacht (§ 32 AFG) (Krämer 2001, Müller-Kohlenberg 2007, Thiel 2004). Die im AFG angelegten Kooperationen finden ihre Entsprechung in Kooperationsabkommen der BA mit der KMK (12.02.1971), den Kammern (12.11.1973) und den Hochschulen (11.12.1973).

Während der Blüte der Industriegesellschaft 1950 bis 1970 kam es auch zu ersten Veränderungen in der Ausgestaltung der Berufsberatung. Bis in die 1960er Jahre fanden vorwiegend in psychologischen Theorien verwurzelte Beratungsansätze Verbreitung, die sich an defizitären und fehlentwickelten Persönlichkeitsstrukturen orientierten und diese ähnlich wie Krankheiten in der Medizin als behandelbar sahen (Sickendiek/Engel/Nestmann 1999). Erst Ende der 1960er Jahre setzten sich in der Sozialarbeitstheorie Ansätze durch, die die Hauptaufgaben der Beratung in der Aufklärung und Emanzipation sahen. Mit diesen Ansätzen einher ging eine neue Sichtweise bezüglich der Ursachen des individuellen Beratungsbedarfes: Nachdem zuvor individuelle Defizite im Mittelpunkt der Betrachtung standen, kamen nun Einflüsse der sozialen Umwelt in den Blick. Diese an sozial-gesellschaftlichen Bedingungen orientierte Problemreflexion fokussierte auf die Stärkung individueller Bewältigungskompetenzen. Dieser Fokus führte dazu, dass sich Beratung bis in die 1980er Jahre hinein auf Problemgruppen und benachteiligte Zielgruppen konzentrierte (Kejcz 1988, Sickendiek/Engel/Nestmann 1999). Dieser Wandel im Beratungsver-

ständnis lässt sich nach Krämer auch auf institutioneller Ebene nachverfolgen: Während im AVAVG versucht worden sei, negative Folgen politischer und wirtschaftlicher Entwicklungen abzufedern, sollte mit dem neuen AFG aktive, vorausschauende und fördernde Arbeitsmarktpolitik betrieben werden (Krämer 2001).

In den siebziger Jahren erlebte die Berufsberatung der BA einen stetigen fachlichen und organisatorischen Ausbau und eine Erweiterung des Angebotsspektrums: Erweiterung Fachtechnischer Dienst 1974, Erneuerung der Dokumentationsstellen 1975, spezifische Berufsberatung für Behinderte 1975, Ausbau der telefonischen Auskunftserteilung 1978, Einführung Berufsinformationszentren 1979 sowie Gruppenberatung 1980 (Krämer 2001, Müller-Kohlenberg 2007). In den 1980er Jahren wurden zudem neue Förderinstrumente im Bereich der beruflichen Ausbildung, vornehmlich zur Förderung benachteiligter Gruppen, formal bei der Berufsberatung angesiedelt: Die Berufsausbildung in außerbetrieblichen Einrichtungen (BaE) und die ausbildungsbegleitenden Hilfen (aH). Berufsberatung fokussierte im Zuge dieser Entwicklung sehr stark auf die Akquise von Ausbildungsplätzen für ihre Klientel und wurde dadurch oft auf die Rolle als „Lehrstellenbörse“ reduziert. Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre stand eine inhaltliche, methodisch-didaktische Neufassung der Berufsberatung im Fokus. Das Rollenverständnis der Berufsberater wurde 1993 in neuen fachlichen Anweisungen zur beruflichen Beratung festgehalten. Ihre Kernaussage lautete: Beratung ist ein individueller, kaum standardisierbarer Prozess. Der Wandel der Arbeitsmarkt- und Ausbildungssituation führte dazu, dass Berufsberater seit den 1990er Jahren stärker darauf fokussieren, den aktuellen Stellenbedarf von Arbeits- und Ausbildungsmarkt im Blick zu haben als die individuellen Beratungsbedarfe (Müller-Kohlenberg 2007).

Parallel entwickelte sich die Weiterbildungsberatung seit Anfang der 1970er Jahre in der Zuständigkeit der Bundesländer. Während die Entwicklung der Bildungsberatung an Schulen und Hochschulen jedoch in institutionellen Bahnen verlief, wurde die Weiterbildungsberatung nicht institutionell verankert. So begrenzte die KMK 1973 einen umfassenden Ausbau der Beratung außerhalb von Schulen. Angesichts der zum damaligen Zeitpunkt weitgehend stabilen Arbeitsverhältnisse wurde kein Handlungsdruck für eine Ausweitung der Weiterbildung und damit auch nicht für die Weiterbildungsberatung gesehen (Kejcz 1988). Stattdessen setzten die Bundesländer im Bereich der Weiterbildung auf Marktmechanismen und

unterstützten die Zusammenführung von Angebot und Nachfrage nicht durch bildungsplanerische Instrumente wie z. B. in der Bildungsberatung (ebd.). Im Ergebnis fand sich Weiterbildungsberatung nur in wenigen Erwachsenenbildungs- und Weiterbildungsgesetzen explizit wieder (siehe Abschnitt 6.2.2). Allein die Information über ihre Angebote wurde Weiterbildungseinrichtungen in einigen Bundesländern zur gesetzlichen Auflage gemacht.

Der Bund versuchte, Weiterbildung ab Mitte der 1970er Jahre durch Sonderprogramme und Initiativen zu fördern. In diesem Rahmen wurden auch einzelne Weiterbildungsberatungsstellen gegründet (ebd.). Triebfeder für die Diskussion um Weiterbildungsberatung wurden aber erst der Anstieg der Arbeitslosigkeit und die Verstetigung der hohen Arbeitslosenquote, die sich zu einem gesellschaftlichen und ökonomischen Problem spätestens ab Anfang der 1980er Jahre entwickelte (Harke 1999). Wie in den 1960er Jahre für die Bildungsberatung wirkten nun auch im Bereich Weiterbildung bildungsökonomische Überlegungen als Katalysator (in den 1960er Jahren war ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften der Auslöser, in den 1980er Jahren der technologische Wandel) (Kejcz 1988, Harke 1999). Weiterbildung(sberatung) war und ist fortan nicht mehr nur an Arbeitslose und benachteiligte Gruppen, sondern zunehmend auch an die erwerbstätige Bevölkerung gerichtet. Sie ist eine Entscheidungshilfe für alle Ratsuchenden (Schiersmann/Thiel 2004, Schiersmann 2004, Kejcz 1988).

Der Ausbau der Beratungslandschaft in der Weiterbildung war in den 1990er Jahren jedoch nicht erfolgreich. Vor allem Finanzierungsprobleme in Ländern und Kommunen verhinderten die Ausweitung der Beratungsangebote. Es gab keine praktische Umsetzung des Ausbaus der Weiterbildungsberatung, wie in „bildungspolitischen Bekenntnissen“ postuliert (Schiersmann/Thiel 2004: 892). Harke ermittelte folgerichtig im Jahr 1996 bundesweit auch nur 150 Beratungsstellen für Weiterbildung (Harke 1999). Es ist eine strukturelle Stagnation zu erkennen. „Die bildungspolitische Intention, nach der Beratung Strukturelement zum Auf- und Ausbau der Weiterbildung sein kann, ist schwer zu realisieren.“ (Kejcz 1988: 17f.).

Für die Berufsberatung kam es in den 1990er Jahren dagegen zu wesentlichen Reformen insbesondere in der Arbeitsmarktpolitik, die in dem 1996 von der Bundesregierung beschlossenen Wechsel zur Nachfrageorientierung in der Beratung und Vermittlung ihren Ausdruck finden. Bereits im Jahr 1994 wurde das Vermittlungsmonopol der BA, im Jahr 1998 das

Berufsberatungsmonopol aufgehoben.<sup>115</sup> Die Deregulierung staatlichen Handelns wurde für die Berufsberatung mit dem Inkrafttreten des SGB III, als Ersatz des AFG, zum 01.01.1998 vollzogen. Das Alleinrecht der BA auf berufliche Beratung und Ausbildungsvermittlung (gem. § 4 AFG) entfiel ersatzlos, allein einzelne Schutzklauseln (§§ 288a ff. SGB III) blieben bestehen (Krämer 2001, Thiel 2004, Müller-Kohlenberg 2007). Grund hierfür war unter anderem die verstärkte Nachfrage nach Berufsberatung (OECD 2004) sowie die Entstehung neuer Beratungsformen und -inhalte, wie etwa Karriereberatung, Coaching oder Bildungsberatung im Alter, die privaten Beratern wachsende Marktchancen boten (Thiel 2004). Ein Festhalten am staatlichen Monopol hätte außerdem einen erheblichen Ausbau des Personals in der öffentlichen Verwaltung mit entsprechenden Kostensteigerungen bedeutet. Zudem hatten die Reformen das Ziel, kunden- und wettbewerbsorientierte Dienstleistungen am Arbeitsmarkt zu ermöglichen (Deutscher Bundestag 2004, Schober 2000). Private Beratungseinrichtungen etablierten sich in der Berufsberatung in Folge der veränderten gesetzlichen Rahmenbedingungen vornehmlich in dem Bereich Karriere- und Laufbahnberatung für eine zahlungsbereite und -fähige Klientel (Müller-Kohlenberg 2007, Thiel 2004).

Beratung wurde im SGB III inhaltlich weiter gefasst und beinhaltet nun Berufsberatung, Eignungsfeststellung, Berufsorientierung und Arbeitsmarktberatung, Ausbildungsförderungsberatung, Beratung in Fragen der schulischen Bildung (soweit diese für die berufliche Bildung und die Berufswahl relevant sind) sowie Arbeitsmarktberatung für Arbeitgeber, sofern (Ausbildungs-)Stellen absehbar nicht besetzt werden können. Der Fokus auf den Arbeitsmarkt wurde somit noch stärker verankert, als dies bereits im AFG der Fall war (Krämer 2001).

Den Status quo der Berufsberatung hat in den letzten 5 Jahren maßgeblich der Umbau der BA (neu: Bundes*agentur* für Arbeit) geprägt. Als Folge öffentlich gewordener ineffizienter und ineffektiver Arbeitsweisen wurde ein umfassender Reformprozess der Arbeitsverwaltung in Gang gesetzt, in dessen Zentrum die Neuorganisation der BA stand und der auch maßgeblich Einfluss auf die Berufsberatung nahm. Berufsberatung wird in der BA seitdem an kurzfristigen Erfolgen gemessen, eine ökonomische Perspektive auf Berufsberatung wurde maßgebend (Müller-Kohlenberg

---

<sup>115</sup> Gleichwohl spielt die Berufsberatung außerhalb der BA weiterhin nur eine geringe Rolle (Telefoninterview mit Bernd-Joachim Ertelt am 10.09.2007, vgl. dazu auch Thiel 2004). Allerdings werden privatwirtschaftliche Bildungseinrichtungen häufig als Anbieter und Auftragnehmer eingebunden.

2007). Dieser Entwicklungsprozess hat für die BA bereits Ende der 1990er Jahre eingesetzt, mit dem damals wie heute gültigen Ziel des Umbaus der BA (Arbeitsamt 2000) zu einer Dienstleistungsorganisation, deren Aufgabe in der Bereitstellung eines kundenorientierten, fachlich und wirtschaftlich effektiven Beratungs-, Vermittlungs- und Leistungsangebots besteht. Dies soll unter anderem durch die Auflösung der abgegrenzten Fachabteilungen Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, Leistung und Verwaltung erreicht werden (ebd.).

Den Reformen lag dabei ein verändertes Verständnis hinsichtlich der Aktivierung der Nachfrage und des eigenverantwortlichen Handelns seitens der Individuen zugrunde (Hanesch 2001, Larsen 2005, Schulze-Böing 2000): In dem Maße, wie sich der Staat aus der Erbringung sozialstaatlicher Leistungen zurückzieht, soll die eigenverantwortliche Interessenwahrnehmung durch die Individuen gestärkt werden. Dementsprechend wird im SGB III die Vermittlung als Verantwortung von Ausbildungs- und Arbeitssuchenden und Arbeitgebern deutlicher als im alten AFG herausgestellt (Krämer 2001). Bereits eine Entscheidung aus dem Jahr 2003, die am 01.07.2003 in Gesetzesform gebracht wurde, deutete diesen Paradigmenwechsel an. Seitdem besteht die Verpflichtung der sofortigen Meldung gekündigter Arbeitsverhältnisse seitens des Arbeitnehmers bei der Arbeitsverwaltung. Damit wurde der präventive Gedanke der Berufsberatung erstmals institutionalisiert (Thiel 2004).

Strittig ist die neue Rolle der BA in der Berufsberatung unter den veränderten Rahmenbedingungen. Die BA selber stellt fest, dass Berufsorientierung und Stabilisierung der Berufsbiographie im Zeichen der globalisierten Wissensgesellschaft immer wichtiger wird (Bundesagentur für Arbeit 1999). Die Bedeutung von Beratung und Beratern steigt weiter an. Unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Intentionen werden auf diesem Feld zwar aktiv und treiben die Privatisierung der Berufsberatung voran. Merkmal vieler Initiativen ist aber die weiterhin enge Verzahnung mit der Berufsberatung der BA (Schober 2006). Diese enge Verbindung zwischen BA und neuen Beratungsanbietern wird auch dadurch unterstützt, dass § 10 SGB III es der Berufsberatung der BA ermöglicht, lokale Modellprojekte zu konzipieren und zu erproben und damit auch zu fördern.

### 6.1.3 Der europäische Kontext

Die EU-Kommission benennt bereits 1996 in ihrem Papier „Markets of Future“ Vorteile der BBB-Beratung zur Erreichung von „Employability“ und

„Entrepreneurship“ auf Ebene des Staates, der Unternehmen und der Menschen selbst, die in einem Prozess des lebenslangen Lernens ihre Potenziale ausschöpfen sollen (Ertelt 2007). Schon sehr frühzeitig wird damit die ganzheitliche Betrachtung der BBB-Beratung durch die EU deutlich. Beratung wird als kontinuierliches Unterstützungsinstrument für das lebenslange Lernen verstanden. In diesem Sinne benutzt die EU auch offiziell die Bezeichnung lebensbegleitende Beratung. Zentrales Dokument für die lebensbegleitende Beratung auf EU-Ebene ist die „Entschließung des Rates der Europäischen Union über den Ausbau der Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der lebensbegleitenden Beratung in Europa“ aus dem Jahr 2004 (Rat der Europäischen Union 2004). Die Entschließung selber geht auf eine Reihe vorangegangener Beschlüsse zurück, die die Europäische Union im Bereich des lebenslangen Lernens getroffen hat. Die wichtigsten Entscheidungen und Maßnahmen werden nachfolgend dargestellt und erläutert.

Grundlage und Orientierungspunkt für die Politiken der EU im Bereich des lebenslangen Lernens bilden die Beschlüsse des Europäischen Rates vom 23. und 24. März 2000 in Lissabon. In der *Erklärung von Lissabon* setzt sich die EU das Ziel, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“. Um dieses Ziel zu erreichen, sieht der Europäische Rat eine globale Strategie vor, „in deren Rahmen

- der Übergang zu einer wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft durch bessere Politiken für die Informationsgesellschaft und für die Bereiche Forschung und Entwicklung sowie durch die Forcierung des Prozesses der Strukturreform im Hinblick auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovation und durch die Vollendung des Binnenmarktes vorzubereiten ist;
- das europäische Gesellschaftsmodell zu modernisieren, in die Menschen zu investieren und die soziale Ausgrenzung zu bekämpfen ist;
- für anhaltende gute wirtschaftliche Perspektiven und günstige Wachstumsaussichten Sorge zu tragen ist, indem nach einem geeigneten makroökonomischen Policy-Mix verfahren wird.“ (Rat der Europäischen Union 2000).

Mit Blick auf die Modernisierung des Gesellschaftsmodells (Punkt 2) wird der „Bildung und Ausbildung für das Leben und Arbeiten in der Wissensgesellschaft“ eine besondere Bedeutung beigemessen. Hier geht es aus Sicht der EU darum, Europas Bildungs- und Ausbildungssysteme auf den Bedarf der Wissensgesellschaft und die Notwendigkeit von mehr und besserer Beschäftigung einzustellen. Zu diesem Zweck sollen Lern- und Ausbildungsmöglichkeiten angeboten werden, die auf bestimmte Zielgruppen in verschiedenen Lebensphasen zugeschnitten sind: Junge Menschen, arbeitslose Erwachsene sowie Beschäftigte, bei denen die Gefahr besteht, dass ihre Qualifikation mit dem raschen Wandel nicht Schritt halten kann (ebd.).

Vor diesem Hintergrund ersuchte der Europäische Rat den Ministerrat (Bildung), „als Beitrag zum Luxemburg-Prozess und zum Cardiff-Prozess und im Hinblick auf die Vorlage eines umfassenderen Berichts auf der Tagung des Europäischen Rates im Frühjahr 2001 allgemeine Überlegungen über die konkreten künftigen Ziele der Bildungssysteme anzustellen“. Wie vereinbart legte der Ministerrat (Bildung) dem *Europäischen Rat in Stockholm* den Bericht über die konkreten künftigen Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung vor. In dem Bericht legten die Bildungsminister als Beitrag zu dem "neuen strategischen Ziel" für Europa die folgenden konkreten strategischen Ziele für die nächsten zehn Jahre fest:

- Höhere Qualität und verbesserte Wirksamkeit der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in der Europäischen Union,
- leichter Zugang zu den Systemen der allgemeinen und beruflichen Bildung für alle sowie
- Öffnung der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung gegenüber der Welt (Rat der Europäischen Union 2001a).

Zur Erreichung dieser Ziele müssten angemessene Mittel insbesondere für das Lernen in allen Lebensphasen zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus müsse die Art und Weise, wie die allgemeine und berufliche Bildung vermittelt wird, geändert werden. „Es muss mehr Anleitung und Beratung angeboten werden und die verschiedenen Möglichkeiten individueller Bildungswege müssen stärker genutzt werden. Es gilt, mit Blick auf ein lebensbegleitendes Lernen flexible Beratungs- und Informationssysteme zu entwerfen und sie an die örtlichen Verhältnisse anzupassen.“ (ebd.). Vorrangigen Entwicklungsbedarf sieht der Bericht des Ministerrates insbesondere bezüglich des Zugangs zu Beratungsdiensten, der Gewährleistung der

Qualität von Diensten, der Bedeutung der Beratung für die Entwicklung der Humanressourcen und der Beratung zur Förderung der Mobilität bei Bildung und Beschäftigung in Europa.

Aufbauend auf einer Anfang November 2002 gefassten Entschließung verabschiedete der Ministerrat auf seiner Sitzung am 29./30. November 2002 in Kopenhagen eine Erklärung zu einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit bei der beruflichen Bildung – die sog. „*Kopenhagen-Erklärung*“. Darin wurde u. a. die Notwendigkeit hervorgehoben, Transparenz, Information und Beratung im Bereich der beruflichen Bildung zu verbessern. Zu diesem Zweck sollten einerseits Instrumente und Netzwerke geschaffen und optimiert werden. Hierzu zählt auch, dass bestehende Instrumente wie der Europäische CV, das Diploma Supplement, der Gemeinsame Europäische Referenzrahmen für das Fremdsprachenlernen und EUROPASS in einen gemeinsamen Rahmen überführt werden müssten. Insbesondere fordert die Entschließung andererseits aber, Politiken, Systeme und Praktiken der Beratung (im Sinne von lebensbegleitender Beratung) auf allen Bildungsniveaus sowie in Ausbildung und Arbeitsmarkt zu stärken. Insbesondere gelte es dabei, Fragen des Zugangs, der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie der Übertragbarkeit und Anerkennung von Kompetenzen und Qualifikationen zu berücksichtigen, um die berufliche und geographische Mobilität der EU-Bürger zu unterstützen (Europäische Kommission/EU-Ministerrat 2002).

Im März 2001 legte der Europäische Rat zudem drei strategische Ziele (und 13 konkrete Ziele) fest, die bis zum Jahr 2010 zu erreichen sind: Die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung sollen Qualität, Zugänglichkeit und Öffnung gegenüber der Welt vereinen (Rat der Europäischen Union 2001b). Zur Erreichung dieser Ziele verabschiedete der Europäische Rat ein Jahr später das detaillierte Arbeitsprogramm „*Allgemeine und berufliche Bildung 2010*“ (Rat der Europäischen Union 2002a). Zur Umsetzung der Lissabon-Strategie wurde auf EU-Ebene außerdem eine Reihe von Arbeitsgruppen eingesetzt, u. a. eine Arbeitsgruppe zur Reform lebensbegleitender Beratung. Eine erste Dokumentation ihrer Ergebnisse hat die Arbeitsgruppe Lebensbegleitende Beratung im November 2003 sowie im Dezember 2004 in Form von Zwischenberichten vorgelegt (Schober 2006).

Neben den dargelegten Aktivitäten wurde lebensbegleitende Beratung im Anschluss an Lissabon und Stockholm in einer Reihe von Be-

schlüssen und Veröffentlichungen der Europäischen Union thematisiert, über die hier kurz ein Überblick gegeben werden soll.<sup>116</sup>

- Die Europäische 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 (Europäische Kommission 2001a).
- In dem Weißbuch "Neuer Schwung für die Jugend Europas" (2001b) wird darauf hingewiesen, dass junge Menschen flexible Beratungs- und Orientierungssysteme benötigen, die einen dauerhaften Zugang zum lebensbegleitenden und sämtliche Lebensbereiche umfassenden Lernen fördern (Europäische Kommission 2001b).
- 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 (Rat der Europäischen Union 2002b).
- 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 (Europäische Kommission 2002).
- 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 (Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union 2002).

---

<sup>116</sup> Diese Auflistung ist der Entschließung zur lebensbegleitenden Beratung entnommen (Rat der Europäischen Union 2004).

- 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 (Rat der Europäischen Union 2002c).
- In ihrer Mitteilung "Wirkungsvoll in die allgemeine und berufliche Bildung investieren: eine Notwendigkeit für Europa" (2003) hat die Europäische 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.
- 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 (Rat der Europäischen Union 2003a).
- Schließlich werden in dem gemeinsamen Zwischenbericht (2004) des Rates und der Kommission über die Umsetzung der Lissabon-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 Karriere-möglichkeiten wahrzunehmen und erfolgreich zu nutzen" (Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union 2004).

Die Maßnahmen und Aktivitäten der EU im Bereich der lebensbegleitenden Beratung mündeten 2004 in der *„Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über den Aus-*

*bau der Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der lebensbegleitenden Beratung in Europa*“ (18. Mai 2004). Dort werden die bisherigen Erkenntnisse zusammengefasst und weiter gehende Maßnahmen erörtert. Lebensbegleitende Beratung wird in der EntschlieÙung verstanden als „eine Vielzahl von Tätigkeiten, die Bürger jeden Alters in jedem Lebensabschnitt dazu 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“ (Rat der Europäischen Union 2004). Als Beispiele für solche Tätigkeiten werden u. a. genannt: Information und Beratung, Beratungsdienste, Kompetenzbewertung, Mentoring, Fürsprache, Vermittlung von Fähigkeiten zur Entscheidungsfindung und zur Planung der beruflichen Laufbahn. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass in den Mitgliedstaaten eine Vielzahl von Bezeichnungen für die Dienste im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten verwendet werden, wie z. B. Bildungs-, Berufs- oder Laufbahnberatung, Beratung und Orientierung, Dienste für berufliche Beratung/Orientierung usw.

Die EntschlieÙung betont die Bedeutung von lebensbegleitender Beratung für die wirtschaftliche Entwicklung, die Effizienz der Arbeitsmärkte und die berufliche und geographische Mobilität durch wirksame Investitionen in Humankapital. Eine wichtige Rolle wird dabei insbesondere der Unterstützung von Berufs- und Laufbahnentscheidungen durch Beratung auf der schulischen Ebene sowie der aus der Beratung resultierenden Qualitätsverbesserung des Lehrangebots von Einrichtungen der allgemeinen und beruflichen Bildung beigemessen. Im Kontrast zur Bedeutung der lebensbegleitenden Beratung stellt die EntschlieÙung fest, dass die bestehenden Beratungssysteme in den Mitgliedstaaten der EU bislang ungenügend seien. Handlungsbedarf wird dabei insbesondere verortet bei

- dem Zugang zur Beratung auf nationaler, sektorieller, regionaler und lokaler Ebene,
- der verstärkten Kooperation bei der Beratung auf allen Ebenen,
- der Schaffung eines flexiblen Angebots einschließlich des Einsatzes innovativer Methoden und Technologien, aufsuchender Dienste sowie Angeboten für Benachteiligte,
- der Berücksichtigung der Nutzerperspektive sowie
- der Einbeziehung aller einschlägigen Akteure (ebd.).

Dem steigendem Bedarf an Beratung einerseits und dem institutionellem Wandel andererseits begegnet die EU mit entsprechenden institutionellen Vorgaben: Die Mitgliedsstaaten haben sicherzustellen, dass das nationale Beratungsangebot in der allgemeinen und beruflichen Bildung sowie im Beschäftigungsbereich den Erkenntnissen entspricht, zu denen die OECD, die Europäische Kommission und die Weltbank bei der Überprüfung der Beratungspolitik gelangt sind. Dazu zählen die folgenden Aspekte:

- Beratungsdienste sollten so zugänglich gestaltet sein, dass alle Bürger dazu angehalten werden, ihre Fähigkeiten und Kompetenzen lebenslang weiterzuentwickeln, d. h. es sollten insbesondere die verschiedenen Zielgruppen einen Zugang haben.
- In Bezug auf das lebenslange Lernen sollte eine verstärkte Kooperation der Beratung auf verschiedenen Ebenen angestrebt werden, damit die Vielfalt der Systeme genutzt und die Fragmentierung zwischen den verschiedenen Angeboten überwunden werden kann.
- Gefährdeten Einzelpersonen und Gruppen ist bei der Gestaltung von Beratung besonders Rechnung zu tragen.
- Die Verknüpfung der Beratung in den Bereichen Bildung und Arbeitsmarkt sollte verstärkt werden (ebd.).

Die Umsetzung der EU-Entscheidung in den Mitgliedsstaaten wurde erstmals im November 2006 im Rahmen einer Konferenz in Jyväskylä/Finnland überprüft. Aussagekräftige Informationen und Daten liegen aber für die meisten Staaten noch nicht vor (Schober 2006). Die aktive Unterstützung der lebensbegleitenden Beratung dokumentiert die EU auch durch das „Joint Action Programme 2004-2006“, durch das länderübergreifende Beratungsnetzwerke gefördert werden, und die eingesetzte Expertengruppe „Lifelong Guidance“, in der sich 25 Experten mit der Ausgestaltung einer zeitgemäßen Bildungs- und Berufsberatung befassen (ebd.).

## **6.2 Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen von BBB-Beratung**

Allgemeine Grundlage der BBB-Beratung sind rechtliche Rahmenseetzungen z. B. über die Trägerschaft, die Aufgaben und die Finanzierung. Sie regeln, welchen bundes- oder landesrechtlichen Vorgaben sich Anbieter und Nachfrager von BBB-Beratung gegenübersehen und welche Strukturen der BBB-Beratung rechtlich vorgegeben sind. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Bil-

dition sind die meisten Regelungen der BBB-Beratung landesrechtlicher Art. Relevante Normen sind in den Schul- und Hochschulgesetzen der Länder zu finden. Der Bereich der allgemeinen Weiterbildung ist nur vereinzelt rechtlich geregelt (z. B. in Brandenburg, Hessen und Niedersachsen). Die Berufsberatung hingegen ist – wie bereits aufgeführt – auf Bundesebene (SGB III – Arbeitsförderung) bei der Bundesagentur für Arbeit angesiedelt. Darüber hinaus sind verschiedene sozialrechtliche Regelungen insbesondere für „versteckte“ BBB-Beratung relevant.

### 6.2.1 Rechtliche Vorgaben in der Arbeitsmarktpolitik

Auf dem Gebiet der Arbeitsmarktpolitik des Bundes haben in den letzten Jahren beträchtliche rechtliche Änderungen stattgefunden, die Auswirkungen auf die BBB-Beratung im Arbeitsmarktbereich haben. Neben inhaltlichen Veränderungen in der Förderung und Weiterbildung von Arbeitssuchenden ist im Rahmen der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe eine neue Trägerstruktur in Deutschland entstanden, im Zuge derer die BBB-Beratung für Arbeitssuchende neu strukturiert wurde.

Die Bundesagentur für Arbeit ist gemäß § 29 SGB III weiterhin zur Durchführung einer unentgeltlichen (§ 43 I SGB III) Berufsberatung aller Ratsuchenden, auch Erwerbstätigen, verpflichtet. Diese Verpflichtung besteht unabhängig davon, in welchem Rechtskreis sich der Ratsuchende befindet, d. h. die Beratung steht sowohl ALG-I- als auch ALG II-Empfängern offen. In der Praxis zeigt sich allerdings eine Schwierigkeit in der Abgrenzung dieser Aufgabe zu der Aufgabe der Träger der Grundsicherung nach § 3 Abs. 2, Satz 1 SGB II, der Vermittlung von Jugendlichen in Ausbildung. Danach sind junge Menschen<sup>117</sup> unverzüglich nach Antragstellung auf SGB II-Leistungen in eine Arbeit, eine Ausbildung oder eine Arbeitsgelegenheit zu vermitteln. Die BA leitet aus dieser Formulierung eine Pflicht der Träger der Grundsicherung ab, Ausbildungsvermittlung selbst anzubieten (Bundesagentur für Arbeit 2004). Ausbildungsvermittlung erfordere ein gewisses Maß an Berufsberatung, weswegen die BA auch die Träger der Grundsicherung in der Pflicht sieht, eine Beratung durchzuführen. Allerdings kann gemäß des Leitfadens der BA bei fehlender Beratungskompetenz auf das Angebot der BA verwiesen werden, wo wiederum keine Anfrage abgelehnt werden darf (ebd.). Das Angebot der Bundesagentur umfasst unter

---

<sup>117</sup> Junge Menschen sind solche Menschen, die das 15. Lebensjahr vollendet und das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben.

anderem so genannte Berufsinformationszentren, die von jedem kostenlos in Anspruch genommen werden können.

Die allgemeine Berufs- und Beschäftigungsberatung von Arbeitssuchenden auf Bundesebene ist inhaltlich konkret beschrieben. Sie umfasst laut § 30 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
- zu Leistungen der Arbeitsförderung.

Eine weitere zu berücksichtigende arbeitsmarktrelevante rechtliche Änderung auf Bundesebene, die sich auf den Bereich der BBB-Beratung auswirkt, ist die Einführung von Bildungsgutscheinen im Rahmen der Hartz-Reform. Der Gesetzgeber hat den Arbeitsagenturen aufgetragen, eine begrenzte Zahl an Bildungsgutscheinen direkt an Bildungsadressaten zu vergeben, damit diese sich einen Bildungsträger ihrer Wahl suchen können. Ziel dieser Gutscheine war neben der erhöhten Wahlfreiheit der Betroffenen eine Verstärkung des Wettbewerbs unter den Bildungseinrichtungen. Dieser Wettbewerb führte zu verstärkten Marketingmaßnahmen und einem wachsenden Angebot. Die Wahlfreiheit der Bildungsadressaten kehrt sich somit in eine „Qual der Wahl“ um, die insbesondere bildungsfernen Adressaten schwer fallen dürfte. Der Bedarf an Beratungen und an einer verbesserten Markttransparenz ist durch diese rechtliche Entwicklung gewachsen.

Des Weiteren kann die Beratung von Arbeitssuchenden auch Beratung zu schulischer Bildung umfassen, soweit diese für die Berufswahl und die berufliche Bildung von Bedeutung sind. Diese Regelung korrespondiert mit der Vorgabe an die Schulen, mit den Stellen der Berufsberatung zusammenzuarbeiten. Im Folgenden werden die Beratung auf dem Gebiet der allgemeinen Weiterbildung (Erwachsenenbildung) und die an eine Schulform gebundene Beratung getrennt hinsichtlich ihrer rechtlichen Rahmenbedingungen betrachtet.

### 6.2.2 Weiterbildungsrechtliche Vorgaben

Die Weiterbildung im Erwachsenenalter, auch Erwachsenenbildung genannt, ist nur zu einem sehr geringen Maße gesetzlich geregelt. Das Ausmaß der gesetzlichen Regelung variiert zudem zwischen den einzelnen Bundesländern. Verankert ist lediglich die allgemeine Aufgabe der Infor-

mation über Bildungsangebote. Zwar ist in den meisten Verfassungen der Bundesländer ein Bildungsauftrag der Gemeinden formuliert, der den Handlungsrahmen für öffentliche Bildungseinrichtungen und in dem Zusammenhang möglicherweise auch für Beratungseinrichtungen eröffnet. Die Etablierung von Beratung wird hier sogar teilweise implizit angesprochen, wenn die Gewährleistung des allgemeinen Zuganges zu Bildung als öffentlicher Auftrag formuliert wird. Diese allgemeinen verfassungsrechtlichen Vorgaben spiegeln sich allerdings nur in wenigen Bundesländern in konkreten einfachgesetzlichen Regelungen wider, wie beispielsweise in Brandenburg, wo eine Grundversorgung der Weiterbildung auf Kreisebene institutionalisiert ist (§ 6 BbgWBG).

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass es nicht überall rechtliche Regelungen zur *Weiterbildung* selbst gibt. Häufig gibt es gesetzliche Regelungen zur Weiterbildung bestimmter Berufsgruppen, wie z. B. für die Heilberufe in Hamburg (HmbKGGH) oder Berlin. Vor diesem Hintergrund ist auch die Form der *Beratung* im Bereich der Erwachsenenbildung nur wenig rechtlich geregelt. Lediglich Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein haben konkrete Regelungen hierzu getroffen. Diese Bestandsaufnahme relativiert sich allerdings, wenn man die konkreten Normen in den Blick nimmt: Vielfach handelt es sich um allgemeine Vorgaben, so z. B., dass die kommunalen Verwaltungen eine Bildungsberatung anbieten können (§ 16 Abs. 1, Satz 2 Brandenburgisches Bildungsgesetz) oder dass Beratungseinrichtungen von öffentlicher Seite mit Zuschüssen unterstützt werden (§ 14 Hessisches Weiterbildungsgesetz), so dass in den wenigsten Bundesländern verbindliche Normen zur Durchführung einer Erwachsenenbildungs- bzw. Weiterbildungsberatung existieren. Ausnahmen sind die Länder Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen, in denen regionale Weiterbildungsbeiräte eingerichtet werden sollen, die unter anderem die Aufgabe der Beratung übernehmen oder darauf hinwirken (§ 10 Abs. 3 BbgWBG; § 25 Abs. 2 Nr.5 RPWBG; § 1 Abs. 1 NEBG). Teilweise wird die Beratung auch als Aufgabe der Bildungseinrichtungen selbst verstanden:

„Ihre Aufgabe [die der Erwachsenenbildung, d. Verf.] ist die Bildungsberatung sowie die Planung und Durchführung von Maßnahmen, die der Stärkung der Persönlichkeit ... dienen.“ (§ 1 Abs. 1, Satz 3 Niedersächsisches Erwachsenenbildungsgesetz).

In manchen Gesetzen wird die Weiterbildung bei den Volkshochschulen angesiedelt, denen dann die Aufgabe der Beratung zukommt (§ 14 Abs. 2, Satz 2 Hessisches Weiterbildungsgesetz).

Konkrete Angaben zur Form der Beratung im Rahmen von Bildungseinrichtungen werden in keinem der Bundesländer gemacht. Allerdings werden in einigen Weiterbildungsgesetzen die Chancengleichheit und das Recht auf politische und kulturelle Bildung betont, was eine gewisse Grundstruktur der Information und Beratung über Weiterbildung, z. B. hinsichtlich der Zugänglichkeit, erforderlich scheinen lässt. Die konkrete Ausgestaltung bleibt aber der Exekutiv-Ebene überlassen. Teilweise sind solche rechtlichen Regelungen auf bestimmte Zielgruppen zugeschnitten, wie beispielsweise in den Richtlinien des Landes Schleswig-Holstein zur Förderung der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung von Frauen (ASH I 1) und benachteiligten Jugendlichen (ASH J 7).

### 6.2.3 Schul- und hochschulrechtliche Vorgaben

Fast alle schul- und hochschulrechtlichen Normkonstrukte enthalten einen Passus zur BBB-Beratung. Meist steht die Bildungsberatung im Vordergrund, d. h. die jeweilige Einrichtung (Schule/Hochschule) hat über die Bildungsmöglichkeiten der eigenen Einrichtung zu informieren und zu beraten.<sup>118</sup> Dazu zählen im Rahmen der Hochschule die Information über Studiengänge, Studieninhalte und Studienanforderungen. Im Hinblick auf die Schule umfasst dies die Schullaufbahnberatung, die Beratung zu pädagogischen Fragen und fachlichen Inhalten. Die meisten Normen im Schul- und Hochschulrecht enthalten zusätzlich die Vorgabe, dass dabei mit der allgemeinen Berufsberatung zusammengearbeitet werden und das Angebot über die Beratung zur eigenen Einrichtung hinaus auch die Berufsberatung umfassen sollte. Im Oktober 2004 wurde hierzu die bestehende Rahmenvereinbarung zwischen der Bundesagentur und der Kultusministerkonferenz erneuert, die die Zusammenarbeit der beiden Akteure auch mit Blick auf die veränderten Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt zum Gegenstand hat (siehe Abschnitt 6.1.1). Ziel ist die frühzeitige, gemeinsame Begleitung beim Übergang von der Schule in den Beruf. Die Schule soll bereits den Prozess der Berufswahl stärker unterstützen, die Bundesagentur soll in Form von Einzel- und Gruppengesprächen die Beratung intensi-

---

<sup>118</sup> Ausnahmen bilden die Schulgesetze von Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, die lediglich ein Informationsrecht, jedoch kein Recht auf Beratung beinhalten.

vieren und der Schule als kompetenter Ansprechpartner zur Verfügung stehen sowie schulische Veranstaltungen zu diesem Thema durchführen. Im Gegensatz zu der Beratung auf dem Gebiet allgemeiner Weiterbildung ist die Beratung auf dem Gebiet von Schule und Hochschule insofern verbindlich und ausführlich geregelt.

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 meist über eine ihnen eigene Beratungseinrichtung verfügen. Diese ist von den Fachbereichen unabhängig und verfügt über eigens qualifiziertes Personal. Lediglich die spezielle fachliche Studienberatung wird den Fachbereichen überlassen (so genannte fachliche Studienbegleitung). In den Schulgesetzen sind wenige Vorgaben über die Qualifikation der Berater zu finden. Meist werden Beratungslehrer genannt, von denen nur in seltenen Fällen das Absolvieren einer Fortbildung verlangt wird (§ 53 ThürSchulG). Zwei Bundesländer allerdings unterstützen eine spezialisierte Beratungsform, in der die Funktion der Beratung von der Schule getrennt und überregional in speziellen pädagogischen Serviceeinrichtungen organisiert ist: Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz verfügen über überregionale schulpsychologische Beratungseinrichtungen, die als Ergänzung zu der von Lehrern durchführbaren Beratung dienen sollen. In Mecklenburg-Vorpommern besteht zudem das Recht auf sonderpädagogische Beratung an Schulen (Sonderpädagogische Förderverordnung).

In Berufsschulen wird von den Lehrern meist eine gewisse allgemeine Beratungskompetenz auf dem Gebiet der Bildungs- und Berufsberatung verlangt. Die Hamburgische Verordnung für die Lehrämter (§ 11 EG-RL-VO-Lehrer) besagt beispielsweise für Berufsschulen, dass die Lehrer Kenntnisse in der Beratung zu Beruf und Ausbildung haben sollten.

Im Hochschulrecht gibt es zudem die Besonderheit, dass Beratungen auch verpflichtend sein können. Studierende, die ihr Studienziel verfehlen, indem sie die Regelstudienzeit zu einem gewissen Maß überschreiten, werden verpflichtet, an einer Studienberatung teilzunehmen, die sich mit dem bisherigen Studienverlauf auseinandersetzt. Das bedeutet, dass die Studienberatung zusätzlich die Aufgabe hat, den Studienverlauf von Studierenden zu verfolgen und ihre Beratung daran zu orientieren. Insofern produziert die Studienberatung in gewissem Maße ihre eigene Klientel, wohingegen in Schulen das Informationsrecht der Eltern im Vorder-

grund steht und Beratung allgemein kontinuierlich, aber nicht generell verpflichtend durchgeführt wird.

#### 6.2.4 Sozialrechtliche Vorgaben

Im Sozialrecht besteht die Besonderheit, dass die Sozialleistungsträger in vielen Bereichen Beratung aufgrund gesetzlicher Verpflichtung im eigenen Aufgabenkreis anbieten, ohne dass diese als BBB-Beratung im hier verstandenen Sinne definiert werden kann. Jedoch gibt es viele Überschneidungs- bzw. Ansatzpunkte, die es nahe legen, dass neben dem originären Beratungsauftrag auch zumindest teilweise eine „versteckte“ BBB-Beratung erfolgt, d. h. dass die Träger auch über ihren Aufgabenbereich hinausgehende Beratung für Bereiche durchführen, die Gegenstand klassischer BBB-Beratung sind. Neben der versteckten BBB-Beratung sehen die Sozialgesetzbücher vereinzelt aber auch ausdrücklich BBB-Beratung durch die Leistungsträger vor.

Die zentrale Norm im Sozialrecht, die Beratung im Sozialbereich regelt bzw. fest- und vorschreibt, ist § 14 SGB I. Neben der Festschreibung der allgemeinen Pflicht aller Sozialleistungsträger zur Beratung über alle Rechte und Pflichten nach dem Sozialgesetzbuch, regelt er auch die Zuständigkeit zur Durchführung der Beratung und weist sie dem jeweiligen Leistungsträger zu. Schon vor dem Inkrafttreten des SGB I 1976 wurde die Beratung als ungeschriebene Betreuungspflicht der Sozialleistungsträger angenommen. Nach den ersten Entscheidungen des Bundessozialgerichts zum sozialrechtlichen Herstellungsanspruch waren die behördlichen Betreuungspflichten jedenfalls für die Sozialversicherungsträger nach dem Grundsatz von Treu und Glauben anerkannt (Voelzke 2005). Als allgemeine Norm gilt § 14 SGB I für alle Bücher des SGB, zur Bestimmung des jeweiligen Inhalts und Umfangs der Beratungspflicht ist jedoch auf die Einzelgesetze zurückzugreifen. Im Gegensatz zu der Aufklärungspflicht in § 13 SGB I und der Auskunftspflicht in § 15 SGB I besteht bei der Beratungspflicht nach § 14 SGB I ein subjektiver Beratungsanspruch des Einzelnen darauf, dass diese Leistung eingeräumt wird. Anspruch auf die Beratung hat jeder, der gemäß § 30 SGB I oder §§ 4 und 5 SGB IV soziale Rechte in Anspruch nehmen kann oder sozialrechtliche Pflichten zu erfüllen hat (Erlenkämper/Fichte/Fock 2002). Verpflichtet zur Beratung sind alle Leistungsträger im Sinne von § 12 SGB I. Das sind alle Träger, die die jeweilige Sozialleistung zu erbringen haben (ebd.). Die Beratung ist jedoch grundsätzlich begrenzt auf den eigenen Leistungsbereich, d. h. der Träger

ist nicht zu einer umfassenden Beratung verpflichtet. Bei vielen Trägern wird damit von vorneherein eine Beratung im Sinne einer BBB-Beratung nicht in Frage kommen.

Beispielhaft sei hier der Bereich der Rentenversicherung genannt: Die Regionalträger der Rentenversicherung sind gemäß § 131 SGB VI verpflichtet, für den Bereich der Auskunft und Beratung ein Dienststellennetz für die Deutsche Rentenversicherung aufzubauen. Daraus ist zu schließen, dass eine Pflicht zu Beratung grundsätzlich besteht. Da sich im SGB VI keine ausdrückliche Festschreibung dieser Pflicht findet, wird man insoweit auf die Regelung des § 14 SGB I zurückgreifen können und die Inhalte und den Umfang der Pflicht dem SGB VI entnehmen. Die Beratung der Rentenversicherer ist damit darauf beschränkt, Auskünfte und Beratung hinsichtlich der Rentenanwartschaften zu geben (§ 109 SGB VI). Eine darüber hinausgehende Beratung ist nicht vorgesehen, so dass die Beratung durch die Rentenversicherer nicht unter die BBB-Beratung fällt. In anderen Bereichen ist aber eine klare Begrenzung des Beratungsrahmens und/oder -umfangs nicht immer möglich, so dass auch BBB-Beratung darunter fallen dürfte (s. u.).

Neben der Beratungspflicht des § 14 SGB I gibt es eine Vielzahl von im SGB gesetzlich festgeschriebenen allgemeinen und speziellen Beratungsleistungen. Auch für diese gilt, dass sie natürlich nicht alle BBB-Beratung behandeln, sondern oftmals auf den konkreten Aufgabenbereich des Leistungsträgers beschränkt sind. Beispielhaft für weitere Vorschriften, die Beratung regeln, seien hier etwa die Beratung zur Teilhabe am Arbeitsleben behinderter Menschen nach § 33 Abs. 3 SGB IX oder die Beratung zu allgemeinen Fragen der Erziehung und Entwicklung junger Menschen gemäß § 17 Abs. 1 SGB VIII genannt (Voelzke 2005). Für das Feld der BBB-Beratung können beispielhaft die folgenden Aufgabenbereiche des SGB dargestellt werden:

#### 6.2.4.1 Kinder- und Jugendhilfe

Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe gibt es mehrere Normen, die sich – zumindest indirekt – mit BBB-Beratung befassen. So können sich nach § 8 Abs. 2 und 3 SGB VIII Kinder und Jugendliche (auch ohne Kenntnis des Personensorgeberechtigten) in allen Angelegenheiten der (Erziehung und) Entwicklung an das Jugendamt wenden. Die Jugendämter haben eine Verpflichtung gegenüber Kindern und Jugendlichen, diese in von ihnen selbst nicht mehr zu bewältigenden Lebenslagen zu beraten und ihnen zu

helfen. Dabei wird durch die weite Formulierung des Gesetzes ein „kaum überschaubares Feld von Sachverhalten abgesteckt, die (...) zum Anlass genommen werden können, sich an das Jugendamt zu wenden“ (Hauck 2000). Die Beratung kann hier auch Beratung zu Bildung, Beruf und Beschäftigung umfassen.

Parallel zu § 8 SGB VIII regelt § 16 SGB VIII (Allgemeine Förderung der Erziehung der Familie) in Abs. 2 Nr. 2 das Angebot der Beratung in allgemeinen Fragen der (Erziehung und) Entwicklung junger Menschen. Der Gegenstand der Beratung ist dabei als Form der Lebenshilfe darauf angelegt, Anstoß zu selbstständigem Handeln zu geben. Eine Eingrenzung des Fragenbereichs ist auch hier, wie schon bei § 8 SGB VIII, nicht möglich (ebd.). Es kann nicht ausgeschlossen werden und ist vielmehr aufgrund des Themenbereiches der Beratung davon auszugehen, dass die Beratung auch versteckte BBB-Beratung, etwa über die Kindergarten- oder Schulwahl, enthält.

Das eben Gesagte gilt entsprechend für § 28 SGB VIII mit dem Unterschied, dass § 8 SGB VIII meist die allgemeinere Information eines größeren Kreises erfasst, während nach § 28 SGB VIII eine einzelfallorientierte Beratung erfolgt (Wiesner 2006).

Nach § 21 SGB VIII haben Sorgeberechtigte, die wegen ihrer beruflichen Tätigkeit häufig den Ort wechseln müssen, einen Anspruch auf Beratung darüber, wie die Erfüllung der Schulpflicht ihrer Kinder sichergestellt werden kann. Dies erfasst insbesondere den Fall, dass die Kinder oder Jugendlichen anderweitig untergebracht werden müssen, also etwa in Heimen oder Wohngruppen (Hauck 2000). Der Entscheidung darüber, ob dies geschehen soll, wird in der Regel die Beratung darüber vorangegangen sein, in welcher Einrichtung das Kind oder der Jugendliche leben soll. In diesem Zusammenhang wiederum liegt es nahe, dass auch über die Schule, die besucht werden soll, beraten wird. Damit liegt auch hier ein Fall der versteckten BBB-Beratung vor.

#### 6.2.4.2 Rehabilitation und Teilhabe

Auch im Bereich der Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen nach dem SGB IX finden sich Vorschriften, die zum Teil direkt, zum Teil indirekt BBB-Beratung im Fokus haben. Eine allgemeine Beratungspflicht der Rehabilitationsträger ergibt sich aus § 12 Abs. 1 Nr. 3 SGB IX, wonach die Träger zu gewährleisten haben, dass eine Beratung entsprechend der in §§ 1-4 SGB IX genannten Ziele geleistet wird. Die dort normierten Ziele

umfassen unter anderem die Gewährleistung der Teilhabe am Arbeitsleben (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 SGB IX) und die ganzheitliche Förderung der persönlichen Entwicklung und Teilhabe am Leben in der Gesellschaft (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 SGB IX). Diese weit gefassten Beschreibungen lassen Raum auch für BBB-Beratung im hier verstandenen Sinne.

Daneben enthält das SGB IX weitere, die Zielvorgaben der Beratung konkretisierende Vorschriften. Beispielhaft sei hier auf § 33 SGB IX hingewiesen. Nach dessen Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 Nr. 1 haben behinderte Menschen einen Anspruch auf Teilhabe am Arbeitsleben durch Hilfen zur Erhaltung oder Erlangung eines Arbeitsplatzes einschließlich Leistungen zur Beratung. Eine ähnliche Verpflichtung wird auch für die Bundesagentur für Arbeit in § 104 SGB IX normiert. Nach Abs. 1 Nr. 1 dieser Vorschrift hat die BA die Berufsberatung, Ausbildungsvermittlung und Arbeitsvermittlung schwer behinderter Menschen einschließlich der Vermittlung auf den allgemeinen Arbeitsmarkt durchzuführen. Nach Abs. 4 ist die BA weiter verpflichtet, zur Durchführung der ihr übertragenen Aufgaben zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben in allen Agenturen besondere Stellen einzurichten. Bei den hier beschriebenen Verpflichtungen handelt es sich nicht um versteckte, sondern vielmehr um eine ausdrückliche Verpflichtung zum Anbieten von BBB-Beratung durch die BA. Das SGB VI erweitert die Geltung der im SGB IX formulierten Regelungen zudem auf die gesetzliche Rentenversicherung. So sind Träger der Rentenversicherung durch das SGB VI verpflichtet, die im SGB IX vorgesehenen Rehabilitationsleistungen – einschließlich der für die berufliche und schulische Rehabilitation notwendigen Beratungsleistungen – ebenfalls zu erbringen. Typische Beratungssituationen umfassen dabei nach Broda/Klinkenberg unter anderem die Vorstellung und Erklärung berufsbezogener Behandlungsangebote, die Motivierung zur Thematisierung berufsbezogener Probleme, Hilfestellungen zur Arbeitssuche, berufliche Umorientierung sowie Fragen bezüglich beruflicher Rehabilitation durch den Rentenversicherungsträger (Broda/Klinkenberg 2004: 111f.).

#### 6.2.4.3 Sozialhilfe

Schließlich finden sich auch für die Sozialhilfe Vorschriften, die einen sehr weit gefassten Beratungsbegriff enthalten und damit Spielraum für versteckte BBB-Beratung lassen. So sind die Leistungsträger gemäß § 11 Abs. 2 SGB XII zur Beratung zur Selbsthilfe und Notlagenüberwindung oder nach § 68 Abs. 1 SGB XII zur Beratung zur Überwindung besonderer so-

zialer Schwierigkeiten verpflichtet. Die Beratungspflicht nach § 68 Abs. 1 S. 1 SGB XII umfasst dabei insbesondere die Hilfe zur Ausbildung und die Erlangung und Sicherung eines Arbeitsplatzes. Ob man aufgrund dieser Beschreibung nun von einer unmittelbaren Verankerung der BBB-Beratung ausgeht oder eine mittelbare (versteckte) BBB-Beratung annimmt, kann dahinstehen, denn dass im Rahmen der eben genannten Beratungsleistungen auch BBB-Beratung erfolgen dürfte, liegt auf der Hand.

#### 6.2.4.4 Ausländerrecht

Nach § 45 des neuen Aufenthaltsgesetzes, das zum 1.1.2005 in Kraft getreten ist, können die Länder und der Bund neben den im Gesetz vorgesehenen Integrationskursen weitergehende (freiwillige) Integrationsangebote machen, zu denen insbesondere auch eine migrationspezifische Beratung gehört (Renner 2005). Gemäß § 75 Nr. 9 in Verbindung mit § 45 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) für die Durchführung der Migrationserstberatung verantwortlich und hat dazu ein Konzept zur Migrationsberatung entwickelt.<sup>119</sup> Mit der Durchführung der Beratung hat das BAMF aktuell insbesondere die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege beauftragt.<sup>120</sup> Sie sollen eine individuelle, unmittelbare, zeitlich befristete Beratung und Begleitung des Zuwanderers in das Bundesgebiet mit dem Ziel einer aktiven Integrationsförderung leisten (Renner 2005). Neben den Angeboten im Bereich der Sprachförderung sollen so vor allen Dingen auch Maßnahmen in den Bereichen der schulischen und beruflichen Qualifizierung erfolgen. Zusätzlich zu den bereits bundesweit existierenden Beratungsstrukturen wie der Ausländersozialberatung oder dem Jugendmigrationsdienst wird also durch die einheitliche Migrationserstberatung ein weiteres Beratungsinstrument geschaffen, in dessen Rahmen und Umfang auch BBB-Beratung zumindest in versteckter Form, etwa bei der Schul- oder Ausbildungswahl, eine Rolle spielen wird.

Es lässt sich somit insgesamt festhalten, dass gerade im Sozialbereich viele Anknüpfungspunkte für eine versteckte BBB-Beratung zu finden sind, die entsprechend der gesetzlichen Ausformung unterschiedlich deutlich zu Tage treten. Allerdings wird nicht jede Einrichtung diese Art der Beratung

<sup>119</sup> Download unter [www.bamf.de](http://www.bamf.de).

<sup>120</sup> Homepage des BAMF am 28.02.2007: [http://www.bamf.de/clin\\_043/nn\\_565186/DE/Integration/Migrationserstberatung/migrationserstberatung-node.html\\_\\_nnn=true#doc565352bodyText2](http://www.bamf.de/clin_043/nn_565186/DE/Integration/Migrationserstberatung/migrationserstberatung-node.html__nnn=true#doc565352bodyText2).

neben der von ihr aufgrund gesetzlicher Verpflichtung zu erbringenden Beratung im eigenen Leistungsbereich auch planmäßig vorhalten und anbieten (können). In welchem Umfang und mit welcher Qualität die versteckte Beratung angeboten wird, hängt stark von dem Umfeld ab, in dem die Beratungsstelle arbeitet, und von der Bereitschaft und Fähigkeit des einzelnen Mitarbeiters, über die gesetzliche Verpflichtung hinaus Beratungsleistungen anzubieten. Im Vergleich zu den rechtlichen Vorgaben in den Feldern Bildung und Beruf, die verstärkt auf Informationsweitergabe abstellen und dabei vor allem arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgen, orientieren sich die Vorgaben im Sozialrecht zudem primär an dem Ziel der Chancengleichheit. Ihr Beratungsverständnis ist dabei deutlich handlungsorientiert und stärker auf individuelle Ziele ausgerichtet. Gerade diese Elemente des Sozialrechts entsprechen damit dem Aktivierungsbegriff des Aktivierenden Staates mit seiner differenzierten, an den Bedürfnissen und Kompetenzen des Ratsuchenden ansetzenden Herangehensweise.

#### 6.2.5 Beratungs-Settings

Aus den beschriebenen rechtlichen Rahmenbedingungen lassen sich Beratungs-Settings ableiten, die anzeigen, ob und wie das passende Beratungsangebot zur passenden Beratungsnachfrage findet. Für jeden Beratungsakteur und für jede Beratungszielgruppe gibt es verschiedene, spezifische Settings. Ein Beispiel verdeutlicht ein Beratungs-Setting: Auf der Nachfrageseite möchte ein Arbeitnehmer seinen Arbeitgeber wechseln. Der Wunsch zu wechseln ist entstanden, weil er in seinem Unternehmen keine Aufstiegschancen sieht. Anbieter, die diese Nachfrage erfüllen könnten, wären beispielsweise BBB-Berater von Berufsverbänden, Kammern oder private Firmen. Sie könnten dem Arbeitnehmer erklären, ob ein Aufstieg in anderen Unternehmen möglich ist, welche Qualifikationen dafür nötig wären, welche Anbieter von Qualifizierungsmaßnahmen es gegebenenfalls gibt und welche Unternehmen für einen Wechsel in Frage kommen. Dieses Schema gibt es für jede Anbieter-Ratsuchender-Konstellation. Für die folgende Betrachtung von Beratungs-Settings in der BBB-Beratung ist nun die Unterscheidung zwischen freiwilligen und verpflichtenden Angeboten bzw. freiwilliger und verpflichtender Nachfrage maßgebend. Aus den rechtlichen Rahmenbedingungen kann (a) eine Verpflichtung, ein Beratungsangebot vorzuhalten und/oder (b) eine Verpflichtung, ein Beratungsangebot nachzufragen, abgeleitet werden. Beide Möglichkeiten können für verschiedene Angebote und Akteure einzeln, gemeinsam oder gar nicht auf-

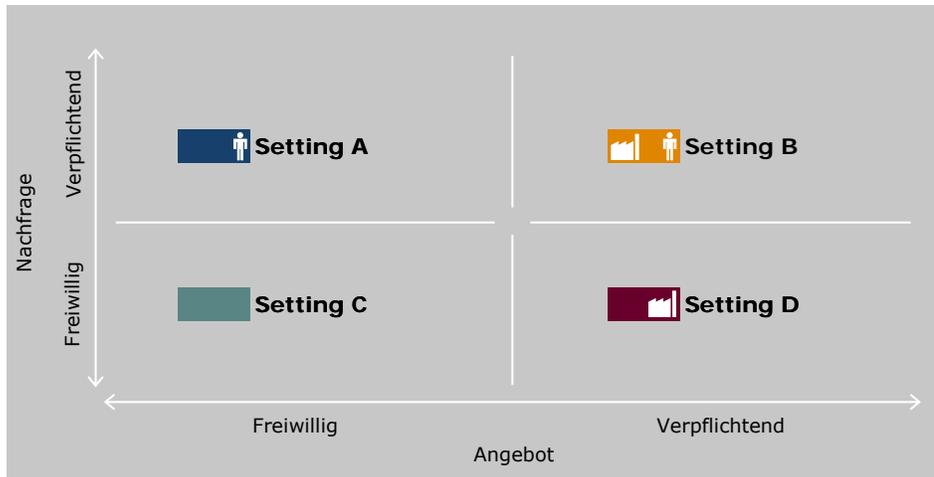
treten. Neben der Pflicht zur Erbringung oder Inanspruchnahme einer Beratungsleistung existiert in einigen Fällen auch ein Recht auf Inanspruchnahme von Beratung auf Seiten der Nutzer. Ähnlich wie im Falle der Verpflichtung zur Inanspruchnahme kann dabei auch für das Recht auf Inanspruchnahme ein Automatismus angenommen werden: Beide müssen ihre Entsprechung in der staatlichen Gewährleistung finden, dass entsprechende Beratungsangebote auch erbracht werden. Die Beratung muss jedoch nicht zwangsläufig durch öffentliche Einrichtungen erfolgen, auch wenn dies oftmals der Fall sein dürfte. Für die Systematisierung der Beratungs-Settings können Recht und Pflicht zur Inanspruchnahme einer Beratung somit in einer Kategorie zusammengefasst werden.

Der Erkenntnisgewinn in der Aufarbeitung verbindlicher Beratungs-Settings liegt darin aufzuzeigen, durch welche Faktoren eine konkrete Beratung entsteht und bedingt wird. So erlaubt die Strukturierung nach Beratungs-Settings eine Unterscheidung nach solchen Bereichen der BBB-Beratung, in denen eine staatliche Regulierung Beratungs-Settings induziert, und Bereichen, in denen teilweise oder ausschließlich Marktmechanismen Beratungsangebot und -nachfrage zusammenführen. Dieses Vorgehen ermöglicht es beispielsweise, im Rahmen der Befragung von Beratungseinrichtungen zu verifizieren, inwieweit Bereiche, in denen verbindliche Beratungs-Settings vorgesehen sind, von öffentlich finanzierten Anbietern dominiert sind bzw. welche Rolle private Anbieter in diesen Bereichen gegenwärtig innehaben. Umgekehrt kann mit diesem Vorgehen herausgearbeitet werden, wie stark öffentliche Beratungseinrichtungen in den Bereichen aktiv sind, in denen keine verbindliche Vorgabe besteht, Beratungen vorzuhalten.

Abbildung 10 gibt eine Übersicht über die vier möglichen Beratungs-Settings, die sich aus den Kategorien „freiwillig“ und „verpflichtend“ ergeben. Setting A bildet eine Situation ab, in der der Ratsuchende dazu verpflichtet ist, eine Beratung in Anspruch zu nehmen, dieser Verpflichtung jedoch keine Verpflichtung eines oder mehrerer Anbieter gegenübersteht, eine entsprechende Beratungsleistung zu erbringen. In Setting B ist genau dies der Fall: Sowohl für den Ratsuchenden als auch für den Anbieter einer spezifischen Beratung besteht eine Verpflichtung, diese Beratung aufzusuchen bzw. anzubieten. Setting C stellt den umgekehrten Fall dar: Weder für Ratsuchende noch für Anbieter besteht eine Verpflichtung, eine spezifische Beratung nachzufragen bzw. anzubieten. In Setting D schließlich besteht eine Verpflichtung für einen oder mehrere Anbieter, eine be-

stimmte Beratung anzubieten, ohne dass eine Nutzergruppe verpflichtet ist, diese nachzufragen.

**Abbildung 10: Freiwilligkeit und Verpflichtung in Beratungs-Settings**



Prinzipiell lassen sich diese vier Settings hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit ihres Zustandekommens bewerten. So kann davon ausgegangen werden, dass Setting B aufgrund der beidseitigen Verpflichtung eine sehr hohe Wahrscheinlichkeit hat. Exemplarisch sei dies für die Studienberatung beschrieben. Es gibt in vielen, aber nicht allen Studiengängen die Verpflichtung für Studierende, an einer oder mehreren Studienberatung/en im Rahmen des Studiums teilzunehmen. Der Verpflichtung dieser Studierenden auf der Nutzerseite entspricht die Verpflichtung der Hochschule, geeignete Beratung für die Studierenden anzubieten. Die räumliche Nähe von Nutzern und Anbieter sowie die Transparenz und Zugänglichkeit des Angebots im Kontext des Studiums erhöhen zusätzlich die Wahrscheinlichkeit, dass die Beratung zustande kommt. Setting A besitzt ebenfalls eine hohe, wenn auch geringere Wahrscheinlichkeit. Die Verpflichtung der Nutzer, ein Beratungsangebot in Anspruch zu nehmen, setzt für Einrichtungen einen Anreiz, solche Beratungen anzubieten. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Finanzierung der Beratungsleistung gesichert ist. Da verpflichtende Beratungen vor allem für wenig zahlungsbereite Nutzergruppen bestehen dürften, kann hier jedoch in der Regel davon ausgegangen werden, dass eine staatliche Finanzierung der Beratung erfolgt. Das Zustandekommen von Setting D erscheint dagegen deutlich unsicherer. Da lediglich auf der Anbieterseite eine Verpflichtung besteht, eine bestimmte Beratung vorzuhalten, kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass

die Adressaten das Angebot auch nachfragen. Die Zahl der individuellen und organisationalen Einflussfaktoren, die eine Entscheidung über die Beratungsnachfrage beeinflussen, steigt dadurch deutlich an. In noch größerem Maße gilt dies schließlich für Setting C. Setting C beschreibt somit einen weitgehend freien Markt, in dem Angebot und Nachfrage „selbstständig“ zueinander finden. Insofern dürften in diesem Bereich insbesondere privatwirtschaftliche Anbieter und zahlungsbereite Nutzer zusammentreffen.

Im Folgenden stellen wir eine Bewertung von aktuellen Beratungs-Settings für die verschiedenen Beratungsschwerpunkte und Übergänge zwischen Lebensphasen in Deutschland vor. Dabei werden Freiwilligkeit bzw. Verpflichtung für Anbieter und Nutzer gegenübergestellt. Eine Verpflichtung, Beratung vorzuhalten bzw. nachzufragen, haben wir als gegeben angenommen, wenn mindestens für *einen* relevanten Akteur bzw. *eine* relevante Personengruppe diese Verpflichtung besteht. Die Darstellung der Beratungs-Settings erlaubt keine Aussage darüber, ob die Beratungsangebote auch in ausreichendem Maße und bedarfsdeckend vorgehalten werden. Ebenso lassen sich aus der Verbindlichkeit keine Rückschlüsse darauf ziehen, wie die Vorgabe, Beratung vorzuhalten, in der Praxis organisatorisch und inhaltlich umgesetzt wird. Die Pflicht, Beratung vorzuhalten, kann in der Praxis unterschiedlich wahrgenommen werden. Die Beratung kann, muss aber nicht durch den explizit benannten Beratungsakteur erfolgen. So kommen die Arbeitsagenturen ihrer Beratungspflicht beispielsweise auch dann nach, wenn sie verbindliche Beratungsleistungen durch Dritte erbringen lassen.

Tabelle 16 zeigt deutlich, dass es bei den Beratungsschwerpunkten nur vereinzelte Beratungs-Settings gibt, an denen eine Verpflichtung sowohl für Anbieter als auch Ratsuchende besteht, Beratung anzubieten bzw. nachzufragen. Vielmehr fällt eine Vielzahl von Angeboten unter Setting C, d. h. es besteht eine Verpflichtung der Anbieter zur Beratung, während diese sich nicht in einer Verpflichtung auf Seiten der Nutzer widerspiegelt. Für die Beratung im Schul- und Hochschulbereich ergibt sich dies aus den jeweiligen, bereits erwähnten, schul- und hochschulrechtlichen Normkonstrukten. Die Ausbildungs- und Berufsberatung fällt hauptsächlich in den Aufgabenbereich der BA, die durch das SGB II und III zur Beratung in diesen Bereichen verpflichtet ist. Gleiches gilt für die Wiedereinstiegs- und die Existenzgründerberatung, wobei letztere vor allem Aufgabe der Industrie- und Handelskammer ist, denen nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes zur vorläufi-

gen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern die Förderung der gewerblichen Wirtschaft obliegt. Die Sozialberatung, die Beratung zur sozialen Integration von Ausländern und zur Integration benachteiligter Personen ist nach dem Sozialgesetzbuch und teilweise dem Aufenthaltsgesetz vorgeschrieben. Auf die Schuldnerberatung schließlich besteht kein Rechtsanspruch des Einzelnen, die Kommunen sind jedoch für die Bereitstellung und Finanzierung der Schuldnerberatungsstellen zuständig und verantwortlich.

Somit dominieren bei den verbindlich vorzuhaltenden Beratungsangeboten Beratungsschwerpunkte, die im Zusammenhang mit staatlichen Institutionen (wie z. B. Schule) stehen oder auf Formen der beruflichen und/oder sozialen Integration von bestimmten Gruppen abzielen (wie z. B. Auszubildende, benachteiligte Personen). Für Beratungsschwerpunkte, die auf die Stabilisierung und persönliche Weiterentwicklung in festen Berufsverhältnissen abzielen (wie z. B. Weiterbildungs- und Qualifizierungsberatung, Coaching oder Karriereberatung), gibt es hingegen auf der Anbieterseite nur eine eingeschränkte Verpflichtung, Angebote vorzuhalten. Diese Angebote befinden sich dann in der Regel im Portfolio der Arbeitsverwaltung.

**Tabelle 16: Beratungs-Settings in Beratungsschwerpunkten<sup>121</sup>**

Beratungs- schwerpunkt	Verpflichtung des Anbieters		Verpflichtung des Ratsuchenden	
	Beispiel	Ja/ Nein	Ja/ Nein	Beispiel
Schulwahlberatung	Schulen, z. B. § 36 Abs. 3 SchulG Berlin	+	-	---
Schullaufbahnberatung	Schulen, z. B. § 36 Abs. 3 SchulG Berlin	+	-	---
Lernberatung	Schulen, z. B. § 36 Abs. 3 SchulG Berlin	+	-	---
Freiwilligendienstberatung	---	-	-	---
Studienberatung	Zentr. Studienber., § 14 HRG	+	+	Studierende, z. B. Nr. 6 StuO Sozialw. Uni HH
Ausbildungsberatung	HWK, §41a HWO	+	-	---
Berufsberatung	Arbeitsagentur, § 29 SGB III	+	-	---
Berufswahlberatung	Arbeitsagentur, §§ 29, 30 SGB III	+	-	---
Weiterbildungs-/Qualifizierungsberatung		-	-	---
Karriereberatung/Coaching/Personalberatung		-	-	---
Wiedereinstiegsberatung	Arbeitsagentur, § 29 SGB III	+	-	---
Existenzgründerberatung	IHK, § 1 IHKG	+	-	---
Arbeitsvermittlungsbearbeitung	Arbeitsagentur, § 29 SGB III	-	+	ALG I und II Empfänger, § 38 SGB III, § 60 SGB II
Sozialberatung	Träger der Sozialhilfe, § 3 SGB XII	+	-	---
Beratung zur sozialen Integration von Ausl.	BAMF, §§ 75, 45 AufenthG	+	+	Ausländer gem. § 44a AufenthG
Beratung zur sozialen Integration Benachteiligter	Träger der Sozialhilfe, § 3 SGB XII	+	-	---
Beratung über finanzielle Leistungen		-	-	---
Schuldnerberatung	Träger d. Sozialhilfe, § 17 SGB I, §§ 8, 10, 11 SGB XII	+	-	---

<sup>121</sup> Aus der gesetzlichen Verpflichtung der IHKn, die gewerbliche Wirtschaft zu fördern sowie die Interessen der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden wahrzunehmen, kann die Verpflichtung abgeleitet werden, dass die IHKn auch die zukünftig ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden bei der Existenzgründung beraten müssen.

Die Verpflichtung, Beratung im Zusammenhang mit Arbeitsvermittlung nachzufragen, ergibt sich für ALG I- und ALG II-Empfänger aus der Pflicht, der BA, ARGEN oder Optionskommunen die erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Aus dieser leitet sich implizit die Pflicht zur Teilnahme an der Beratung durch beispielsweise die BA ab.

Ein ähnliches Bild wie bei den Beratungsschwerpunkten zeigt sich auch bei den Beratungs-Settings an relevanten Lebensphasen-Übergängen. Mit Ausnahme der Übergänge Berufs- und Arbeitsplatzwechsel gibt es für alle Übergänge eine Verpflichtung für mindestens einen relevanten Akteur, Beratung vorzuhalten. Jedoch gibt es nur an den Übergängen Arbeitslosigkeit-Beruf und Beruf-Arbeitslosigkeit gleichermaßen eine Verpflichtung für Ratsuchende, Beratung in Anspruch zu nehmen. An allen anderen Übergängen basiert das Zustandekommen eines Beratungs-Settings auf Freiwilligkeit seitens potenzieller Ratsuchender.

**Tabelle 17: Beratungs-Settings an Übergängen<sup>122</sup>**

Beratungsschwerpunkt	Verpflichtung des Anbieters		Verpflichtung des Ratsuchenden	
	Beispiel	Ja/ Nein	Ja/ Nein	Beispiel
Kindergarten – Schule	Grundschulen, z. B. § 36 Abs. 3 SchulG Berlin	+	–	---
Schule – Schule	Schulen, z. B. § 36 Abs. 3 SchulG Berlin	+	–	---
Schule – Ausbildung	Arbeitsagentur, § 29 SGB III	+	–	---
Schule – Studium	Zentrale Studienberatung, § 14 HRG	+	–	---
Ausbildung – Beruf	Arbeitsagentur, § 29 SGB III	+	+	---
Studium – Beruf	Arbeitsagentur, § 29 SGB III	+	–	---
Elternzeit – Beruf	Arbeitsagentur, § 29 SGB III	+	–	---
Berufswechsel (intra-/inter-organisatorisch)	---	–	–	---
Arbeitsplatzwechsel (intra-/interorganisatorisch)	---	–	–	ALG I- und ALG II-Empfänger, § 38 SGB III, § 60 SGB II
Arbeitslosigkeit - Beruf	Arbeitsagentur, § 29 SGB III	+	+	---
Beruf - Arbeitslosigkeit	Arbeitsagentur, § 29 SGB III	+	+	Zukünftig Arbeitssuchende, § 37 b SGB III
Beruf - Rente	---	–	–	---

Damit sind die rechtlichen Rahmenbedingungen stark auf die Angebotsseite konzentriert. Diese Herangehensweise erhöht nicht nur die Intransparenz der Strukturen, sie kann es dem Ratsuchenden auch erschweren, die Beratung in Anspruch zu nehmen bzw. eine qualitativ hochwertige Beratung zu erhalten:

<sup>122</sup> Die Verpflichtung, am Übergang Arbeitslosigkeit-Beruf Beratung nachzufragen ergibt sich für ALG-I- und ALG-II-Empfänger aus der Pflicht, der BA, ARGEn oder Optionskommunen die erforderlichen Auskünfte zu erteilen. Aus dieser leitet sich implizit die Pflicht zur Teilnahme an der Beratung durch beispielsweise die BA ab.

„Mit anderen Worten verpflichten die gesetzlichen Rahmenvorgaben bestimmte Einrichtungen zur Bereitstellung einer Dienstleistung, räumen den Bürgern jedoch keinen ausdrücklichen Anspruch auf diese Dienstleistung ein. Hier liegt ein qualitativer Unterschied vor, denn, so wie die Dinge jetzt stehen, unterliegen viele Bildungs- und Berufsberatungsveranstalter nicht der Rechenschaftspflicht, die aus der Sicht des Klienten die Einhaltung von Mindeststandards gewährleisten könnte. Und außerdem: Sind die Rechte der Klienten nicht dergestalt verbrieft, dass Anbietern, die die Dienstleistung nicht erbringen oder nicht in angemessener Weise erbringen, rechtliche Sanktionen drohen, stehen Angebotsgarantien leicht auf der Kippe.“ (Sultana 2004: 128).

### 6.3 Schlussfolgerungen

Die beschriebenen rechtlichen Rahmenbedingungen der BBB-Beratung in Deutschland haben Auswirkungen auf alle drei Aktivierungsdimensionen. Hinsichtlich der *Aktivierung der Bürger/Leistungsempfänger* galt es zu überprüfen, inwiefern BBB-Beratung mit Blick auf ihre Ziele ein Element aktivierenden „Förderns“ darstellt (Hypothese 1) und das Fördern den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und -bereitschaft der Ratsuchenden berücksichtigt (Hypothese 2). Für die Ziele von BBB-Beratung kann zunächst festgestellt werden, dass diese sich in den rechtlichen Vorgaben auf die Aktivierung der Bürger als Leistungsempfänger konzentrieren. Im Beratungsfeld Beschäftigung, in dem u. a. das bürgerschaftliche Engagement des Einzelnen gefördert werden soll, finden sich keine rechtlichen Vorgaben, die Beratungsziele und Nutzen definieren. Relevante rechtliche Regelungen in der BBB-Beratung betreffen insbesondere traditionelle Angebote für punktuell im Lebenslauf anfallende Entscheidungen in den Beratungsbereichen Bildung und Beruf. Hier stehen vor allem Arbeitsmarkt- und Bildungsziele im Vordergrund. Darüber hinaus zeichnet sich ein drittes Beratungsfeld ab, das rechtlich insbesondere durch Vorgaben aus dem Sozialrecht strukturiert wird. Den Kern solcher Angebote bilden sozialpolitische Ziele, arbeitsmarkt- und bildungspolitische Zielsetzungen werden hier aber „versteckt“ integriert. Die Ziele der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Inklusion werden in den genannten Feldern somit unterschiedlich gewichtet. Auffällig ist mit Blick auf das Ziel der Beschäftigungsfähigkeit, dass Felder wie Weiterbildung, die in der Wissensgesellschaft zunehmend an Bedeutung gewinnen, nicht in gleicher Weise institutionalisiert sind. BBB-Beratung umfasst eine deutlich breitere Anzahl von Themenschwer-

punkten und Nutzergruppen, als durch die gesetzlich regulierten Bereiche abgedeckt wird. Eine BBB-Beratung, die dem Prinzip des lebenslangen Lernens gerecht werden will, muss daher auch Angebote zu weiteren Entscheidungssituationen, Zielgruppen und Übergängen beinhalten. Hier wird im Rahmen der Anbieterbefragung zu prüfen sein, ob bzw. inwiefern sich dennoch ein entsprechendes Beratungsangebot etabliert hat.

Hinsichtlich der Aktivierungsbereitschaft und -fähigkeit der Ratsuchenden kann die Festlegung rechtlicher Vorgaben als Anzeichen dafür gewertet werden, dass der Staat den Bedarf an BBB-Beratung definiert bzw. durch rechtsverbindliche Vorgaben die Rahmenbedingungen der BBB-Beratung ausgestaltet. Aus dieser Perspektive weisen die in einzelnen Beratungsschwerpunkten bestehenden rechtlichen Regelungen darauf hin, dass der Gesetzgeber hier einen Beratungsbedarf sieht. Die Tatsache, dass die rechtlich geregelten Beratungsleistungen von den Ratsuchenden weitgehend kostenlos in Anspruch genommen werden können, berücksichtigt so gesehen die geringe Zahlungsbereitschaft bzw. -fähigkeit der Ratsuchenden und betont die Bedeutung, die der Gesetzgeber der Beratung beimisst. Umgekehrt heißt diese Argumentation aber auch, dass in den rechtlich nicht geregelten Beratungsschwerpunkten kein (eine rechtliche Regelung rechtfertigender) Beratungsbedarf gesehen wird und/oder die Aktivierungsfähigkeit und -bereitschaft der Ratsuchenden als so hoch eingeschätzt wird, dass Angebot und Nachfrage ohne staatliche Intervention zusammenfinden. Da jedoch viele Nutzergruppen ihren eigenen Beratungsbedarf nur eingeschränkt selbständig erkennen und artikulieren können, bleibt dies für jeden rechtlich nicht geregelten Beratungsschwerpunkt einzeln zu überprüfen.

Gleichzeitig definieren die rechtlichen Vorgaben Zugangskriterien zu den jeweiligen Beratungsleistungen, so dass es keinen allgemeinen Anspruch auf bestimmte Beratungsleistungen gibt. Dennoch wird die Inanspruchnahme der Beratungsleistung nur wenig gesteuert. So ist der Adressatenkreis meist sehr weit gefasst und die bestehenden rechtlichen Regelungen sehen in der Regel keine Prüfung der individuellen Bedürftigkeit als Zugangsvoraussetzung vor. Umgekehrt bestehen für die Ratsuchenden aber auch nur in Ausnahmefällen einklagbare Angebotsgarantien, die die Inanspruchnahme einer qualitativ hochwertigen Beratung sichern könnten. Verpflichtungen für einzelne Zielgruppen, Angebote aktiv nachzufragen, bestehen wiederum nur vereinzelt. Diese sind vor allem in der Arbeitsmarktpolitik zu finden, in der mit den Hartz-Reformen verstärkt Elemente

des „Forderns“ Einzug gehalten haben. Soweit eine Beratung verpflichtend vorgeschrieben ist, um bestimmte andere Leistungen zu erhalten, werden hier Elemente einer „negativen“ Aktivierung sichtbar, die mit der „positiven“ Aktivierung durch die BBB-Beratung verknüpft wird.

Tabelle 18 fasst die Ergebnisse zur Aktivierung der Bürger/Leistungsempfänger zusammen.

**Tabelle 18: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger/Bürger (Kapitel 6)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
<b>Hypothese 1:</b> BBB-Beratung stellt ein zentrales Element aktivierenden „Forderns“ dar, das die Leistungsempfänger durch zielgruppenspezifische Ausgestaltung in die Lage versetzt, die eigene Bildungs- und Berufsbiographie unabhängig von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu gestalten.	1	Die Beratungsangebote verfolgen die Ziele der sozialen Inklusion und der Beschäftigungsfähigkeit.	+
	2	Die Beratungsangebote fördern das bürgerschaftliche Engagement der Nutzer.	-
	3	Die Beratungsangebote richten sich explizit an spezifischen (arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitisch relevanten) Nutzergruppen, Beratungsanlässen und Themenschwerpunkten aus.	+
	4	Die Beratungseinrichtungen konzentrieren sich mit ihren Angeboten auf einzelne Nutzergruppen und/oder Beratungsanlässe.	
	5	Für alle relevanten Beratungsanlässe und Nutzergruppen bestehen (qualitativ) angemessene und (quantitativ) ausreichende Angebote.	
	6	Die Nachfrage nach BBB-Beratung steigt an.	
<b>Hypothese 2:</b> BBB-Beratung berücksichtigt den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden.	7	Der Staat stellt die Definition des Bedarfs an BBB-Beratung sicher.	+/-
	8	Der Staat gestaltet durch rechtsverbindliche Vorgaben die Rahmenbedingungen der BBB-Beratung.	+/-
	9	Der Staat übernimmt die Finanzierung von Beratungsangeboten, die er selbst als notwendig definiert hat, sofern keine ausreichende Aktivierungsbereitschaft (d. h. Finanzierungsfähigkeit/-bereitschaft) besteht.	
	10	Die gängigen Beratungsmethoden lassen sich nutzerspezifisch einsetzen.	
	11	Die gängigen Beratungsmethoden integrieren die Ratsuchenden entsprechend ihrer Möglichkeiten aktiv in die Produktion der Beratungsleistung.	
	12	Die Beratungseinrichtungen setzen verschiedene Methoden je nach den nutzerspezifischen Erfordernissen ein.	
	13	Die Berater verfügen selbst über die an die Ratsuchenden zu vermittelnden Schlüsselkompetenzen.	
	14	Inanspruchnahme und Ausmaß von BBB-Beratung werden differenziert nach der individuellen Bedürftigkeit gewährt.	+/-

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

Mit Blick auf die *Aktivierung des Staates* war gefragt, inwiefern der Staat eine aktive Gestaltung der Beratungslandschaft im Sinne der Gewährleistungs- und Führungsverantwortung betreibt (Hypothese 3). Soweit staatliche Anbieter von dieser Gestaltung betroffen sind, ging es darüber hinaus um die Frage, ob und inwiefern in diesen Organisationen Management- und Organisationsreformen zur Steigerung der Produktivität und Effizienz erfolgen (Hypothese 4). Die Führungs- und Gewährleistungsverantwortung des Staates ist eng mit der Definition des Bedarfs an BBB-Beratung und der Gestaltung der Rahmenbedingungen durch rechtsverbindliche Vorgaben verbunden. Beides ist für die BBB-Beratung in Deutschland bisher in der Regel reaktiv erfolgt. Veränderungen in den gesetzlichen Rahmenbedingungen stellen vor allem Reaktionen auf gesellschaftliche und ökonomische Veränderungen dar (vornehmlich nachdem diese eingetreten sind) und sind weniger Ausdruck veränderter politischer Präferenzen oder Ziele. Dabei weisen die Auswirkungen gesellschaftspolitischer Debatten auf die Ausgestaltung von Beratung einen „time lag“ von ca. 5 Jahren auf (Ertelt 2007). Dies gilt in noch stärkerem Maße für Entwicklungen auf der europäischen Ebene. Die hier entwickelten Konzepte zeigen deutlicher als die bundesdeutschen Aktivitäten Elemente einer Aktivierung der Ratsuchenden und definieren klare Ziele hinsichtlich der Beschäftigungsfähigkeit und der sozialen Inklusion. Allerdings sind diese Vorgaben für die Mitgliedstaaten unverbindlich und ihre Rückwirkung somit ungewiss. Mangelhaft entwickelte Strategien und eine reaktive Gestaltung der bestehenden Angebote sind laut Schober Ausdruck einer niedrigen Priorität der BBB-Beratung seitens der politischen Akteure in Deutschland. Entschlüsse, Strategiepapiere oder gar Gesetze enthielten keine oder nur wenige, implizite Hinweise auf die Rolle und Funktion von Beratung in den drei Bereichen Bildung, Beruf und Beschäftigung (Schober 2006: 6).

Zudem ist die bestehende Beratungslandschaft sowohl angebots- als auch nachfrageseitig durch eine hohe Intransparenz geprägt, bedingt u. a. durch die unterschiedlich starke Institutionalisierung der vier Beratungsfelder Beruf, Bildung, Beschäftigung und „versteckte“ BBB-Beratung. Der Staat steht hier mit Blick auf seine Führungs- und Gewährleistungsverantwortung vor einer doppelten Herausforderung: Zum einen bestehen große Unterschiede *zwischen den vier Feldern* hinsichtlich der jeweiligen Regulationsstruktur. Unterschiedliche Akteure, Zuständigkeiten und rechtliche Regelungen erschweren eine gezielte Entwicklung von BBB-Beratung als Ganzem maßgeblich. Zum anderen variieren Zuständigkeiten und Stra-

tegien verschiedener Akteure aber auch *innerhalb der einzelnen Felder*. Insbesondere die föderale Struktur in der Bildungsberatung führt zu zersplitterten Entwicklungspfaden in den verschiedenen Bundesländern. Eine politische Gesamtstrategie für die BBB-Beratung ist in der Folge bisher nicht zu erkennen, die Beratungslandschaft weist lediglich eine kleine Zahl funktionierender, wenig vernetzter und kaum aufeinander bezogener Teilsysteme auf.

Hinsichtlich der existierenden Beratungsangebote muss die politische Steuerung den allgemeinen Zugang der Ratsuchenden, die Qualität der Beratung und die Transparenz des Angebots sicherstellen. Für den Zugang der Ratsuchenden ist speziell die Berücksichtigung ihrer Aktivierungsbereitschaft und -fähigkeit von Bedeutung (s. o.). Zugang und Transparenz des Angebotes müssen zudem insbesondere angesichts der Heterogenität der Beratungslandschaft verbessert werden. Hier ist die Führungsverantwortung des Staates gefragt, um Transparenz zu schaffen. Zudem ist BBB-Beratung im politischen und öffentlichen Diskurs als allgemein akzeptiertes und anerkanntes Instrument der Sozialstaatlichkeit kaum bekannt. Soweit sie wahrgenommen wird, haftet ihr entweder das Label der Defizitorientierung (öffentlich finanziert) oder der Elitenförderung (privat finanziert) an. Unter diesen Labels kann BBB-Beratung nicht im gesellschaftlichen Mainstream ankommen, da die Mehrheit der Bevölkerung sich weder der Gruppe der benachteiligten Personen noch der Elite zuordnet bzw. zuordnen lässt.

Die Frage nach Management- und Organisationsreformen in der öffentlichen Verwaltung wurde und wird im Rahmen dieser Arbeit nicht systematisch betrachtet, so dass hier lediglich auf die Erörterungen zur Reform der BA im (zentralen) Bereich der Arbeitsmarktpolitik als Fallbeispiel zurückgegriffen werden kann. Hier zeigt sich die Notwendigkeit, Management- und Organisationsreformen in verschiedenen Bereichen einer Organisation zu koordinieren. Werden die Strukturen und Prozesse der Berufsberatung nicht ausreichend in die Gesamtorganisation integriert oder durch die Reformen widersprüchliche Ziele vorgegeben, wird die Zielerreichung für die BBB-Beratung gefährdet. So können etwa individuelle Ziele der Ratsuchenden mit organisatorischen oder gesamtgesellschaftlichen Zielen kollidieren und dadurch die präventiven, investiven Elemente von BBB-Beratung verloren gehen: BBB-Beratung zielt eben nicht auf das kurzfristige Ziel der Vermittlung in den (ersten) Arbeitsmarkt ab, an dem sich die BA (in der öffentlichen Wahrnehmung) primär messen lassen

muss. Für die Organisation besteht dadurch ein Anreiz, die Strukturen und Prozesse der Gesamtorganisation auf die Arbeitsvermittlung zu fokussieren und eine Zielerreichung für die Berufsberatung damit (potenziell) zu gefährden. Tatsächlich finden Bekenntnisse zur Berufsberatung und die nach wie vor bestehenden rechtlichen Handlungsspielräume gegenwärtig in den Strukturreformen der BA und der praktischen Arbeit der Arbeitsagenturen keine ausreichende Entsprechung.

Tabelle 19 gibt eine Übersicht über die Ergebnisse zur Aktivierung des Staates.

**Tabelle 19: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung des Staates (Kapitel 6)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
<b>Hypothese 3:</b> Der Staat nimmt sowohl in der Bildungs- als auch in der Berufs- und Beschäftigungsberatung jeweils seine Gewährleistungs- und Führungsverantwortung aktiv wahr.	7	Der Staat stellt die Definition des Bedarfs an BBB-Beratung sicher.	+/-
	8	Der Staat gestaltet durch rechtsverbindliche Vorgaben die Rahmenbedingungen der BBB-Beratung.	+/-
	15	Der Staat gewährleistet die Bereitstellung von Beratungsangeboten, die er selbst als notwendig definiert hat.	+
	16	Der Staat stellt Transparenz für die Ratsuchenden über bestehende Angebote, ihre Qualität und ihre Kosten her.	
<b>Hypothese 4:</b> Dort, wo staatliche Akteure (weiterhin) als Anbieter von BBB-Beratung auftreten, erfolgen in diesen Organisationen Management- und Organisationsreformen zur Steigerung der Produktivität und Effizienz.	17	Die Ziele mit Blick auf die BBB-Beratung werden mit den anderen Zielen der Organisation abgestimmt.	(-)
	18	Strukturen und Prozesse der BBB-Beratung werden in die Gesamtorganisation so integriert, dass eine Zielerreichung für die BBB-Beratung gewährleistet ist.	(-)

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

Die *Aktivierung der Leistungsanbieter* betrifft vor allem die Existenz einer pluralistischen Leistungs- und Regelungsstruktur in der BBB-Beratung (Hypothese 5). Die rechtlichen Rahmenbedingungen im Allgemeinen und die Beratungs-Settings im Besonderen haben hier zwei Dinge gezeigt. Erstens sind dort, wo Verpflichtungen für einzelne Anbieter zur Bereitstellung eines Beratungsangebotes bestehen, in der Regel öffentliche Träger benannt. Zweitens ist für die meisten Beratungsschwerpunkte und Übergänge (bisher) jedoch keine Festlegung auf bestimmte Anbieter erfolgt. Und selbst bestehende Verpflichtungen schließen zumeist nicht aus, dass weitere Akteure in diesem Feld Beratung anbieten. Damit bestehen grund-

sätzlich gute Voraussetzungen für eine pluralistische Anbieterstruktur, die sich für die verschiedenen Beratungsfelder differenzieren lassen.

Die *Berufsberatung* kann, mit Ausnahme der Weiterbildungsberatung, auf eine lange staatliche Regelungstradition zurückblicken und weist etablierte Strukturen auf. Mit den Arbeitsmarktreformen seit Mitte der 1990er Jahre ist allerdings eine wesentliche Weichenstellung erfolgt, um eine Pluralisierung der Anbieterlandschaft zu erreichen. So wurden durch die Abschaffung des Beratungsmonopols der BA, aber auch durch die Aufhebung des Vermittlungsmonopols und die Hartz-Reformen kunden- und wettbewerbsorientierte (Beratungs-)Dienstleistungen am Arbeitsmarkt ermöglicht; private Beratungseinrichtungen konnten sich in der Berufsberatung etablieren. Mit der Öffnung der Leistungsstruktur für die Träger der Grundsicherung sowie privatwirtschaftliche und gemeinnützige Bildungsträger bewegt sich also eine wachsende Zahl von Akteuren in diesem Feld. Inwiefern diese neben ihren Kernaufgaben auch Beratungsleistungen erbringen (müssen), ist rechtlich jedoch nicht definiert. Merkmal vieler Initiativen ist in der Praxis eine weiterhin enge Verzahnung mit der Berufsberatung der BA. Anders sieht die Situation für die *Beschäftigungsberatung* aus. Im Gegensatz zur Berufsberatung stellt sie kein etabliertes, strukturiertes Beratungsfeld dar. Die Herausbildung einer Beratungslandschaft für Beschäftigung außerhalb von Erwerbstätigkeit steht in Deutschland noch am Anfang. Beschäftigungsberatung ist (bisher) nicht rechtlich geregelt. So bestehen etwa für die Freiwilligendienstberatung keine rechtlichen Vorgaben. Andere Felder, die Tätigkeiten außerhalb des Erwerbslebens berühren könnten, wie etwa die Rehabilitationsberatung, sind explizit auf die Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet. Die Anbieterstruktur in der *Bildungsberatung* stellt sich heterogener und intransparenter dar. Während ihre Kernbereiche, Beratung im Bereich Schule und Hochschule, institutionell verankert sind, trifft dies für andere Felder, etwa den vorschulischen Bereich, nicht zu. Beratung der Schüler und Studierenden hinsichtlich des Bildungsweges ist als Kernaufgabe von Schulen und Hochschulen und damit als staatliche Aufgabe etabliert, ihre Relevanz wird nicht bestritten. Eine rechtliche Verpflichtung nicht-staatlicher Akteure existiert nicht. Die föderale Struktur hat zudem zu zersplitterten Entwicklungspfaden geführt, aus der eine bis heute andauernde Heterogenität der Bildungsberatungslandschaft in den Ländern resultiert. Gleiches gilt auch für die Weiterbildungsberatung, die inhaltlich zwar der Berufsberatung zuzurechnen ist, rechtlich aber weitgehend in den Zuständigkeitsbereich der Länder

fällt. In der Folge ist sie als ein Schwerpunkt im Beratungsfeld Beruf nicht institutionell verankert. Hier gab es zunächst in vielen Bundesländern eine (bewusste) Entscheidung in den 1970er Jahren, diesen Bereich nicht staatlich zu regulieren. Später scheiterte ein Ausbau der Beratungslandschaft in der Weiterbildung in den 1990er Jahren vor allem an Finanzierungsproblemen in Ländern und Kommunen. In der Summe lassen sich für die Weiterbildungsberatung kaum etablierte Akteure benennen. Die rechtlichen Vorgaben im Bereich der *versteckten Beratung* schließlich sind durch eine hohe Heterogenität gekennzeichnet. So nennen die verschiedenen Regelungen des Sozialrechts eine hohe Zahl von „Normadressaten“, d. h. Akteuren, die zur Bereitstellung von Angeboten verpflichtet werden. Auch hier handelt es sich in der Regel um staatliche Einrichtungen. Diese können aber ihre Aufgaben zum Teil an nicht-staatliche Anbieter wie etwa die Wohlfahrtsverbände delegieren.

Zusammenfassend bestehen in vielen Beratungsschwerpunkten Verpflichtungen einzelner Leistungsanbieter, Beratungsangebote vorzuhalten. Dies betrifft insbesondere Beratungsschwerpunkte, die im Zusammenhang mit staatlichen Institutionen (Schulen, Hochschulen, BA) stehen oder auf die berufliche und/oder soziale Integration von bestimmten Gruppen abzielen. Für Beratungsschwerpunkte, die auf die Stabilisierung und persönliche Weiterentwicklung in festen Berufsverhältnissen abzielen, gibt es hingegen auf der Anbieterseite nur eine eingeschränkte Verpflichtung, Angebote vorzuhalten.

Für die Finanzierungsverantwortung (Hypothese 6) haben die Ergebnisse gezeigt, dass der kollektive Nutzen nicht für alle staatlich finanzierten Beratungsangebote klar definiert ist. Zwar benennen die rechtlichen Vorschriften in der Regel eine Zielsetzung für gesetzlich vorgesehene Beratung. Allerdings sind sie in dieser Hinsicht vor allem für die nicht traditionell staatlich erbrachten und finanzierten Angebote oftmals wenig präzise formuliert. Noch kritischer sieht es hinsichtlich der Gewährleistungs- und Vollzugsverantwortung (Hypothese 7) aus. Hier kann ergänzend zu den obigen Ausführungen festgestellt werden, dass von staatlicher Seite mit wenigen Ausnahmen keine Bewertungsmaßstäbe für Angebote der BBB-Beratung (rechtlich) definiert und bekannt gemacht worden sind.

**Tabelle 20: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 6)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
<b>Hypothese 5:</b> Die Leistungsstruktur in der BBB-Beratung ist pluralistisch organisiert.	19	Es gibt in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell).	(+/-)
	20	Der Staat führt (quasi-)marktwirtschaftliche Wettbewerbselemente in der BBB-Beratung ein.	(+)
	21	Bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen sind aufgehoben worden.	+/-
<b>Hypothese 6:</b> Der Staat übernimmt nur dort die Finanzierung von BBB-Beratung, wo keine marktgerechten Erlöse zu erzielen sind und die staatliche Finanzierung ausdrücklich der politischen Zielsetzung entspricht.	22	Die Finanzierung von BBB-Beratung verteilt sich auf staatliche, gemeinnützige und privatwirtschaftliche Organisationen sowie auf die Ratsuchenden selbst.	
	23	Dort, wo marktgerechte Erlöse zu erzielen sind, zahlt der Ratsuchende selbst für die Beratungsleistung.	
	24	Für alle staatlich finanzierten Beratungsangebote ist der kollektive Nutzen klar definiert.	(+/-)
<b>Hypothese 7:</b> Der Staat tritt nur dort selbst als Leistungsanbieter von BBB-Beratung auf, wo (nicht-staatliche) Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet.	25	Potenzielle Anbieter von BBB-Beratung sowie die Qualität und Kosten ihrer Leistungen sind dem Staat bekannt.	
	26	BBB-Beratung erfolgt in den (nicht-staatlichen) Beratungseinrichtungen getrennt von anderen (Bildungs-) Dienstleistungen.	
	27	Bewertungsmaßstäbe für Angebote der BBB-Beratung sind definiert und bekannt.	-
	28	Die Anbieter führen Maßnahmen zur Qualitätssicherung durch.	
	29	Die Anbieter sichern durch Netzwerke und Kooperationen die Qualität der Angebote.	
	21	Bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen sind aufgehoben worden.	+/-
	19	Es gibt in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell).	(+/-)

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

## 7 Aktivierung von Leistungsanbietern und Verwaltung: Steuerung von Angebot und Nachfrage

Mit den rechtlichen Rahmenbedingungen im Allgemeinen und den Beratungs-Settings im Besonderen sind bereits systemische Einflussfaktoren benannt worden, die die (staatliche) Steuerung von Angebot und Nachfrage berühren. Diese soll im Folgenden vertieft betrachtet werden. Dabei sind ähnliche Hypothesen und Indikatoren relevant, wie im vorangegangenen Kapitel. Mit Blick auf die *Aktivierung der Leistungsempfänger* ist zu fragen, ob die Finanzierungsstrukturen der BBB-Beratung den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden berücksichtigen (Hypothese 2). Zur Verifizierung dieser Hypothese ist insbesondere zu fragen, ob und inwiefern der Staat die Finanzierung als notwendig definierter Beratungsangebote übernimmt, wenn seitens der potenziellen Ratsuchenden keine ausreichende Finanzierungsfähigkeit bzw. -bereitschaft besteht (Indikator 9).

Für die Frage nach der *Aktivierung des Staates* ist es bedeutsam, dass der Staat in den verschiedenen Beratungsfeldern jeweils seine Gewährleistungs- und Führungsverantwortung aktiv wahrnimmt (Hypothese 3), um Möglichkeiten zu finden, geeignete Finanzierungsmöglichkeiten mit einer hohen Qualität und Transparenz der Beratung zusammenzuführen. Zu diesem Zweck muss der Staat die Bereitstellung von als notwendig definierten Beratungsangeboten gewährleisten (Indikator 15) und für die Ratsuchenden Transparenz über bestehende Angebote, ihre Qualität und ihre Kosten herstellen (Indikator 16).

Besonders relevant ist die Steuerung von Angebot und Nachfrage für die *Aktivierung der Leistungsanbieter*. Hier geht es erstens darum, die Leistungsstruktur in der BBB-Beratung pluralistisch zu organisieren (Hypothese 5). Um diese Hypothese zu verifizieren, werden wir prüfen, ob bzw. inwiefern der Staat (quasi-)marktwirtschaftliche Wettbewerbselemente in der BBB-Beratung einführt (Indikator 20). Damit diese funktionieren, ist wiederum die Führungsverantwortung des Staates verlangt, um für die Ratsuchenden Transparenz über bestehende Angebote, ihre Qualität und ihre Kosten herzustellen (s. o.). Zweitens ist für die Aktivierung der Leistungsanbieter eine arbeitsteilige Finanzierungsverantwortung bedeutsam. Der Staat sollte nur dort die Finanzierung von BBB-Beratung übernehmen, wo keine marktgerechten Erlöse zu erzielen sind und die staatliche Finanzierung ausdrücklich der politischen Zielsetzung entspricht (Hypothese 6). Um dies zu gewährleisten, muss sich die Finanzierung von BBB-Beratung

auf staatliche, gemeinnützige und privatwirtschaftliche Organisationen sowie auf die Ratsuchenden selbst verteilen (Indikator 22). Für alle staatlich finanzierten Beratungsangebote sollte der kollektive Nutzen klar definiert sein (Indikator 24). Dort, wo marktgerechte Erlöse zu erzielen sind, zahlt der Ratsuchende selbst für die Beratungsleistung (Indikator 23). Drittens sind Qualitätsaspekte von großer Bedeutung für die Aktivierung der Leistungsanbieter. Als Leistungsanbieter von BBB-Beratung sollte der Staat selbst nur dort auftreten, wo (nichtstaatliche) Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet (Hypothese 7). Hier ist zu bewerten, ob und inwiefern der Staat potenzielle Anbieter von BBB-Beratung sowie die Qualität und Kosten ihrer Leistungen kennt (Indikator 25) und ob Bewertungsmaßstäbe für Angebote der BBB-Beratung definiert und bekannt sind (Indikator 27). Darüber hinaus ist zu prüfen, ob bzw. inwiefern die Anbieter Maßnahmen zur Qualitätssicherung durchführen (Indikator 28).

## **7.1 BBB-Beratung zwischen Markt und Staat**

### **7.1.1 BBB-Beratung als meritorisches Erfahrungsgut**

In der Diskussion um die Steuerung von Angebot und Nachfrage der BBB-Beratung sind zunächst die Eigenschaften der personenbezogenen sozialen Dienstleistung BBB-Beratung zu beachten. Sie haben Auswirkungen sowohl auf die Finanzierung von BBB-Beratung als auch auf die (möglichen und realen) Modelle der Leistungserbringung. Zwei Eigenschaften sind dabei von besonderer Bedeutung: der „meritorische“ Charakter von BBB-Beratung sowie sein Charakter als „Erfahrungsgut“. Unter dem auf Richard Musgrave (Musgrave 1957, 1959) zurückgehenden Begriff des *meritorischen Gutes* verstehen die Wirtschaftswissenschaften Produkte und Leistungen, deren kollektiver Nutzen als so groß betrachtet wird, „that their satisfaction is provided for through the public budget, over and above what is provided for through the market and paid for by private buyers“ (Musgrave 1959: 13). Mit anderen Worten: Da die (individuellen und kollektiven) Wirkungen eines Gutes (politisch) als wünschenswert betrachtet werden, das Individuum jedoch unter Marktbedingungen das Gut nicht (in ausreichendem Maße) nachfragt, entscheidet sich der Staat zur Intervention in das Marktgeschehen.

Welche Faktoren eine staatliche Intervention rechtfertigen – und damit ein Gut zu einem meritorischen Gut machen – und in welchen Fel-

dern eine solche Intervention erfolgen sollte, ist umstritten.<sup>123</sup> Musgrave selbst hat „weder die Gründe noch die Voraussetzungen und die Formen möglicher Interventionen systematisch aufgezeigt“ (Andel 1984: 641). In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion werden vor allem „verzerrte Präferenzen“ der Individuen als Begründung genannt, die ihrerseits auf falsche und fehlende Informationen sowie fehlende Erfahrung zurückgeführt werden (ebd.). Das hinter dieser Sichtweise stehende Konstrukt „wahrer Präferenzen“ ist jedoch problematisch: Es „setzt (...) voraus, dass die ‚richtige‘ Nachfrage nach einem Gut gerade derjenigen entspricht, die auch die kollektive Nützlichkeit maximiert. Dies erscheint (...) ein teleologisches Postulat, das sich religionssoziologisch als säkularisierter Vorsehensglaube oder wissenschaftlich als *petitio principii* qualifizieren lässt.“ (Kaufmann 2002: 203).<sup>124</sup> Aber selbst, wenn man den Begriff der Präferenzen weniger dogmatisch versteht, ist Einigkeit über praktische Kriterien für die Bereitstellung meritorischer Güter nur schwer zu erreichen: „In der Tat ist es nicht möglich anzugeben, ob in einem konkreten Fall der Umfang der budgetären Intervention noch durch (manifeste oder ‚korrigierte‘) individuelle Präferenzen gedeckt ist oder nicht (...)“ (Andel 1984: 647). Die Definition meritorischer Güter wird damit letztlich zu einer politischen Entscheidung.

In der Regel wird gerade Dienstleistungen zur Erhaltung oder Verbesserung des Humankapitals im Allgemeinen und Bildungsmaßnahmen im Besonderen oftmals ein staatliche Interventionen rechtfertigender Kollektivnutzen attestiert: „Sie liegen einerseits im individuellen Interesse – zum mindesten eines jeden Arbeitswilligen – und sie fördern darüber hinaus z. B. die internationale Konkurrenzfähigkeit einer Volkswirtschaft.“ (Kaufmann 2002: 204). Dies gilt grundsätzlich auch für die BBB-Beratung. So stellen viele Länder angemessene Laufbahn- und Arbeitsmarktinformationen aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit und Effizienz frei zur Verfügung. „Angesichts der zunehmenden Diversifizierung und immer komplexeren Gestaltung der Bildungs- und Ausbildungswege und der Wege in die Beschäftigung müssen den Klienten klare Wegweiser zur Verfügung stehen, die ihnen dabei helfen, sich in den Angebotssystemen zurechtzufin-

---

<sup>123</sup> Unstrittig ist dagegen auch unter Wirtschaftswissenschaftlichern, dass meritorische Güter in der Praxis de facto existieren. So interpretiert Andel Musgraves Ansatz denn auch als Reaktion auf diese Beobachtung. Das Konzept sei nicht als verteilungspolitische Konsequenz eines normativen Ansatzes abgeleitet worden, „sondern es werden konkrete (...) finanzpolitische Maßnahmen zu erklären versucht“ (Andel 1984: 641).

<sup>124</sup> Für eine ausführliche (wirtschaftswissenschaftliche) Diskussion der „Präferenzfrage“ mit Blick auf meritorische Güter siehe Schmidt 1970, 1998 sowie Head 1966, 1969.

den und sich voll darüber im Klaren zu sein, welche Möglichkeiten sich ihnen eröffnen und verschließen, wenn sie einen bestimmten Weg einschlagen.“ (Sultana 2004: 94). Gerade mit Blick auf „verzerrte Präferenzen“ kann BBB-Beratung somit eine wichtige Funktion einnehmen. Dies gilt umso mehr, „wenn es sich nicht um die Übertragung von objektiven Informationen handelt, sondern um Kenntnisse, die nur durch persönliche Erfahrungen gewonnen werden können, oder um Personen, denen die Entscheidungsfähigkeit fehlt“ (Andel 1984: 641). Hier lassen sich vor allem die in Kapitel 5 dargestellten Lerntypen heranziehen. Sie zeigen, dass verschiedene Teile der Bevölkerung Unterschiede in soziodemographischen und psychographischen Merkmalen sowie in der Informationskompetenz aufweisen, die sich sowohl auf ihren jeweiligen Beratungsbedarf auswirken als auch auf die Bereitschaft und Fähigkeit, Bildung und Beratung in Anspruch zu nehmen. Die Inanspruchnahme von BBB-Beratung ist dabei eng verbunden mit der Fähigkeit zur Reflexion eigener Präferenzen mit Blick auf die Bildungs- und Berufsbiographie, die Grubb beispielhaft für Schüler und Studenten beschreibt:

„Even in the expected utility model of rational decision-making that economists use, the requirements include: stable preferences, which young people may not have; preferences concerning an enormous range of options including those unfamiliar to students; a sense of time and what economists call time preferences, trading current costs (like time spent in schooling) against future benefits (like employment and earnings); the ability to think about the differences between high-probability and low-probability events; and the ability to judge the reliability of information. In addition, some occupational choices involve deep issues of identity. Unavoidably long developmental processes may be required. In all these cases, information may be necessary but not sufficient for rational decision-making.“ (Grubb 2004: 127).

Erschwert wird die Informationsgewinnung – und damit die Präferenzbildung – im Zusammenhang mit der BBB-Beratung zudem dadurch, dass BBB-Beratung ein *Erfahrungsgut* darstellt. Bei Erfahrungsgütern handelt es sich um Produkte wie Personaldienstleistungen, über deren relevante Eigenschaften die Transaktionspartner unterschiedliche Grade der Informiertheit besitzen. „Da die Produktinformationskosten ‚untragbar‘ hoch sind, werden sie durch Vertrauen in den Anbieter ersetzt. Besitzt eine

Marktseite einen Informationsvorsprung und damit einen strategischen Vorteil, können sich Märkte herausbilden, in den sich schlechte Leistungen lohnen. Es kann zu Marktversagen kommen.“ (Konle-Seidl 2002: 7). Erfahrungsgüter zeichnen sich nun dadurch aus, dass der Kunde ihre Qualität erst nach dem Kauf beurteilen kann. Wenn zudem eine zweite Voraussetzung zutrifft, nämlich dass der Käufer schlechte Qualität nicht individuell durch „Abwanderung“ bestrafen kann, entstehen so genannte „Märkte für Zitronen“ („Market for Lemons“, Akerlof 1970). „Da sich unter diesen Bedingungen Qualitätsverschlechterung bei gegebenem Preis lohnen kann, wird dies von allen Anbietern nachgeahmt. Infolgedessen geht die Produktnachfrage zurück und das Image der Branche leidet.“ (Konle-Seidl 2002: 7). Da beide Voraussetzungen für die BBB-Beratung grundsätzlich erfüllt sind, ist für die Nachfrage nach BBB-Beratung u. a. die Marktreputation von entscheidender Bedeutung. Die für eine positive Marktreputation – und damit für die Inanspruchnahme – notwendige Vertrauensbeziehung zwischen Berater und Ratsuchendem wächst in dem Maße, in dem positiv über diese Leistungen gesprochen wird. Dafür muss sich die BBB-Beratung „gegenüber anderen Suchalternativen erwartbar als vorteilhaft“ erweisen (ebd.: 8).

Die Eigenschaften von BBB-Beratung als „meritorisches Erfahrungsgut“ haben Rückwirkungen sowohl auf die Finanzierung von BBB-Beratung als auch auf die Steuerung von Angebot und Nachfrage.

### 7.1.2 Finanzierung von BBB-Beratung

Der Bildungsbereich in Europa im Allgemeinen und in Deutschland im Speziellen sieht sich einer doppelten Herausforderung ausgesetzt: Zum einen sind die Möglichkeiten des Staates zur vollständigen Finanzierung und Gewährung von Bildung geringer geworden, zum anderen wächst der Bedarf an Bildung und Bildungsaktivitäten. Im Ergebnis „ist eine ‚Schere‘ zwischen Finanzierungsanforderungen einerseits und Finanzierungsmöglichkeiten andererseits entstanden.“ (Sachverständigenrat Weiterbildung des Landes Rheinland-Pfalz 2005: 21). Hinzu kommt, dass den wachsenden Ausgaben oftmals keine sichtbare Verbesserung der Outputqualität entgegen steht (Weiß 2000, 2001, Sultana 2004). Damit stellen sich Fragen „nach der notwendigen Höhe der Finanzierung einzelner Bereiche, der angemessenen Verteilung von Finanzierungslasten auf die beteiligten Akteure sowie nach den geeigneten Instrumenten einer effektiven und effizienten Finanzierung“ (Sachverständigenrat Weiterbildung des Landes Rhein-

land-Pfalz 2005: 21). Dies gilt grundsätzlich auch für die BBB-Beratung. Auch hier herrscht „eine Tendenz zur Ausweitung des Umfangs, der Reichweite und der Vielfalt des Angebots (...), und zwar sowohl im Bildungs- als auch im Arbeitsmarktbereich“ (Sultana 2004: 111). Für eine genaue Bewertung der Situation fehlen jedoch oftmals die Grundlagen. So liegen kaum Daten zu den Ausgaben des Staates und ggf. weiterer Akteure für die BBB-Beratung vor:

“In the case of individuals and enterprises expenditure data is, to all intents and purposes, completely absent in all countries. Estimating government expenditure on career guidance also poses major difficulties, but not all of these are insurmountable. (...) Some of the problems involved in estimating government expenditure stem from the nature of the career guidance workforce. This is difficult to identify when it is spread over many different government portfolios, at different levels of government, and when many of those who provide career guidance perform other roles as well. Given that staffing is the major resource involved in career guidance, problems in measuring staffing levels accurately will result in problems in measuring expenditure.” (OECD 2004: 108).

Neben den von der OECD angeführten Gründen wird das Messen staatlicher Aufwendungen dadurch erschwert, „dass die Kosten der Bereitstellung von Informations-, Beratungs- und Orientierungsdiensten oft in umfassendere Etats eingegliedert sind, die sich nicht ohne weiteres aufschlüsseln lassen und deshalb nur schwer zu berechnen sind“ (Sultana 2004: 111). Oft wird in zentralen Verzeichnissen keine Unterscheidung zwischen Ausgaben für angrenzende Aktivitäten und Ausgaben für die BBB-Beratung getroffen. Soweit Entgelte für staatliche Leistungen erhoben werden, sind diese Beträge oft weitgehend symbolisch und geben keine Auskunft über die dahinter liegenden Kosten. Noch schwieriger ist die Informationslage hinsichtlich privater Investitionen und privater Dienstleistungen, für die einzelne Bürger entweder direkt oder indirekt zahlen. Auch diese Leistungen können beispielsweise in einem Paket von Dienstleistungen erworben werden, etwa im Falle von Schülern und Studierenden, die nichtstaatliche Bildungseinrichtungen besuchen (ebd.: 112). Vor allem gibt es über nichtstaatliche Anbieter aber weder eine flächendeckende Übersicht, noch legen die bekannten Anbieter ihre Bilanzen offen. Höhe und Umfang privater In-

vestitionen in die BBB-Beratung bleiben damit weitgehend unbekannt (ebd.).

Grundsätzlich kann die Teilung der Finanzierungsverantwortung zwischen Staat und nicht-staatlichen Akteuren laut OECD im internationalen Vergleich folgende typische Formen annehmen:

- Der Staat zahlt direkt für alle Dienstleistungen und erbringt diese selbst, ohne nennenswerte Beiträge von Individuen oder Unternehmen.
- Fast alle Berater stehen im Dienst der zentralstaatlichen Verwaltung.
- Der (Zentral-)Staat finanziert alle wesentlichen Angebote, delegiert die Leistungserbringung jedoch weitgehend auf dezentralisierte Einheiten ("agencies").
- Der Staat finanziert die Leistungen für ausgewählte Zielgruppen, während der Großteil weiterer Angebote durch Unternehmen und Individuen finanziert wird (OECD 2002a: 6/7).

Da die BBB-Beratung häufig als Ausfluss eines öffentlichen Bildungsauftrages gesehen wird, der die Bereiche des lebenslangen Lernens, des Arbeitsmarktes, der wirtschaftlichen Entwicklung sowie soziale Gerechtigkeit und gesellschaftliche Eingliederung fördern soll, erfolgt die Finanzierung der überwältigenden Mehrheit der bestehenden Angebote in den meisten Staaten aber durch den Staat (Sultana 2004). Dieser Befund verweist auf den „meritorischen“ Charakter der BBB-Beratung. Die OECD sieht Deutschland allerdings insofern als Ausnahme von der Regel, als dass sich hier der zentrale Anbieter in der Berufsberatung, die Bundesagentur für Arbeit, aus den Beiträgen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert (OECD 2004: 112). Die Unterscheidung zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung erscheint jedoch für die Bewertung privater Finanzierung nur bedingt hilfreich. Denn im weiteren Sinne stellen beide Finanzierungsformen eine öffentliche Finanzierung dar. So werden auch Steuern primär von Individuen und Unternehmen erhoben (auch wenn dem Bürger aus den Beiträgen – im Unterschied zu Steuern – ein unmittelbarer Leistungsanspruch erwächst) und für beide Abgabeformen gilt, dass sie nicht freiwillig erfolgen, sondern aufgrund rechtlicher Verpflichtungen. Zudem betreffen die Beratungsleistungen der BA nur einen geringen Teil der Beiträge, und der Großteil der Gelder fließt in die Arbeitsvermittlung bzw. in passive Leistungen. Insgesamt ist hinsichtlich der öffentlichen Mittel zu differenzie-

ren zwischen EU-, Bundes-, Landes- und kommunalen Mitteln, (wobei Bundesmittel sowohl Gelder aus Bundesprogrammen etc. als auch Mittel der Bundesagentur für Arbeit umfassen können). Internationalen Förderprogrammen und anderen Formen der externen Finanzierung spricht Sultana einen erheblichen Einfluss auf die Entwicklung der Beratungsdienste zu, er hebt aber auch hervor, dass sie im Vergleich zu den Investitionen des Nationalstaates nur einen winzigen Bruchteil der Gesamtaufwendungen ausmachen (Sultana 2004: 113).

Neben öffentlichen Mitteln kommen als Finanzierungsquellen der Beratungsleistung bzw. von Beratungseinrichtungen eine Finanzierung durch den Träger, Gebühren der Kunden und/oder Spenden in Betracht. In der Praxis dürfte in vielen Fällen eine Mischfinanzierung aus den genannten Finanzierungsquellen vorherrschen. Entscheidend für die Art der Finanzierung der Beratungsanbieter in Deutschland sind der jeweilige Status der Beratungseinrichtung und ihre rechtlichen Grundlagen. Neben der Berufsberatung sind in Deutschland – wie aufgezeigt – auch Teile der Schul- und Studienberatung öffentlich-rechtlich geregelt und damit auch in öffentlicher Trägerschaft. Die meisten Einrichtungen der Bildungs- und Berufsberatung in Deutschland werden somit öffentlich finanziert, unterliegen zugleich aber auch erheblichen Beschränkungen hinsichtlich anderer Einnahmequellen. Denn das Gesetz gibt meist auch vor, dass die Beratung durch eine Schule, Hochschule oder Agentur für Arbeit unentgeltlich geleistet werden soll, d. h. diese Einrichtungen können ihre Kosten nicht über Leistungsentgelte seitens der Nutzer abwickeln, sondern sind auf öffentliche Finanzierung angewiesen.

Gemeinnützige und private Einrichtungen können öffentlich finanziert werden, wenn sie sich aufgrund ihres Beratungsprofils für entsprechende Zuschüsse qualifizieren. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sie den öffentlichen Bildungsauftrag unterstützen oder bestimmte Zielgruppen bedienen, deren Förderung rechtlich vorgesehen ist. Allerdings gibt es keine klaren oder gar einheitlichen Förderrichtlinien; die Förderung ist vielmehr Verhandlungssache zwischen der öffentlichen Verwaltung und den Trägern. Ein Gebot zur Zusammenarbeit mit Trägern der Freien Wohlfahrtspflege, wie es das SGB VIII (§ 73ff.) für die Jugendhilfe formuliert, gibt es in der Fläche nicht.

Bei einer Finanzierung durch öffentliche Mittel ist – neben dem Umfang – die Dauer der Finanzierung besonders zu beachten. Sie kann von langfristig angelegten Zuschüssen (Sockelfinanzierung) über die mittelfris-

tig vereinbarte Übernahme öffentlicher Aufgaben bei entsprechender Finanzierung bis hin zu projektbezogener Finanzierung reichen, die zeitlich klar begrenzt ist. Insbesondere im letzteren Fall stehen viele Anbieter vor der Herausforderung, (in regelmäßigen Abständen) eine Anschlussfinanzierung sicherzustellen, um die Beratungsleistung nicht eventuell einstellen zu müssen (Sultana 2004). Im Falle gemeinnütziger Einrichtungen ist zu erwarten, dass zumindest ein Teil der mit der Beratungsleistung verbundenen Kosten durch den Einrichtungsträger oder durch Spenden finanziert wird. Vom Kunden selbst gezahlte Gebühren dürften nur für wenige Anbieter eine Voll-Finanzierung ermöglichen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Angebote öffentlicher und gemeinnütziger Träger in der Regel kostenlos zugänglich sind oder – im Falle nicht-öffentlicher Einrichtungen – beispielsweise durch Pauschalen oder Gutscheine eine Deckung der Gebühren durch die öffentliche Hand erfolgt.

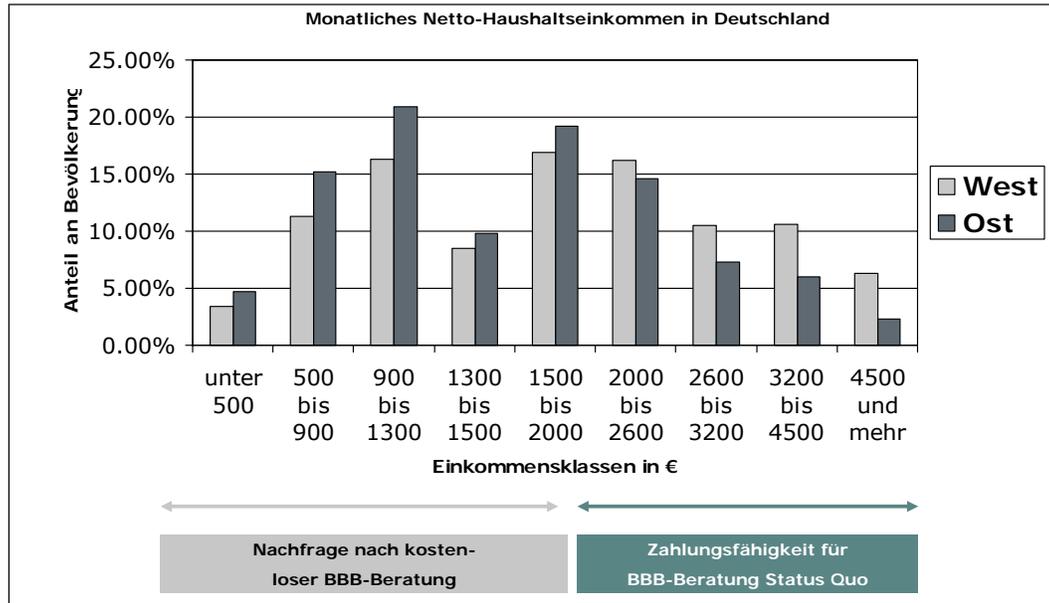
Private Anbieter haben sich bisher auf die besser standardisierbaren Produkte der Beratung spezialisiert. Dieser in der Regel sehr kleine Bereich „beschränkt sich im Allgemeinen hauptsächlich auf die Erstellung von Laufbahninformativmaterialien (wie z. B. Handbücher, Leitfäden, CD-ROMs und Websites) für Arbeitsvermittlungsagenturen (mit einem deutlichen Übergewicht von Jobbörsen und Headhunting-Agenturen) und für Outplacement-Agenturen (die Karriereberatung anbieten). In einigen Fällen hat sich auch ein kleiner Markt für Bildungs- und Berufsberatungsdienste herangebildet, die vom Einzelnen selbst bezahlt werden (...)“ (Sultana 2004: 119). Häufig kämpften solche Dienste jedoch mit Überlebensschwierigkeiten, insbesondere weil die einzelnen Bürger mehrheitlich offenbar keine Bereitschaft (und/oder Fähigkeit) haben, die Gebühren für Bildungs- und Berufsberatungsmaßnahmen in voller Höhe selbst zu tragen. Hinzu kommt, dass Laufbahninformativmaterialien streng genommen keine BBB-Beratung darstellen, da es sich hierbei um die reine Zusammen- bzw. Bereitstellung von (aber immerhin beratungsrelevanten) Informationen handelt. Soweit ein Wachstum des privaten BBB-Beratungsmarktes zu verzeichnen ist, lässt sich dieses anhand von drei Faktoren erklären (ebd.: 120):

- Durch die Abschaffung von Monopolen, vor allem in der öffentlichen Arbeitsverwaltung, sowie die Auslagerung staatlicher Dienstleistungen konnten private Anbieter eine zuverlässige Geldquelle erschließen, die die Tüchtigkeit von Investitionen für sie zu einem gangbaren Weg machte.

- Die Bereitschaft von Arbeitgebern ist gestiegen, externe private Anbieter für die Beratung ihrer Beschäftigten zu Bildungs- und Berufsaspekten zu vergüten. So kann BBB-Beratung Teil eines Dienstleistungsangebots für die Führungskräfte des Unternehmens sein oder Arbeitnehmern angeboten werden, die aufgrund eines Konjunkturrückgangs oder einer Umstrukturierung vor der Entlassung stehen (in letzterem Fall können die Kosten für die Beratung teilweise vom Staat subventioniert werden).
- Schließlich kurbelt die Unfähigkeit des Staates zur Befriedigung der wachsenden Nachfrage nach BBB-Beratung das Angebot privater Anbieter an.

Das Potenzial einer geteilten Finanzierungsverantwortung, bei der Individuen und Unternehmen stärker in die Finanzierung von BBB-Beratung eingebunden werden, ist zudem eng mit der Zahlungsbereitschaft bzw. -fähigkeit der Ratsuchenden (bzw. der Arbeitgeber) verknüpft. Hier wird erneut der Charakter der BBB-Beratung als meritorisches Gut relevant. Die wenigen vorliegenden empirischen Studien, etwa über die Nutzung und Bekanntheit von Berufsinformationszentren, zeigen – trotz breiter Nachfrage – nur eine geringe Bereitschaft der Bevölkerung, für BBB-Beratung zu bezahlen (OECD 2004). Wie Abbildung 11 deutlich macht, besitzen nur wenige Gruppen in Deutschland die Fähigkeit und die Bereitschaft, Geld für private Beratung auszugeben (Tippelt & Barz 2003).

**Abbildung 11: Zahlungsfähigkeit und -bereitschaft für BBB-Beratung in Deutschland**



(Zu hohe) Gebühren schließen also vor allem sozial schwächere Gruppen von BBB-Beratung aus. Wie die rechtlichen Rahmenbedingungen gezeigt haben, weisen allerdings gerade diese Gruppen in den Augen des Gesetzgebers einen erhöhten Beratungsbedarf auf. Eine Steuerung von Angebot und Nachfrage über den Markt ist somit ohne staatliche Intervention nur für höhere Einkommensschichten und für entsprechend auf diese zugeschnittene Angebote denkbar, etwa in Beratungsschwerpunkten wie Coaching oder Laufbahn- und Karriereberatung. In der Summe erscheint das Potenzial für eine geteilte Finanzierungsverantwortung des „meritorischen Erfahrungsguts“ BBB-Beratung gering.

### 7.1.3 Staatliche Leistungserbringung vs. Steuerung über Marktmechanismen

Neben der Finanzierung stellt sich auch für die Durchführung der BBB-Beratung die Frage nach der Arbeitsteilung zwischen Staat und nicht-staatlichen Akteuren. Das traditionelle (bürokratisch-professionelle) Modell der Leistungserbringung in der BBB-Beratung lässt sich wie folgt beschreiben (OECD 2002b: 7):

- Professionell qualifiziertes Personal erbringt die Beratungsleistung.
- Beratung wird weitgehend in öffentlichen Bildungseinrichtungen und durch die Arbeitsverwaltung erbracht.

- Der Staat finanziert (fast) alle Dienstleistungen und erbringt diese auch selbst, ohne nennenswerte Beiträge von Individuen und Unternehmen.
- Fast alle Berater stehen im Dienst der (zentral-)staatlichen Verwaltung.
- Der Staat kontrolliert die Qualität der Beratung durch die Qualifizierungsanforderungen an das Beratungspersonal und die Qualitätskriterien der öffentlichen Verwaltung.
- Bildungs- und Berufsinformationen werden weitgehend durch den Staat erstellt und verbreitet.
- Die typischen Nutzer der Beratungsangebote sind Schüler und Studenten sowie „Kunden“ der Arbeitsverwaltung.

Befürworter der öffentlichen Leistungserbringung argumentieren, dass diese den Zugang aller gesellschaftlichen Gruppen zur BBB-Beratung besser gewährleisten könne als private Anbieter, vor allem durch eine unentgeltliche Beratungsleitung. Darüber hinaus könne die staatliche Aufgabenwahrnehmung die Qualität der BBB-Beratung positiv beeinflussen. Die Merkmale der öffentlichen Verwaltung – wie etwa Schulung von Personal, Schriftlichkeit, Rechts-, Dienst- und Fachaufsicht – werden in dieser Sicht als Qualitätskriterien verstanden (Konle-Seidl 2002). Zudem könnten sie gerade bei einem Erfahrungsgut wie der BBB-Beratung das Vertrauen der Bürger in die Leistung sichern (Grubb 2004). Schließlich könne die Reduzierung der Anbieter auf (eine überschaubare Zahl) öffentliche(r) Einrichtungen die Transparenz der Angebote für die Ratsuchenden erhöhen.

Mit der Übertragung von Managementkonzepten aus dem privaten Sektor und der Verbreitung des New Public Management in der öffentlichen Verwaltung sind diese Annahmen jedoch zunehmend in Frage gestellt worden: So garantiere *erstens* ein öffentliches Monopol nicht per se einen allgemeinen und fairen Zugang zu BBB-Beratung. Beratungsleistungen konkurrieren mit anderen wohlfahrtsstaatlichen Programmen um finanzielle Ressourcen. Wenn eine breite Nachfrage nach BBB-Beratungsleistungen entstehe, könne ein Ausbau von BBB-Beratung nur auf Kosten anderer Leistungen möglich sein. Deswegen habe die Politik einen Anreiz, das Angebot zu beschränken. Lediglich einige gesellschaftliche Gruppen hätten dann noch Zugang zu BBB-Beratung (OECD 2004). *Zweitens* könne auch die Qualität der Leistung nicht gewährleistet sein, da ohne Wettbewerbsstrukturen Effizienz- und Effektivitätsprobleme auftreten könnten. *Drittens*

bestehe auch bei einem staatlichen Monopol die Gefahr der Intransparenz der bestehenden Beratungsangebote für den Ratsuchenden, insbesondere durch eine mangelnde „Kundenorientierung“ öffentlicher Einrichtungen. Eine stärkere Marktorientierung könne dagegen eine Fokussierung der Anbieter und eine Differenzierung der Finanzierung unterstützen:

“On the other hand (...), it can be argued that the wider adoption of market-based funding methods would allow those who can afford to pay to make a financial contribution towards the costs of the services that they need, and for government funds to be concentrated mainly upon those least able to pay. In general, services paid for by individuals or employers tend to be geared towards professional and executive levels; those purchased by public bodies tend to be geared to the unemployed or other disadvantaged groups (*i.e.* to be compensating for market failure). Thus governments have an interest in considering what steps they might take to encourage the wider use of private markets in the provision of career guidance.” (OECD 2004: 120).

Einer Steuerung über Marktmechanismen werden zudem Vorteile in Bezug auf die Nutzerfreundlichkeit und Zielgerichtetheit von Angeboten der BBB-Beratung zugesprochen. Diese Bewertung leitet sich auch aus den durch Individualisierungstendenzen erwachsenen Schwierigkeiten traditioneller Anbieter her, adäquat auf die spezifische Lebenssituation von Ratsuchenden reagieren zu können. Private Anbieter von BBB-Beratung könnten, so die Meinung von Experten, im Vergleich zu etablierten öffentlichen Anbietern flexiblere Angebote schaffen (Sultana 2004). In der Folge hat es in vielen Ländern Veränderungen in den Beratungsdiensten gegeben.<sup>125</sup> So erfolgt die Erbringung von Bildungs- und Berufsberatungsdiensten nach Sultana (2004: 85) nunmehr an einer breiteren Palette von Orten (nicht mehr nur an institutionellen Beratungsstellen, sondern auch in Freizeiteinrichtungen, gemeinnützigen örtlichen Einrichtungen und zu Hause), durch ein breiteres Spektrum von Veranstaltern (nicht nur durch den Staat, sondern auch durch gemeinnützige Organisationen und private Anbieter) und

---

<sup>125</sup> Insbesondere im angelsächsischen Raum war bei der Implementierung von marktähnlichen Steuerungsstrukturen die Überzeugung leitend, dass marktorientierte Instrumente die ausgemachten Defizite effizienter und effektiver staatlicher Ziel-Steuerung im Bildungsbereich besser beherrschbar machen würden (vgl. zu den Reformen im Bildungsbereich Großbritanniens: Oelkers 2006). „One of the major claims of education market advocates is that the mechanisms of market choice and competition among providers will create greater efficiency than publicly-controlled approaches to schooling.“ (Levin 1990, zitiert nach Levacic & Woods 2000: 55).

in einer größeren Vielfalt von Angebotsformen (nicht nur ausschließlich auf der Grundlage von Einzelgesprächen, sondern auch durch Beratungen in der Gruppe, ins Curriculum eingebettete Maßnahmen und Selbstbedienungsangebote; nicht einheitlich, sondern je nach den spezifischen Nutzerbedürfnissen differenziert).

Eine Steuerung allein über Marktmechanismen bringt aber ihrerseits erhebliche Probleme mit sich. Zum einen liefe sie Gefahr, Teile des gesamtgesellschaftlichen Bedarfs zu übersehen. Zum anderen ist zu berücksichtigen, dass Beratung ein kaum standardisierbarer Prozess ist (OECD 2004), für den sowohl Angebot als auch Nachfrage schwierig zu spezifizieren sind. Die Vermarktung von Produkten erfordert aber eine Vergleichbarkeit und somit einen gewissen Grad der Standardisierung (OECD 2004: 119/120). Zudem stellt BBB-Beratung für viele Anbieter oft nur eine (relativ unbedeutende) Teilleistung ihrer Aktivitäten dar. Letzteres erhöht die Intransparenz und kann die Qualität der Leistung gefährden. Darüber hinaus behindern der meritorische Charakter der BBB-Beratung und ihre Eigenschaften als Erfahrungsgut die private Finanzierung von BBB-Beratung sowie ihre Nachfrage und Vermarktung:

„(...) if it is not only individuals, but also the wider society, that benefits from career guidance, it is harder, compared to other goods and services, to place most of the costs upon the individual. And (...) personal interviews, which to date have been the main delivery method of career guidance, are hard to standardise and to associate with economies of scale. Finally, many of the individuals who most need personal career guidance are least able to afford to pay for it, and least likely to be willing to do so.“ (OECD 2004: 119/120).

Grubb (2004: 135) führt zudem weitere Probleme einer (reinen) Marktsteuerung der BBB-Beratung an, die die Verarbeitung von Informationen (bzw. Wissen) betreffen:

“(...) information is always a logical candidate for public rather than market provision. Three concerns have arisen. The most straightforward is accuracy. (...) More intractable problems include the difficulty of forecasting over long periods, the difficulty of obtaining local and regional information, and the problem of guidance counsellors who are uninformed about labour markets. Another danger

is the possibility that education providers falsify or slant information to increase their enrolments.” (Grubb 2004: 135).

Markt und Staat können also durch verschiedene Effekte Einfluss auf den Zugang zu bzw. die Qualität und Transparenz von BBB-Beratung haben. Sowohl öffentliche Monopole als auch reine Marktlösungen können Defizite entwickeln und somit keine effiziente Allokation von BBB-Beratung bieten. Tabelle 21 stellt zusammenfassend die zentralen Merkmale von Markt- und Staatsmechanismen in der BBB-Beratung dar.

**Tabelle 21: Vergleich der Allokation durch Markt und Staat**

Mechanismus		Markt	Staat
Merkmale			
Verteilungslogik		Wettbewerb; Vertragsfreiheit	Monopol; öffentliche Versorgung
Effizienz	Zugang	Abhängigkeit von Zahlungsbereitschaft; kostenpflichtig	Allgemein und gleich; unentgeltlich
	Qualität	Wettbewerb um Kunden; Preis-Leistungs-Vergleich	Merkmale der öffentlichen Verwaltung
	Transparenz	Eigene Informationen der Anbieter; Recherche der Ratsuchenden	Demokratische Kontrollmechanismen; staatliche Informationen

Zwischen den beiden Polen öffentliches Monopol und Markt existieren in der Praxis verschiedene Abstufungen staatlicher Regulierung, die sich anhand der Bedeutung privater und öffentlicher Anbieter unterscheiden lassen. Die Rolle privater Anbieter kann drei Formen annehmen: Es kann ein striktes Verbot privater Anbieter herrschen (1), der Marktzugang privater Anbieter kann reguliert sein, etwa durch eine Lizenz (2), oder es herrscht ein vollständig unregulierter Marktzugang privater Anbieter (3). Analog variiert auch die Rolle öffentlicher Anbieter. Sie können die alleinigen Anbieter sein, gepaart mit einer Pflicht zur Inanspruchnahme der Beratung (1), öffentliche Beratung stellt die Regel dar, die Inanspruchnahme ist aber freiwillig (2) oder öffentliche Beratung ist kaum bzw. nicht existent (3). Daraus ergeben sich drei idealtypische Systeme, die in Abbildung 12 dargestellt sind.

**Abbildung 12: Allokation von Leistungen in der BBB-Beratung**

Monopolsysteme		Koexistenzsysteme		Marktsysteme	
Striktes Monopol	Moderates Monopol	Regulierte Koexistenz	Freie Koexistenz	Semi-Markt	Nur Markt
Private Anbieter sind verboten	Private Anbieter sind die Ausnahme	Private Anbieter sind lizenziert	Keine Regulierung privater Anbieter	Private Anbieter sind lizenziert	Keine Regulierung privater Anbieter
Pflicht zur Inanspruchnahme öffentlicher Beratung	Inanspruchnahme öffentlicher Beratung ist freiwillig	Inanspruchnahme öffentlicher Beratung ist freiwillig	Inanspruchnahme öffentlicher Beratung ist freiwillig	Öffentliche Beratung bildet die Ausnahme	Öffentliche Beratung ist nicht existent

Grafik in Anlehnung an Konle-Seidl 2002: 10

Die BBB-Beratung in Deutschland kann zurzeit als Koexistenzsystem begriffen werden. Allerdings weist die BBB-Beratung aufgrund ihrer großen Heterogenität auch Bereiche auf, in denen (moderate) Monopolsysteme oder (Semi-)Marktsysteme vorherrschen. Wie die Ausführungen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen und den daraus resultierenden Beratungs-Settings deutlich gemacht haben, ist die BBB-Beratung in Deutschland gekennzeichnet durch eine Mischung aus staatlicher Aufgabenwahrnehmung und rechtlichen Vorgaben/Pflichten für bestimmte Anbieter auf der einen Seite und schwach oder gar nicht regulierten Bereichen auf der anderen Seite. Dieser Befund bildet sich auch in der Leistungsstruktur ab (siehe dazu auch Kapitel 8).

## 7.2 Steuerung von Angebot und Nachfrage im Koexistenzsystem

Wie sieht nun die Steuerung von Angebot und Nachfrage der BBB-Beratung in Koexistenzsystemen im Allgemeinen und in Deutschland im Speziellen aus?

### 7.2.1 Zentrale vs. dezentrale Steuerung

Einen entscheidenden Aspekt in der Diskussion um die Steuerung von Angebot und Nachfrage bildet die Frage der Dezentralisierung. Darunter fallen zwei (eng miteinander verknüpfte) Punkte: Zum einen die gerade erörterte Frage nach dem Steuerungsmodus (Markt oder Staat), zum anderen die Verschiebung von Zuständigkeiten/Aufgaben zwischen staatlichen Ebenen und Institutionen. Dezentralisierung im Sinne von „Markt oder Staat“

sieht den Staat – je nach Grad der Marktförmigkeit – in unterschiedlichen Rollen: Als direkter Erbringer der Leistung, als zentraler Finanzierer, als „gewährleistender“ Finanzierer bei Marktversagen sowie als Qualitätssicherer (OECD 2002a: 5). Dezentralisierung innerhalb der staatlichen Institutionen betrifft zum einen nationale, regionale und örtliche Verwaltungsinstanzen (vertikale Dezentralisierung) sowie zum anderen die Aufgabenteilung zwischen verschiedenen Institutionen auf einer Stufe des Mehrebenensystems (horizontale Dezentralisierung). Angesichts der nach wie vor weitgehend öffentlichen Finanzierung der BBB-Beratung geht es für die Steuerung des augenblicklichen Beratungsangebotes vor allem darum, die Mittel und Wege zu gestalten, durch die das öffentlich finanzierte Angebot erbracht wird bzw. werden soll.<sup>126</sup> Dabei ist der Grad der Dezentralisierung ein wesentlicher Faktor. Nach Sultana lassen sich vier „Hauptwege“ identifizieren, über die staatliche Gelder den Nutzer von Bildungs- und Berufsberatungsdiensten erreichen. „Sie können

- (a) direkt durch die nationale, regionale oder örtliche Verwaltungsin-  
stanz selbst verwaltet werden;
- (b) auf eine staatlich kontrollierte Agentur übertragen werden;
- (c) auf eine Reihe verschiedener Einrichtungen übertragen werden;
- (d) an z. B. gemeinnützige örtliche Organisationen und andere Organi-  
sationen ohne Erwerbszweck oder privatwirtschaftliche Unterneh-  
men ausgelagert bzw. auf Vertragsbasis vergeben werden.“ (Sulta-  
na 2004: 114).

Das deutsche Koexistenzsystem stellt eine Kombination aller vier „Wege“ dar. Die Aufarbeitung der rechtlichen Rahmenbedingungen in Kapitel 6 hat dabei gezeigt, dass das deutsche System bereits heute an vielen Stellen dezentrale Elemente aufweist. So ist das föderale Bildungssystem hochgradig horizontal dezentralisiert. Im Feld der Berufsberatung wiederum zeigt das deutsche System Elemente einer Dezentralisierung hin zu Marktmechanismen. Insbesondere im Umfeld der BA haben sich laut OECD nicht-staatliche Anbieter „angesiedelt“, die sich die Erbringung der Beratungsleistungen mit öffentlichen Einrichtungen zielgruppenspezifisch teilen:

---

<sup>126</sup> Parallel sollte das System so ausgestaltet werden, dass auf der *Nachfrageseite* (mittel- bis langfristig) eine Steigerung der privaten Finanzierungsfähigkeit und -bereitschaft eintritt bzw. bestehende Potenziale ausgeschöpft werden (siehe dazu auch Abschnitt 7.2.3.2).

„Certainly the contracting-out of services from the Federal Employment Service (...) has helped to stimulate the market: a private guidance and counselling agency visited by the review team in Berlin, with 85 employees including 43 counsellors, receives almost all of its income from such contracts with its local employment office. Services paid for by individuals or employers tend to be geared towards professional and executive levels; those purchased by public bodies tend to be geared to the unemployed or other disadvantaged groups.“ (OECD 2002b: 11).

Darüber hinaus hat die zunehmende Bereitschaft von Arbeitgebern, private Beratungsanbieter für deren Dienstleistungen zu bezahlen, zum Wachstum des privaten Anbieterpools beigetragen und somit eine Nachfrage nach Beratungsleistungen gesteigert, die von staatlicher Seite nicht, oder nicht im entsprechenden Umfang angeboten werden können (Sultana 2004).

Andererseits sollte der Grad der Dezentralisierung insbesondere auf der „Achse“ Staat-Markt nicht überschätzt werden. Eine (allein) über Marktmechanismen erfolgende Steuerung in der BBB-Beratung erscheint angesichts der in vielen Fällen bestehenden rechtlichen Ansprüche auf Beratungsleistungen weder theoretisch möglich noch praktisch realistisch.<sup>127</sup> Zudem widerspricht eine Steuerung über Marktmechanismen dem traditionellen Rollenverständnis des bundesdeutschen Staates bei der Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen. Der Leistungscharakter ist so definiert, „(...) dass er alle wesentlichen Dienstleistungen als (vom Staat) zu erbringen betrachtet.“ (Rüb 2003: 260). Was Rüb für den Sozialbereich formuliert, trifft weitgehend auch für den Bildungssektor im Allgemeinen und die BBB-Beratung im Besonderen zu. So gab es in der Bildung spätestens seit den 1960er Jahren einen über die bloße Gewährleistung hinausgehenden „Vollzugsanspruch“ des Staates, zusätzliche private Dienstleistungen bzw. private Bildungsmärkte haben nach wie vor nur eine ergänzende Bedeutung.

Zudem sind mit der Dezentralisierung verschiedene Herausforderungen für die BBB-Beratung verbunden. Dazu gehören: (1) ein ungleicher Zugang zu Beratungsangeboten, wenn die verschiedenen Einrichtungen

---

<sup>127</sup> Ähnliches gilt im übrigen auch für die „liberalen“ Wohlfahrtsstaaten: So wurden auch bei den Reformen des britischen Schulwesens, die häufig als ausgesprochen marktgeleitete Veränderungen beschrieben werden, zahlreiche neue öffentliche nationale Steuerungsebenen eingeführt, beispielsweise durch Agenturen zur Erarbeitung nationaler Qualitätsstandards in Schulen oder Einrichtungen zur verstärkten Inspektion in Schulen (vgl. Levacic & Woods 2000). In den USA wurden bspw. nationale Bildungsziele formuliert, eine angesichts der traditionell lokalen Kontrolle des Bildungssektors in den USA beispiellose Entwicklung (Boyd 1999).

über unterschiedliche Leistungsniveaus verfügen; (2) ein potenzieller „Bias“ in der Beratung von Bildungseinrichtungen zugunsten ihrer eigenen Inhalte oder zumindest eine Begrenzung etwa auf Bildungsaspekte bei gleichzeitiger Ausblendung von Arbeitsmarktaspekten; sowie damit verbunden (3) eine Fragmentierung der Dienstleistungen durch mangelnde Koordination der verschiedenen Felder der BBB-Beratung (Grubb 2004: 130). Zudem können bei einer Dezentralisierung einerseits Ressourcenengpässe auftreten (bei zu kleinen Beratungseinheiten), andererseits kann das Ausbleiben von Skaleneffekten in kleinen, dezentralisierten Einheiten das Beratungsangebot begrenzen (ebd.: 134). In der Summe kann der universelle Zugang zu BBB-Beratung bei (zu starker bzw. ungesteuerter) Dezentralisierung bedroht sein: „Some specific problems are nearly universal. Those outside the education system often fail to get access to CIG. Low income, immigrant, and minority individuals and those with low levels of schooling generally lack access to information and advice. (...) To be sure, the problem of inadequate and inequitable access mirrors precisely what would happen under private provision.“ (ebd.). Somit besteht die Herausforderung darin, eine „gesunde Mischung“ aus zentralisierter und dezentralisierter Verantwortung zu finden. Einen solchen Lösungsweg stellen nach Ansicht vieler Autoren Quasi-Märkte dar.

### 7.2.2 Quasi-Märkte in der BBB-Beratung

So sind in vielen Ländern im Bildungs- und Beratungssektor „quasimarktwirtschaftliche“ Modelle eingeführt worden, in denen traditionell von öffentlichen Einrichtungen wahrgenommene Funktionen an externe Anbieter auch und gerade in Konkurrenz zu bestehenden öffentlichen Angeboten ausgelagert werden. Die weiter bestehende Notwendigkeit staatlicher Steuerungsformen, speziell vor dem Hintergrund eines aktuell im Bildungsbereich zu konstatierenden Marktversagens bei der Finanzierungsdiversifizierung (Weiß 2001), ermöglicht gemeinsam mit den genannten Einflüssen die Entstehung von Quasi-Märkten:

„Die Beauftragung externer Dienstleister kann aus verschiedenen Gründen eine attraktive politische Maßnahme sein: Zum einen ermöglicht dies die Einstellung von Mitarbeitern zu niedrigeren Kosten, ohne dabei die üblichen Beamtenzulagen zahlen zu müssen; ferner sind durch externe Auftragnehmer verwaltete Dienste unter Umständen nicht so sehr in ein komplexes bürokratisches Regel-

werk eingebunden wie der öffentliche Dienst und können daher möglicherweise wendiger und flexibler auf neue Herausforderungen reagieren; und vor allem gemeinnützige örtliche Organisationen und andere Organisationen ohne Erwerbszweck stehen den anvisierten Zielgruppen häufig näher als staatliche Einrichtungen und dürften daher besser über ihre Bedürfnisse Bescheid wissen und auch in höherem Maße darauf eingehen. (...) Aus diesen und anderen Gründen wurden in zahlreichen Ländern in Europa quasimarktwirtschaftliche Modelle zur Finanzierung von Bildungs- und Berufsberatungs- und -informationsdiensten eingeführt, indem traditionell von den öffentlichen Arbeitsverwaltungen wahrgenommene Funktionen an externe Anbieter ausgelagert wurden.“ (Sultana 2004: 117).

In einem Quasi-Markt erfolgt „die Leistungserstellung (...) unter Wettbewerbsbedingungen, wird aber weiterhin öffentlich finanziert und unterliegt staatlicher Kontrolle“ (Weiß 2001: 70/71). Maßgebliche Merkmale von Quasi-Märkten sind:

- Wahlmöglichkeiten für Kunden/Nutzer,
- Anreizsysteme für Leistungserbringer,
- Unabhängigkeit der Leistungserbringer und
- Markttransparenz durch ein umfassendes Informationssystem, das gleichermaßen Kunden wie Anbieter nutzen können (ebd.: 72).

*Wahlmöglichkeiten für Kunden/Nutzer:* Quasi-Märkte zeichnen sich vor allem durch Wettbewerb bzw. Konkurrenz aus. Dafür ist es unabdingbar, zwischen verschiedenen Angeboten wählen zu können (Oelkers 2006). Ein Vertrag kann dabei entweder direkt zwischen Anbieter und öffentlicher Einrichtung oder indirekt über den Ratsuchenden, z. B. durch die Verwendung von Bildungsgutscheinen, geschlossen werden (Sultana 2004: 118). Letztere Variante scheint besonders für eine Phase des Systemwechsels (von der Steuerung zur Aktivierung) reizvoll, da nur wenige Privatpersonen gegenwärtig bereit oder in der Lage sind, selber die Kosten für eine Beratung zu tragen (Sultana 2004, OECD 2004, Schiersmann 2004). Dabei gibt es von staatlicher Seite auch die Option, die Wahlmöglichkeiten der Ratsuchenden derart einzuschränken, dass nur eine bestimmte Anzahl an Beratungsanbietern nach Vorauswahl zur Verfügung steht (Sultana 2004).

Jedoch lassen sich nach Befunden aus der school-choice Bewegung Erkenntnisse auch dahingehend gewinnen, dass der Anteil „aktiv“ wähl-

der Kunden/Nutzer (in diesem Fall Eltern) vielfach gering ist. Dies bedeutet – analog zu Beratungsinstitutionen aufsuchenden Menschen – eine nur zu geringen Teilen auf marktförmige Kriterien zurückführbare Wahl der Leistungsanbieter. Auch wenn nicht alle Ergebnisse aus empirischen Befunden der Schulwahlbewegung ohne weiteres auf den Bereich der BBB-Beratung anwendbar sind, so kann doch plausibler Weise davon ausgegangen werden, dass sozio-ökonomische und sozio-kulturelle Faktoren eine große Rolle bei der Auswahl der Beratungseinrichtung spielen (siehe dazu die unterschiedlichen Lerntypen in Kapitel 4). Es bleibt festzuhalten, dass es keine einheitlichen Konsumenten gibt. Die Bewertung, was gute Ergebnisse von Beratungsdienstleistungen sind, differiert bei den verschiedenen Nutzern. Maßgeblich für die Bewertung sind die individuellen Dispositionen. Es fehlt ein einheitliches Bewertungsmuster für die Ergebnis- und Wirkungsqualität, das eine Voraussetzung für eine lineare Steuerung von Quasi-Märkten in der BBB-Beratung ist (Weiß 2001: 79). Quasi-Märkte müssen die individuelle Perspektive der Ratsuchenden in ihren Steuerungs- und Kontrollsystemen abbilden können, ansonsten laufen sie Gefahr, in ihren Steuerungsmechanismen willkürlich zu werden. Die zielgruppenspezifische Definition von Wirkungsindikatoren für Beratungsleistungen ist damit unerlässlich.

*Anreizsysteme für Leistungserbringer:* Ein weiterer wettbewerblicher Aspekt im Quasi-Markt-Modell ist die Schaffung finanzieller Anreizstrukturen für Beratungsanbieter, die Markterfolg belohnen und Misserfolg sanktionieren. Dies kann über eine Mittelzuweisung (Pauschale) je Ratsuchenden oder eine Ausstattung der Beratungsnachfrager mit Kaufkraft (Gutscheinsysteme) geschehen.<sup>128</sup> Dabei sind Pauschale und Mittelzuweisung jedoch fixiert und nicht das Ergebnis einer angebots- und nachfrageorientierten Preisbildung. Damit können sie keine Selektions- und Gleichgewichtsfunktion wie im klassischen Marktmodell erfüllen (Weiß 2001). Die Beratungsleistung kann darüber hinaus unabhängig von der konkreten Wettbewerbssituation auch mit individuellen Sozialisationsvoraussetzungen von Berater und Ratsuchendem verbunden sein, was eine schlichte Steuerung über Markt- und Wettbewerbsinstrumente (z. B. Anreizsysteme) erschwert (Levacic & Woods 2000).

---

<sup>128</sup> Dabei ist jedoch einschränkend zu bemerken, dass analog zum Schulbereich die Bildungs- und Beratungseinrichtungen (auch in einem Gutscheinsystem) nicht um Ratsuchende, sondern um Ratsuchende mit bestimmten Eigenschaften konkurrieren. Dies könnte zu einer Segregation der Ratsuchenden führen, die der gesamtgesellschaftlichen Zielstellung von Beratungsleistungen entgegenstehen könnte (Glennerster 1991).

*Unabhängigkeit und Transparenz:* Zudem benötigen Beratungsinstitutionen die Möglichkeit, auf Marktsignale angemessen reagieren zu können. Dazu bedarf es eines ausreichenden Grades an Autonomie sowie eines transparenten Informationssystems. Dies kann auf Ebene der einzelnen Beratungseinrichtungen zu einer verbesserten Effizienz führen, die eine zielgenauere finanzielle Allokation zur Folge hat. Gleichwohl wird die verbesserte Effizienz auf einzelinstitutioneller Ebene gesamtgesellschaftlich relativiert. So sind vielfach nachträglich transaktionskostenintensive Korrekturen durch das politisch-administrative System notwendig (Weiß 2002). Länderberichte der OECD zeigen, dass eine „Dezentralisierung, die in einem politischen Vakuum erfolgt, zu kostspieligen Überschneidungen, ungenügender bereichsinterner und bereichübergreifender Koordination, einem Mangel an vergleichbaren Standards zwischen verschiedenen Regionen und dementsprechend zu Ungleichheiten beim Zugang zu den Beratungsdiensten und der Art der bereitgestellten Dienstleistungen führen kann“ (Sultana 2004: 15, unter Bezugnahme auf OECD 2002; vgl. dazu auch Weiß 2004). Daneben erhöhten sich gegebenenfalls die Kosten durch notwendige Überwachungs- und Kontrollsysteme (beispielsweise durch Standards hinsichtlich der Qualifikation von Beratern) (Weiß 2001). Dies wiederum kann Auswirkungen auf die Kosten von Beratungsleistungen haben. Um den hohen Transaktionskosten zu begegnen, könnte beispielsweise zwischen der staatlichen Steuerungsebene und den relativ autonomen Beratungseinrichtungen im Rahmen von Zielvereinbarungen ein gemeinsamer Handlungsplan entwickelt werden.

Diese Ausführungen machen zum einen deutlich, dass Quasi-Märkte in der BBB-Beratung prinzipiell als Element einer aktivierenden Politik begriffen werden können. Die Effizienz- und Akzeptanzprobleme staatlicher, monopolistischer Leistungserbringung im Bildungsbereich im Allgemeinen und im Beratungsbereich im Speziellen haben auch in Deutschland einen „steuerungsstrategischen Paradigmenwechsel“ (Weiß 2001), bewirkt, der gepaart mit der handlungsleitenden Gestaltungsmacht der Gesellschaftspolitik auch im Bildungsbereich (Weiß/Weishaupt 2000: 9) die Ausbildung von Quasi-Märkten ermöglicht. Nach Rüb ist dabei maßgeblich zu beachten, dass „(g)esellschaftliche oder marktliche Selbstregulierung (...) immer verordnete Selbstregulierung bzw. staatlich verordnete Selbststeuerung der Wirtschaft (ist) (...). Märkte sind immer politisch konstituiert, und Selbstregulierung bzw. -steuerung ist immer politisch verordnet.“ (Rüb

2003: 262). Neue (Steuerungs-)Prinzipien in einem Policy-Feld werden durch „Weichenstellungsgesetze“ eingeführt und sind Grundlage für „major transfer of responsibility to the private sector“ (ebd.: 288). Für die BBB-Beratung in Deutschland ist diese Weichenstellung mit der Auflösung des BA-Beratungsmonopols zu konstatieren. Diese ist Ausdruck einer Neudefinition der Handlungsmaxime in der politischen Gestaltung der BBB-Beratung und Zeichen der Umsetzung eines neuen Steuerungsprinzips, das Strukturen induziert, die mindestens als quasi-marktwirtschaftlich beschrieben werden können. Von Auslagerungen öffentlich finanzierter Beratungsleistungen an externe Beratungsdienstleister hat vor allem der private Bildungs- und Berufsberatungsmarkt profitiert. So lassen sich in der Beratungsbranche laut Tippelt eine höhere Pluralität und Spezialisierung zugleich erkennen, die einen relativen Bedeutungsverlust öffentlicher Einrichtungen anzeigen. Diese Entwicklungen haben bereits in den 1990er Jahren begonnen (Tippelt u. a. 1996).

Einer weiteren Ausweitung quasi-marktwirtschaftlicher Konzepte setzt allerdings der institutionelle Rahmen Grenzen. So zeigen neuere Erkenntnisse zur Umsetzung des Kontraktmanagements im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells, dass sich „weberianische“, d. h. traditionelle bürokratische, und „manageriale“ Elemente in den Kommunen nicht ohne weiteres als kompatibel erweisen:

„Denn eine Neukombination wird problematisch, wenn die eine Steuerungsform (hierarchische Koordination) geschwächt wird, ohne dass die neue funktioniert (quasiökonomische dezentrale Anreizsteuerung). Wie unsere Ergebnisse zeigen, wird häufig dezentralisiert ohne die notwendige Rückkopplung von Dezentralisierung durch Informations- und Anreizsysteme zu gewährleisten. Die postulierte Orientierung am Wettbewerb bleibt häufig aus. Dies bringt im Zusammenspiel mit den Tendenzen zu Auslagerungen und Privatisierungen die Gefahr einer Fragmentierung der kommunalen Selbstverwaltung mit sich (...). Auf der anderen Seite ist zu beobachten, dass man sich formal auf neue Steuerungselemente einlässt, diese aber nur im traditionellen (hierarchisch-weberianischen) Sinne nutzt.“ (Bogumil/Grohs/Kuhlmann 2006: 179).

Zudem zeigt die Untersuchung von Bogumil et. al, dass in den deutschen Kommunen zwar eine breite Verwaltungsmodernisierungsbewegung zu verzeichnen ist (ebd.: 167f.). Die in die Wege geleiteten Maßnahmen wa-

ren jedoch nur z. T. erfolgreich und mit deutlichen Rückschlägen verbunden. Ein umfassender Paradigmenwechsel hin zum New Public Management, der auch ein Kontraktmanagement im Sinne des Aktivierenden Staates beinhaltet, sei nicht zu verzeichnen. Stellenweise komme es sogar zu Rückentwicklungen. Ähnliche Tendenzen sind auch in der BBB-Beratung in anderen Ländern zu beobachten, wo es Bemühungen gibt, die Kohärenz bestehender Beratungsmärkte zu erhöhen. So haben die Dezentralisierungs- bzw. Deregulierungserfahrungen in den Niederlanden beispielsweise zu einem „Wiedererstarken“ des öffentlichen Sektors geführt:

“There is a widespread view that marketisation represents an abdication of governmental responsibility, and that the public aspects of information and guidance have been neglected. These changes have also returned control not to the demand side but to the supply side (...). In addition, the structure for purchasing guidance and other services has become complex, with different components of service poorly co-ordinated (...). This is an illustration of how a service that requires co-ordination among several components may be poorly provided through market-like mechanisms, and how privatisation can increase bureaucracy and costs rather than enhancing efficiency.” (Grubb 2004: 136).

Für BBB-Beratung in Deutschland bedeutet dies, dass in Quasi-Märkten ein Potenzial zur Gestaltung der Beratung im Sinne einer Auftraggeber-Auftragnehmer-Trennung liegt, ein solcher Prozess aber im deutschen Koexistenzsystem mit einer aktiven Steuerung des Beratungsangebotes verbunden sein muss.

### 7.2.3 Staatliche Steuerungsaufgaben

Dem Staat kommt also eine zentrale Rolle zu, um die Bedingungen zu gewährleisten, unter denen Koexistenzsysteme im Allgemeinen und Quasi-Märkte im Besonderen zu einer Aktivierung der Leistungserbringer führen können: „Devolution of funding decisions also requires policy-makers and service managers to consider how they can ensure that there is minimal variation in the nature and level of services. (...) This raises the issue of whether central government has a responsibility to ensure the consistency and quality of career guidance provision, and if so, how.” (OECD 2004: 113). Als wesentliche Aufgaben im Sinne einer Gewährleistungs- und Führungsverantwortung sind vor allem Steuerungs- und Kontrollfunktionen zu

nennen, wie die Schaffung von Transparenz, das Setzen von Anreizen für die Entwicklung privater Märkte und die strategische Zielbildung, Planung und Koordinierung. Hinzu kommt die Aufgabe der Qualitätssicherung.

#### 7.2.3.1 Schaffung von Transparenz

Qualität von und Zugang zu Beratungsleistungen basieren wesentlich auf Transparenz. Gerade um sich für das beste Preis-Leistungs-Verhältnis entscheiden zu können, benötigen Ratsuchende einerseits Informationen über die Leistung und die Preise verschiedener Anbieter. Andererseits können Ratsuchende nur die Leistung in Anspruch nehmen, wenn sie Informationen über Zugangsmöglichkeiten besitzen. Bei einer Steuerung über Marktmechanismen sind Ratsuchende auf die Informationen der Anbieter angewiesen, die ihrerseits jedoch einen Anreiz besitzen, sich möglichst gut darzustellen (Möller 2002, Reich 2005). Besonders problematisch wird dieser Aspekt bei organisatorischen Verflechtungen zwischen der Beratung und anderen Dienstleistungen, die eine Einrichtung möglicherweise erbringt. So stellt beispielsweise die OECD für die BA fest, dass sie durch ihren Arbeitsmarktfokus zwar den Arbeitsmarktbedarf in ihrer Beratung hervorragend berücksichtigen könne. Gleichzeitig könnten aber durch diese Fokussierung auf Arbeitsmarktziele die Bedürfnisse des einzelnen „Kunden“ keine ausreichende Berücksichtigung finden (OECD 2002b: 12). In gleicher Weise könne sich die Rolle der BA als „gatekeeper“ für das Arbeitslosengeld I auswirken:

„The fact that the Federal Employment Service is a gatekeeper for some financial benefits, particularly for unemployed individuals who are eligible for social-insurance payments but also for some financial support for training and retraining, is similarly both an advantage and a disadvantage in relation to its guidance role. On the one hand, it attracts clients to the service, and enables it to give them some immediate practical help alongside its guidance functions. On the other hand, it tends to mean that the interaction is dominated by administrative rather than guidance concerns. This can produce problems both of role conflict (benefit policing v. counselling) and of role overload (the administrative work leaving little time for guidance) (ebd.: 13).

Ähnliches gilt etwa für Weiterbildungseinrichtungen, die auch BBB-Beratung anbieten. Diese Form der Beratung ist nicht unabhängig, da das

Weiterbildungsunternehmen einen Anreiz hat, seine Kurse mit den Ratsuchenden zu füllen. Somit besteht die Gefahr, dass der Ratsuchende nicht die für ihn am besten passenden Informationen über Bildung, Beruf und Beschäftigung bekommt, sondern vielmehr die für ihn am besten passenden Informationen über das Weiterbildungsunternehmen. Es kann also aus unterschiedlichen Gründen nicht per se angenommen werden, dass die Anbieter von BBB-Beratung vollständige und akkurate Informationen über ihre Angebote zur Verfügung stellen, wenn sie daneben weitere bildungs- oder arbeitsmarktbezogene Dienstleistungen anbieten. Die Reaktion auf diese Erkenntnis hat in vielen Staaten darin bestanden, Anbieter von BBB-Beratung außerhalb entsprechender (Bildungs-)Institutionen anzusiedeln (Grubb 2004: 128). In der Regel handelt es sich bei solchen Anbietern nach Grubb um kommunale Einrichtungen („community-based organisations“, CBOs) oder nicht-staatliche Non-Profit-Organisationen (NGOs). Rechtlich seien CBOs and NGOs oftmals private Organisationen, die aber öffentliche Förderung erhielten, da sie öffentliche bzw. gemeinnützige Ziele verfolgten. Diese könnten aber in der Praxis durch wirtschaftliche Ziele überlagert werden. Daher könne ein gemeinwohlorientiertes Verhalten solcher Anbieter in Quasi-Märkten nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden. „So with widely varying incentives, it is difficult to know a priori how CBOs and NGOs will perform in public quasi-markets.“ (Grubb 2004: 128).

Für den Bereich der Berufsberatung hat der Gesetzgeber in Deutschland daher im SGB III die Zulassung privater Anbieter so geregelt, dass die für die Zertifizierung zuständige BA Anbietern die Zulassung versagen bzw. entziehen kann, um die Interessen der Ratsuchenden zu schützen. Darüber hinaus sind die zugelassenen Einrichtungen verpflichtet, dem Ratsuchenden für sie relevante institutionelle oder ökonomische Interessen(skonflikte) offen zu legen, wenn sich diese auf den Beratungsprozess auswirken können. Eine kostenpflichtige Beratung ist schließlich nur dann möglich, wenn der Anbieter selbst nicht in der Arbeitsvermittlung tätig ist (OECD 2002b: 16/17). Umfassendere Lösungen zur Schaffung von Transparenz in der BBB-Beratung werden zudem im Zusammenhang mit der Qualitätssicherung in der BBB-Beratung diskutiert (siehe Abschnitt 7.3).

#### 7.2.3.2 Förderung der Entwicklung privater Märkte

Darüber hinaus gehört es zu den staatlichen Aufgaben im Koexistenzsystem, die Entwicklung privater Märkte zu stimulieren, um öffentlich finan-

zierte Angebote entlasten und fokussieren zu können. Auch zu diesem Zweck kann eine Trennung des Beratungsmarktes von anderen Dienstleistungen beitragen, indem sie eine Präzisierung der zu erbringenden Dienstleistungen fördert und somit privaten Anbietern den Markteintritt erleichtert. Weitere Schritte können u. a. folgende Aspekte umfassen: die Erarbeitung klar definierter und anwendbarer Qualifikationsanforderungen für Berater, die Verabschiedung und Durchsetzung von Qualitätsstandards und die Durchführung von Nutzerbefragungen zum Bedarf an und Zufriedenheit mit Beratungsangeboten (OECD 2004: 121). Zudem erproben verschiedene OECD-Staaten Instrumente zur „Kofinanzierung“ von Ratsuchenden, wie Zeitkonten, Kredite, Steuerbegünstigungen und „Trainingskonten“ (ebd.: 122). Schließlich kann die stärkere Nutzung kosteneffizienterer Dienstleistungsformen mehr Menschen Zugang zur BBB-Beratung eröffnen. Hier nennt die OECD z. B. Selbstbedienungskonzepte und ortsnahe Anlaufstellen, die systematische Nutzung unterstützender Netzwerke, die Integration von Beratungsmodulen in die Lehrpläne von Schulen und Hochschulen, BBB-Beratung in Gruppen, den Einsatz neuer Technologien, einschließlich Informations- und Kommunikationstechnologien, Callcenter sowie das aktive Aufsuchen von Zielgruppen (OECD 2004: 38).

### 7.2.3.3 Strategische Führung und Koordination

Die koordinierende Rolle des Staates auf der politisch-strategischen Ebene gewinnt in dem Maße an Bedeutung, in dem BBB-Beratung von einer Vielzahl von Anbietern in einem dezentralisierten System durchgeführt wird (Sultana 2004: 122). Lebenslange oder gar lebensumspannende Beratungsleistungen, so Sultana, könnten nur dann strategisch erbracht werden, wenn sie als vernetzte Dienste konzipiert seien, die mit anderen persönlichen, sozialen und bildungsbezogenen Diensten verknüpft sind und die Beiträge von beteiligten Interessengruppen auf sinnvolle Weise einbeziehen, um ein effektiveres Angebot zu gewährleisten. Die aktive Wahrnehmung dieser Führungs- und Gewährleistungsverantwortung durch den Staat sei aber in den meisten Fällen nicht gegeben:

„Die bei der Bildungs- und Berufsberatungsstudie befragten Auskunftspersonen machten deutlich, dass es trotz einiger wichtiger Initiativen der jüngsten Zeit an einer solchen entschlossenen strategischen Führung des Staates im Bereich der Bildungs- und Berufsberatung noch immer weitgehend hapert. Das Haupthindernis

bildet das Fehlen einer angemessenen Zusammenarbeit zwischen: (a) den verschiedenen Ministerien und Agenturen des Staates und (b) Staat und Regierung auf der einen Seite und den Interessengruppen auf der anderen. Verstärkt wird dieses Defizit durch das Fehlen eines klar artikulierten nationalen Politikrahmens, der sowohl dynamisch als auch mit angemessenen Mitteln ausgestattet ist.“ (Sultana 2004: 123).

Die Zusammenarbeit von Bildungs- und Arbeitsressort ist vor allem deshalb wichtig, weil Bildungs- und Berufsberatung unmittelbar mit beiden Bereichen zusammenhängen und wechselseitige Beiträge von beiden erfordern (ebd.: 125). Dabei sind sowohl technische Fragen relevant (wie für die Zusammenführung von Informationen, um die Ratsuchenden umfassend über Angebote informieren zu können), als auch komplexere Aufgaben, wie die Fähigkeit zur Verfolgung und Unterstützung der Bildungs- und Berufswege der Ratsuchenden. Ähnliches gilt für die Zusammenarbeit zwischen staatlichen Akteuren und nicht-staatlichen Interessengruppen (siehe auch die Ausführungen zu Netzwerken in Kapitel 8). Hier sind etwa die Ausarbeitung von Qualitätsstandards für die BBB-Beratung, gemeinsame Verfahren zur Einbeziehung und zum Schutz von Ratsuchenden und die gemeinsame Vermarktung von Dienstleistungen unter gemeinsamen Markenzeichen als Aufgaben zu nennen (ebd.). Allerdings „(verfügen) nur wenige Länder über politische Strukturen, die die verschiedenen Untersysteme des Beratungsangebotes miteinander verbinden, etwa mittels interministerieller oder abteilungsübergreifender Ausschüsse, nationaler Beratungsforen oder einer strategischen Abteilung, der das gesamte Angebotsystem untersteht.“ (OECD 2004b: 57). Zudem schenkt die Bildungs-, Ausbildungs- und Beschäftigungspolitik der BBB-Beratung nur wenig Beachtung (ebd.: 56). Im Ergebnis leiden insbesondere die Übergänge zwischen den Bereichen:

“As a result, there is no natural transition for school leavers to enter the workforce in terms of where they go for career information and guidance assistance. Help may be available from a community agency, but it is often difficult to find out which one to go to. Government service delivery points frequently have specific criteria to access levels of service other than self-serve (being an employment insurance recipient for example). These criteria can create access barriers and result in service gaps.” (Bezanson/Kellett 2001: 10).

Daneben leidet die systematische Erfassung relevanter Daten. Sultana (2004: 96) konstatiert, dass die Datenbestände verschiedener Ministerien sich nicht immer zusammenlegen ließen, um den Nutzern einen besseren Überblick über Beratungsangebote und Wahlmöglichkeiten zu vermitteln. Stattdessen existierten oftmals mehrere sich überschneidende Datenbanken, die zusammen jedoch nur einen Teil des Gesamtangebots erfassten. Teilweise treffe dies sogar innerhalb einzelner Organisationen zu. Gerade in Deutschland unterhalte die Bundesagentur für Arbeit gesonderte Datenbanken zu Berufen (BerufeNET), zu Ausbildungschancen (KURS), zu freien Lehrstellen und Ausbildungsplätzen (ASIS) und zu freien Stellen (SIS), „die jedoch allesamt in keinerlei Form mit vorhandenen Berufswahlprogrammen (...) oder anderen Programmen zur Selbsterkundung verknüpft sind“ (ebd.). Das föderale deutsche System verstärkte das Problem noch, indem verschiedene Regionen eigene Systeme entwickelten, „die zwar eine höhere Relevanz für die Nutzer besitzen mögen, da sie die Realitäten des örtlichen Arbeitsmarktes widerspiegeln, jedoch weder der Mobilität von Studierenden und Auszubildenden noch der Arbeitnehmermobilität im gesamten Staatsgebiet förderlich sind“ (ebd.).

Diese Einschätzungen legen nahe, dass die von der OECD für die meisten Länder geforderte Anpassung der strategischen Ausrichtung in der BBB-Beratung auch für Deutschland erforderlich ist.

### **7.3 Qualitätssicherung in der BBB-Beratung**

Die Qualitätssicherung der bestehenden Angebote ist bereits an verschiedenen Stellen als Teil der staatlichen Führungsaufgabe angeklungen. Kernelement der Qualitätssicherung sind in der Regel Qualitätsstandards. Diese sind gerade in dezentralisierten Systemen von besonderer Bedeutung: „Quality standards are particularly important in decentralised systems and in systems in which outsourcing is used extensively by governments to purchase services. Through links with funding, they can be a way for governments to try to ensure quality in such systems.“ (OECD 2004: 132). Allerdings ist eine systematische Qualitätssicherung auch in stärker zentralisierten Systemen notwendig. „In such systems quality has often been presumed to be assured through administrative controls and through the specification of the qualifications required of staff. But this is too limited, particularly where staff qualifications are quite weak or variable.“ (ebd.). Hinzu kommt, dass bei einem unentgeltlichen (öffentlichen) Angebot der Markt keine Qualitätssicherungsfunktion über die Kundenpräferenzen

zen erfüllen kann. Zusammenfassend erfordert die Qualitätssicherung im Koexistenzsystem somit die Berücksichtigung öffentlicher Anbieter (kein Markt), nicht-staatlicher Anbieter, auf die Aufgaben bei öffentlicher Finanzierung delegiert werden (Quasi-Markt) sowie weiterer privater Anbieter (Marktsystem). Um mögliche Modelle der Qualitäts-Regulierung von BBB-Beratung zu erörtern, sollen nun eine Typisierung international vorzufindender Qualitätsstandards für die BBB-Beratung sowie eine Darstellung verschiedener Ansätze zur Umsetzung solcher Standards erfolgen.

### 7.3.1 Überblick über Qualitätsstandards in der BBB-Beratung

Vorschläge und Konzepte für Qualitätsstandards finden sich sowohl in der Praxis, z. B. von der Internationalen Vereinigung für Schul- und Berufsberatung AIOSP (Jenschke 2004) oder dem Deutschen Verband für Berufsberatung (Haas 2003), als auch in der Wissenschaft (Trube 2005, Brödel 2004) und der Politik (Europäische Kommission 2004). Die folgenden Ausführungen stützen sich – neben der einschlägigen Literatur – auf die Auswertung der folgenden Sets von Qualitätsstandards:

- American Counselling Association – Code of Ethics
- Canadian Standards and Guidelines for Career Development
- Deutsche Gesellschaft für Karriereberatung e. V. (DGfK) – Standards und ethische Grundsätze
- Ertelt, Bernd-Joachim: Beraterqualifizierung, Curriculare Entwicklungen. Fachtagung des Gustav-Stresemann-Instituts Bonn: „Zukunft der Beratung für Bildung, Beruf und Beschäftigung“, Juni 2004
- Internationale Vereinigung für Schul- und Berufsberatung (IAEVG/AIOSP): Internationale Kompetenzen 2003
- Leonardo-da-Vinci-Projekt MEVOC (Quality Manual for Educational & Vocational Counselling) – Österreich
- National Advisory Council for Careers & Educational Guidance (The Guidance Council) – England: Code of Principles
- National Career Development Association (NCDA) – USA: Career Counseling Competencies
- National Information Advice and Guidance Board, 2005 – Matrix Quality Standards for Information Advice and Guidance Services – Großbritannien
- National Information Advice and Guidance Board: Principles for Coherent Information Advice and Guidance Delivery – Großbritannien

- Plant, Peter (2004): *Quality in Career Guidance: Issues and Methods*
- Schweizerisches Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Berufsbildung (Berufsbildungsgesetz, BBG)
- Standards des Deutschen Verbands für Bildungs- und Berufsberatung e. V. (dvb)

#### 7.3.1.1 Typen von Qualitätsstandards

Für die Betrachtung von Qualitätsstandards (in der BBB-Beratung) ist die Unterscheidung von Qualitätsstandards, Qualitätsrichtlinien und Qualitätsmerkmalen notwendig. *Qualitätsmerkmale* bezeichnen bestimmte Aspekte (Merkmale) einer Dienstleistung (in diesem Fall der BBB-Beratung), die für die Qualität dieser Dienstleistung von Bedeutung sind. Sie können entweder in der Form eines Kriteriums formuliert sein (z. B. Pünktlichkeit) oder schlicht einen für die Qualität relevanten Aspekt benennen (z. B. Raumausstattung). Sowohl Qualitätsstandards als auch Qualitätsrichtlinien legen bestimmte Maßstäbe für diese Qualitätsmerkmale fest. Sie unterscheiden sich dabei jedoch durch den Grad der Konkretisierung (Plant 2004: 143). *Qualitätsrichtlinien* (engl. Guidelines) formulieren Grundsätze, die Beratungsorganisationen und deren Beratern helfen sollen, die Aufgaben unter vorgegebenen Qualitätsaspekten wahrzunehmen. Die Formulierung bleibt dabei oft abstrakt (z. B. „Der Berater sollte über die notwendigen fachlichen und methodischen Kompetenzen verfügen.“). *Qualitätsstandards* geben dagegen konkrete Qualitätsfestlegungen hinsichtlich der Ziele für bestimmte Beratungsdienstleistungen und deren Umsetzung in der beruflichen Praxis vor, deren Erreichung bzw. Nichterreichung man messen kann. (Beispiel: „Der Berater sollte über einen Hochschulabschluss verfügen.“). In der Realität erfolgt allerdings nicht immer eine trennscharfe Unterscheidung von Qualitätsstandards und -richtlinien. Für die folgende Typisierung von Sets von Qualitätsstandards sprechen wir daher durchgehend von Qualitätsstandards, auch wenn sich die betrachteten Standards im Grad ihrer Konkretisierung teilweise erheblich unterscheiden.

Die bestehenden Sets von Qualitätsstandards lassen sich in drei Typen einteilen (OECD 2004: 132). *Typ I* umfasst allgemeine Standards, die in der Regel als Top-down-Modell entwickelt worden sind. Dabei handelt es sich teilweise um Modelle aus der industriellen Produktion, wie etwa EFQM, die keinen expliziten Bezug zur BBB-Beratung aufweisen, oder um auf übergeordneter Ebene erarbeitete allgemeine Standards. So hat

die Europäische Kommission im Dezember 2002 eine Expertengruppe zur lebensbegleitenden Beratung ins Leben gerufen, die sich mit Fragen der Qualität und der Entwicklung des Beratungsangebots auseinandersetzt. Im Rahmen der Lissabon-Strategie wird derzeit versucht, einen gemeinsamen Bezugsrahmen für die Qualitätssicherung im europäischen Raum zu entwickeln, an dem sich nationale Qualitätsmanagementsysteme orientieren können (Cedefop 2005). Die bisher entwickelten Kriterien sind allerdings eher allgemein gehalten und bieten für den Beratungsalltag nur wenig Orientierung (und stellen somit mit Einschränkung eher Qualitätsrichtlinien dar). So wird beispielsweise bestimmt, dass ein Berater über die erforderlichen Kompetenzen zur Durchführung einer Beratung verfügen soll, ohne eine Konkretisierung derselben vorzunehmen. Es bedarf insofern einer zusätzlichen, bewertenden Bestimmung der einzelnen Maßstäbe für die konkrete Handlungsebene der Beratung.

*Typ II* umfasst sektor- oder branchenbezogene Sets von Qualitätsstandards, die die Qualität von Beratungsleistungen nur als Unterpunkt in der Qualitätssicherung eines übergeordneten Sektors erfassen. Ähnlich wie Typ I sind auch diese Standards mit Blick auf die BBB-Beratung ungenau und damit weniger effektiv in der Qualitätssicherung von Angeboten der BBB-Beratung. Ein Beispiel sind die Standards zur „lernerorientierten Qualitätssicherung in der Weiterbildung“ (LQW). Bei LQW handelt es sich um eine auf einer internen Evaluation basierende Qualitätssicherung durch Einführung von Mindeststandards in elf Qualitätsbereichen.<sup>129</sup> Die Einhaltung der Mindeststandards muss in einem Selbstreport nachgewiesen und durch Visitation eigens geschulter Gutachter bestätigt werden. Das Modell erlaubt die Berücksichtigung institutioneller Leitbilder und institutionsspezifischer Schwerpunkte und verknüpft die Methode der Selbstevaluation mit der Fremdevaluation. Beratungsspezifische Standards bilden jedoch, wie gesagt, einen in das Gesamtmodell integrierten Unteraspekt und sind daher für Einrichtungen außerhalb der Weiterbildung schwer nutzbar. Für Einrichtungen, die mit dem Gesamtmodell arbeiten, bietet LQW jedoch die Möglichkeit, Synergien zu nutzen und spezifische beratungsbezogene Standards mit vergleichsweise geringem Aufwand anzuwenden.

*Typ III* beschreibt Standards, die speziell für das Feld der BBB-Beratung entwickelt wurden. Diese Standards sind in der Entwicklung in der Regel mit einem hohen konzeptionellen Aufwand verbunden und teil-

---

<sup>129</sup> Leitbild, Bedarfserschließung, Schlüsselprozesse, Lehr-Lern-Prozesse, Evaluation der Bildungsprozesse, Infrastruktur, Führung, Personal, Controlling, Kundenkommunikation und strategische Entwicklungsziele.

weise sehr komplex. Einige Kriterienkataloge enthalten über hundert verschiedene Kategorien (beispielsweise die Matrix-Standards des National Advisory Council for Careers and Educational Guidance, NACCEG). Ihre Komplexität erschwert eine überblicksartige, schnelle Orientierung über Qualität in der BBB-Beratung sowie die Umsetzung der Standards. Auf der anderen Seite dürften sie die höchste Wirkung auf die Qualität von BBB-Beratung aufweisen und somit prinzipiell auf eine breite Akzeptanz seitens der Ratsuchenden und der Anbieter stoßen. In dem Maße, in dem sie (öffentliche) Verbreitung finden, können sie zudem zu einer Aufwertung der BBB-Beratung in der öffentlichen Wahrnehmung und zu einer Sensibilisierung für das lebenslange Lernen beitragen.

**Tabelle 22: Typen von Qualitätsstandards**

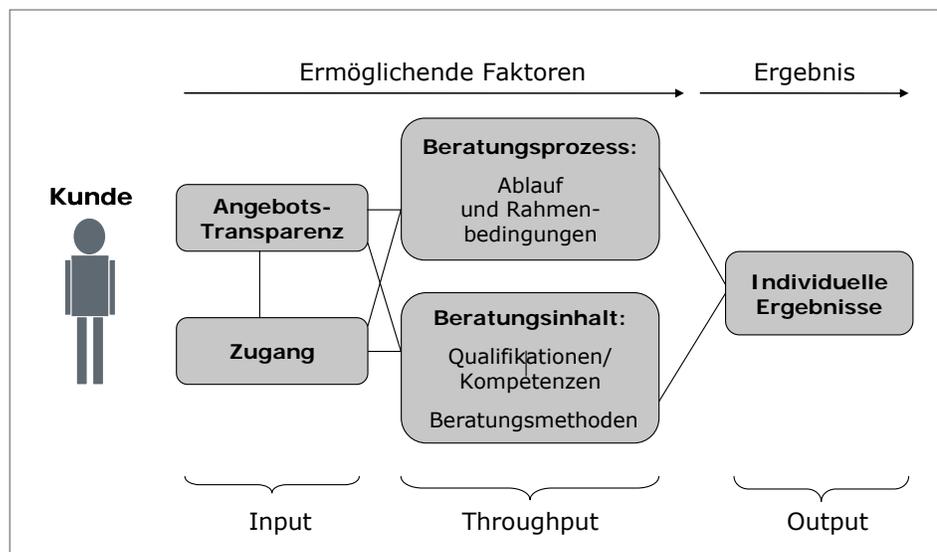
Typ/Fokus	Charakteristika	Vor- und Nachteile	Beispiele
<b>Typ I Allgemeine Standards</b>	Top-down-Modell oder Metakriterien  BBB-Standards nur als Unterkategorie	Nur begrenzt anwendbar (-)  Qualitätsmanagementsystem aus industriellen Produktionsverfahren (-)	Liechtenstein, Belgien, Irland
<b>Typ II Sektor-/branchenbezogene Standards</b>	Qualität von Beratungsleistungen nur als Unterpunkt in der Qualitätssicherung eines übergeordneten Sektors	Ungenau (-)  Synergien, geringer Aufwand (+)  Weniger effektiv bezogen auf Qualitätssicherung (-)	„Lernerorientierte Qualitätssicherung in der Weiterbildung“
<b>Typ III Spezifische Standards für BBB-Beratung</b>	Speziell für das Feld der BBB-Beratung entwickelt	Hoher konzeptioneller Aufwand, komplexe Umsetzung (-)  Hohe Wirkung, breite Akzeptanz (+)  Aufwertung der BBB-Beratung (+)	IAG-Principles in GB, AIOSP-Standards

### 7.3.1.2 Inhalte der Qualitätsstandards

Die meisten Qualitätsmanagementsysteme im Bereich sozialer Dienstleistungen stellen auf bestimmte Art und Weise den Vorgang zur Erstellung dieser Dienstleistung in den Mittelpunkt. Dabei gehen fast alle Modelle nach einer prozessualen Differenzierung in Bezug auf Input, Throughput und Output vor (Europäische Kommission 2004, Radtke/Wilmes 2002, IMBWL 1999). Im Rahmen einer organisationalen Perspektive, wie sie z. B. das „Neue Steuerungsmodell“ in der Verwaltung einnimmt (IMBWL 1999), lässt sich der Input definieren als alle dem Beratungsprozess zur Verfü-

gung stehenden Ressourcen, der Throughput bezieht sich auf die Durchführung der Leistung, der Output erfasst die Ergebnisse dieses Prozesses. Dieses Modell dient hauptsächlich dazu, aus der Sicht der Organisation die geleisteten Aufwände ins Verhältnis zum Ergebnis zu setzen und entspricht insofern der Organisationsperspektive im Dienstleistungsprozess. Qualität definiert sich dabei als der Grad der Erfüllung von Anforderungen an ein Produkt, der sowohl das Endergebnis als auch die Prozesse zur Erstellung des Produktes betrifft. Da in der BBB-Beratung aber der Kunde als Nutzer der Leistung eine zentrale Bedeutung hat – an ihm und seiner persönlichen Entwicklung zeichnet sich der Erfolg von Beratung ab –, ist er es letztlich, der die Anforderungen an das Produkt bestimmt. Insofern ist eine Kundenperspektive bei der Systematisierung von Qualitätsstandards für die BBB-Beratung der Organisationsperspektive vorzuziehen. Nimmt man die Perspektive des Ratsuchenden als Ausgangspunkt für den Produktionsprozess von Beratung<sup>130</sup> und somit auch für eine inhaltliche Zuordnung von Qualitätsstandards, lassen sich die existierenden Qualitätsstandards den drei Bereichen Input, Throughput und Output folgendermaßen zuordnen:

**Abbildung 13: Der Prozess der BBB-Beratung aus der Kundenperspektive**



Zwar beinhalten grundsätzlich nicht alle existierenden Sets von Qualitätsstandards Standards in allen hier angeführten Bereichen. Die aufgeführten

<sup>130</sup> So auch die EU-Kommission in ihrer Bestimmung „Gemeinsamer Ziele und Grundsätze für das Angebot im Bereich der lebensbegleitenden Berufsberatung“ (Europäische Kommission 2005).

Aspekte finden jedoch in der Regel in der Mehrheit der betrachteten Standardkataloge Berücksichtigung. Dass nicht alle Sets alle Standards enthalten, ist – neben unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten – auch dem Umstand geschuldet, dass ein bestimmtes Qualitätsziel über verschiedene Merkmale bzw. Qualitätsstandards abgebildet werden kann. Dies lässt sich am Beispiel des Ziels „Kundenorientierung“ veranschaulichen. Dieses kann etwa durch den Qualitätsstandard „Die Spannweite der Beratungsdienstleistungen sollte die Bedürfnisse unterschiedlicher Zielgruppen berücksichtigen“ gewährleistet werden. In gleicher Weise kann dieses Ziel durch einen beraterbezogenen Qualitätsstandard erreicht werden, wie etwa: „Der Berater sollte über Charakteristika verschiedener Zielgruppen Bescheid wissen und für die Zielgruppe speziell maßgeschneiderte Beratungsstrategien entwickeln können“. Im Folgenden sollen die jeweils relevanten Qualitätsmerkmale/-standards für Input, Throughput und Output sowie für übergeordnete Qualitätsaspekte erläutert werden.

### *Input*

Der Input von BBB-Beratung aus Sicht des Ratsuchenden umfasst den Zugang zur Beratung sowie die Transparenz des Angebots. Der *Zugang zum Angebot* ist der erste Kontakt, den ein Ratsuchender zur BBB-Beratung hat. Seine Transparenz entscheidet darüber, ob ein Ratsuchender sich für die BBB-Beratung entscheidet und ob er sie durchlaufen kann, und ist somit Grundlage zur Erreichung der Ziele der BBB-Beratung. Der Zugang zum Angebot bestimmt sich nach folgenden Aspekten: a) Wissen über das Angebot, b) Preis des Angebots, c) physische Barrieren, d) psychische Barrieren und e) kulturelle Barrieren. Bei allen Aspekten ist zu berücksichtigen, dass sie insbesondere die speziellen Bedürfnisse der jeweiligen Zielgruppen der Einrichtung berücksichtigen sollten. Neben dem Zugang zum Angebot ist eine aktive Nutzung des Angebots durch den Kunden zur Zielerreichung nötig, d. h. der Ratsuchende sollte das Angebot bewusst wahrnehmen und für seine Orientierung nutzen. Hierfür ist es wichtig, dass der Kunde das Angebot und die ihm dargebotenen Informationen und Hilfen angemessen einordnen kann. Zur Bewertung des Angebots ist *Transparenz* über die Inhalte und den institutionellen Kontext des Angebots nötig. Der Ratsuchende sollte darüber informiert sein, was ihn in der Beratung konkret erwartet (inhaltlicher Ablauf) und in welche Zusammenhänge diese eingebettet ist. Hierzu zählen a) institutionelle Rahmenbedingungen, b)

fachliche Grundlagen des Angebots, c) Rahmenbedingungen der individuellen Beratung sowie d) die Nachvollziehbarkeit der Beratungsprozesse.

### *Throughput*

Der Throughput beschreibt die Dimensionen des Beratungsvorganges selbst. Hierzu zählen die Rahmenbedingungen des Beratungsprozesses, die Qualifikationen und Kompetenzen der Berater sowie die Auswahl der einzusetzenden Methoden. Unter die *Rahmenbedingungen* von Beratung fallen a) die räumliche und zeitliche Ausstattung, b) das Informationsmanagement sowie c) Netzwerke. Hinsichtlich der *Qualifikationen und Kompetenzen der Berater* lassen sich die drei Komponenten a) Grundqualifikation, b) Kompetenzen und Fertigkeiten sowie c) Fortbildung unterscheiden. Gemeinsam sind sie entscheidend dafür, wie der Berater Informationen/Wissen strukturiert, wie er Informationen/Wissen vermittelt und wie er die Beziehung zum Ratsuchenden gestaltet. All dies wirkt sich auf die in der Beratung vermittelte Orientierung, die vermittelte Information und den Einfluss auf die persönliche Entwicklung und die Problembewältigung aus. Instrumente verschiedener *Beratungsmethoden* können und müssen kombiniert werden und ihr Einsatz sollte auf den Ratsuchenden, sein Lernverhalten und seinen Beratungsbedarf abgestimmt sein. Der Deutsche Verband für Berufsberatung benennt die situations- und klientengerechte Auswahl von Beratungsmethoden als Standard (dvv 1998). Das Cedefop hält in seinen „Gemeinsamen Bezugskriterien für Qualitätssicherungssysteme für das Bildungs- und Berufsberatungsangebot in Europa“ fest, dass die Dienstleistungsqualität höher sei, wenn das Angebot im Hinblick auf unterschiedliche Bedürfnisse verschiedener Zielgruppen hin differenziert und kontrolliert wird (Cedefop 2005). Neben der Wahl der Methode ist das Finden einer angemessenen funktionalen sowie emotionalen Beziehung zum Ratsuchenden von großer Bedeutung (Landsberg 1977). In der in Kapitel 5 erfolgten Analyse strategisch günstiger Beratungsszenarios wurde davon ausgegangen, dass die Methoden dann erfolgreich sind, wenn sie die individuellen Bedarfe der Ratsuchenden abdecken und ihre Problemlösungstechniken an diese anpassen. Ging es dabei eher um fachliche Aspekte, wie die Bewältigung von Komplexität und die Berücksichtigung von Lerntypen, hebt Landsberg Dimensionen der emotionalen Akzeptanz der Beratung aus Sicht des Ratsuchenden hervor. Diese emotionalen Aspekte sind als Verstärker für die in den Methoden angelegten Unterstützungsmechanismen in Bezug auf das Ziel der Stärkung der persönlichen Hand-

lungsfähigkeit zu sehen (Fuhr 2003). Denn nur, wenn der Ratsuchende den Berater akzeptiert, kann er auch dessen Handeln und seine Aussagen akzeptieren.

### *Output*

Im Output des Beratungsprozesses stellt sich schließlich die Frage, was mit dem Beratungsprozess erreicht worden ist. Da ein allgemein gültiges Modell nicht den spezifischen Output verschiedener Bereiche der BBB-Beratung berücksichtigen kann, können Output-Standards nur sehr allgemein formuliert werden. Aus der Sicht der Ratsuchenden stehen personenbezogene Ziele und damit die unmittelbaren, kurzfristigen Wirkungen der BBB-Beratung im Fokus. Diese Wirkungen lassen sich in die folgenden Teilziele gliedern (Weißbach 2004, Bächler/Wittmer 1977):

- Orientierung: Verminderung der Problemspannung (Erkennen von Symptomen und Ursachen), Reduzierung von Unsicherheit
- Information: Erhalt neuer Informationen/Einsichten zur Verwirklichung der gewünschten beruflichen Situation
- Persönliche Entwicklung: Stärkung der Handlungsfähigkeit, Steigerung des Selbstwertgefühls
- Problembewältigung: Möglichkeit mit ähnlichen Problemen in Zukunft besser umzugehen

### *Standards zu übergeordneten Qualitätsaspekten*

Oberhalb der drei Ebenen Input, Throughput und Output werden zudem Standards für die Überprüfung der Beratungsergebnisse formuliert. So kann sichergestellt werden, dass die eigene Einrichtung durch den Einsatz von Qualitätssicherungsinstrumenten die Qualität ihrer spezifischen Beratungsleistungen überprüft. Zur Prüfung der Wirkungsqualität aus der Kundenperspektive eignen sich Kundenbefragungen. Diese sollten Fragen zu den Zieldimensionen Orientierung, Informationen, Handlungsfähigkeit und Problembewältigung beinhalten und können durch Statistiken über Stammkunden und Statistiken der Neukundengewinnung ergänzt werden. Die Ergebnisse sind aber valider, wenn Fremd- und Selbstevaluation verknüpft werden (Brödel 2004a). Insofern sollten neben der Kundenbefragung noch andere Instrumente eingesetzt werden, um die Plausibilität der Beratungsergebnisse zu prüfen. So könnten beispielsweise eine Verbleibstatistik oder eine Prüfung der eigenen Leistungen anhand von Zielvereinbarungen durchgeführt werden. Daneben sieht eine Reihe von Modellen

den Einsatz weiterer Managementinstrumente vor. Zu nennen sind hier insbesondere die Forderungen nach klaren Vorgaben zu Zielen, Ausrichtung und Praktiken der Beratung sowie nach einer Steuerung der personellen Ressourcen. Erstere findet Berücksichtigung im Standard der Zielvereinbarungen. Letztere umfasst etwa die Durchführung von Analysen personeller und materieller Ressourcen, die effektive Nutzung der Ressourcen, Personalmanagement und -führung sowie Organisationsentwicklung.

### 7.3.2 Ansätze zur Qualitätssicherung in der BBB-Beratung

Wie lassen sich nun diese verschiedenen Qualitätsstandards umsetzen? Entlang des Grades staatlicher Steuerung lassen sich die bestehenden Ansätze zur Qualitätssicherung in der BBB-Beratung in drei Typen unterteilen:

1. Staatlich vorgegebene Qualitätsstandards
2. (Freiwillige) Zertifizierung durch eine externe Organisation
3. Dezentrale Qualitätssicherung

#### 7.3.2.1 Staatlich festgelegte Systeme der Qualitätssicherung

Staatlich festgelegte Systeme der Qualitätssicherung können unterschiedliche Formen annehmen. Beispiele sind ein geschütztes Berufsbild, akkreditierte Studiengänge, die Lizenzierung oder Zertifizierung von Beratungseinrichtungen oder Eingangstests für Berater (OECD 2002a: 6f., Konle-Seidl 2002: 8). Die staatlichen Vorgaben können sich also sowohl auf Einrichtungen (Zertifizierung) als auch auf Personen (akkreditierte Studiengänge, geschütztes Berufsbild, Eingangstests für Berater) beziehen. Der grundlegende Vorteil solcher Systeme liegt in der Verbindlichkeit, die für alle Anbieter geschaffen wird. Damit kann eine hohe Qualität grundsätzlich effektiv gewährleistet werden. Der Gesetzgeber kann Regulierung zur Qualitätssicherung nutzen, indem z. B. öffentliche Institutionen vor dem Markteintritt eines Anbieters die Qualität seiner Beratungsleistung überprüfen. Nach dem Markteintritt können regelmäßige Lizenzerneuerungen auf der Basis von Kundenevaluationen die Qualität sicherstellen (OECD 2002a: 6). Zusätzlich ermöglicht eine Lizenzvergabe dem Gesetzgeber, gezielt Wettbewerb zwischen Anbietern zu schaffen. Allerdings sind Zertifizierungssysteme für Einrichtungen aufwändig in der Installation und bringen großen personellen Aufwand mit sich, da für die Zertifizierung eine

Überprüfung der Qualität von außen notwendig ist. Daher ist dies auch ein kostenintensives Instrument der Qualitätssicherung. Die Zertifizierung von Personen im Rahmen einer akkreditierten Ausbildung oder eines Eingangstests für Berater ist insofern mit weniger Aufwand verbunden, als sie sich auf die Kompetenzen für die BBB-Beratung konzentriert und andere Aspekte der Gestaltung von BBB-Beratung außer Acht lässt. Sie hat allerdings den Nachteil, dass sie die Qualität nur zu einem bestimmten Zeitpunkt überprüft, die Inhalte der Ausbildung aber in Bezug auf spezielle Kenntnisse zum Arbeitsmarkt und zu Berufsbildern schnell an Aktualität und Gültigkeit verlieren. Eine Langzeit-Garantie für Qualität in der BBB-Beratung kann eine akkreditierte Ausbildung folglich nicht bieten.

Sowohl die Zertifizierung von Einrichtungen als auch die von Personen erfordert also für eine langfristige Qualitätssicherung eine regelmäßige Überprüfung. Darüber hinaus kann eine Zertifizierung qualifizierte Anbieter vom Markt ausschließen, die nicht bereit sind, den oftmals langwierigen und aufwändigen Zertifizierungsprozess zu durchlaufen (Grubb 2004: 135). Angesichts der großen Heterogenität der Beratungslandschaft, des beschleunigten Wandels im Arbeits- und Bildungsbereich sowie der unterschiedlichen Zuständigkeiten für arbeitsmarkt- und bildungspolitische Fragen und der Komplexität und Dauer staatlicher Regulierungsverfahren, erscheint eine zentrale staatliche Regulierung von BBB-Beratung für die Bundesrepublik Deutschland daher in der Breite als kaum praktikabel.

Allerdings ist ein vergleichbares System etwa in der Schweiz erfolgreich eingeführt worden. So hat die Schweiz einen holistischen Ansatz in Bezug auf die Laufbahnberatung gewählt. Der Gesetzgeber hat dort durch gesetzliche Vorgaben klare Qualitätsstandards für die Ausbildung zum Berater für die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung festgelegt. Gemäß Art. 50 Schweizerisches Berufsbildungsgesetz (BBG) müssen die Berater sich über eine anerkannte Fachbildung ausweisen. Weitergehende, genauere Ausführungen zu der Durchführung der Beratung sowie den Anforderungen an die Fachbildung selbst finden sich in den Art. 55 ff. der Schweizerischen Berufsbildungsverordnung (BBV). So werden zum einen Anforderungen an die Zielsetzung der Beratung selber benannt: „In der persönlichen Beratung werden Grundlagen erarbeitet, die es Ratsuchenden ermöglichen, nach ihren Fähigkeiten und Neigungen und unter Berücksichtigung der Anforderungen der Arbeitswelt Berufs-, Studien- und Laufbahnentscheide zu fällen.“ Zum andern finden sich in der Verordnung auch detaillierte Beschreibungen der Mindestanforderungen zu Anbietern, Umfang

und Inhalt der Bildungsgänge.<sup>131</sup> Abgeschlossen wird die Ausbildung durch ein Diplom, das die Berater dazu berechtigt, den Titel „diplomierter Berufs-, Studien- und Laufbahnberater“ zu führen (Art. 58 Abs. 2 BBV). Das Schweizer System der staatlich vorgegebenen Qualitätsstandards garantiert einheitliche Standards in allen Einrichtungen, eine große Transparenz des Angebots und eine höhere Kundensicherheit bei der Auswahl des Angebots. Insgesamt wird durch die verbindlichen, gesetzlichen Vorgaben von Standards eine sehr hohe Qualität der Beratung erreicht und gewährleistet. Die Nachteile dieser Art der Qualitätssicherung sind sicherlich der hohe Aufwand der Zertifizierung der Einrichtungen (s. o.), der jedoch für die Schweiz aufgrund ihrer relativ geringen Einwohnerzahl von ca. 7,5 Mio. besser handhabbar sein dürfte als für ein Land wie die Bundesrepublik Deutschland mit über 80 Mio. Einwohnern und einer entsprechenden Zahl von Beratungseinrichtungen.

Eine bereichsübergreifende zentrale staatliche Regulierung von BBB-Beratung mithilfe von einheitlichen Qualitätsstandards wird also in vielen Fällen kaum handhabbar sein, da die Nachteile (hohe Kosten, großer (personaler) Aufwand, geringe Aktualität) die Vorteile überwiegen werden. Dennoch sehen viele Autoren die Zuständigkeit für die Qualitätssicherung beim Staat: „Auf dem sich allmählich entwickelnden Markt (...) ist der Staat nicht nur nach wie vor der Hauptanbieter, sondern oft auch die einzige Instanz, die auf die Festlegung von Standards für die aus verschiedenen Quellen gelieferten Informationen hinwirken kann, auch wenn professionelle Fachverbände im Bereich der Bildungs- und Berufsberatung hierzu ebenfalls einen Beitrag leisten können (Plant, 2001).“ (Sultana 2004: 98). Um trotz der beschriebenen Schwierigkeiten steuernd eingreifen zu können, haben verschiedene Länder daher weniger global ansetzende Instrumente erprobt. Dazu gehören etwa Qualitätsstandards für einzelne Bereiche, etwa in Bildungseinrichtungen, allgemeine Rechtsvorschriften, die den einzelnen Organisationen einen breiten Interpretationsspielraum lassen, jährlich überprüfte Finanzierungsverträge mit einzelnen Anbietern und Rechtsansprüche seitens der Ratsuchenden (OECD 2004: 114).

---

<sup>131</sup> So muss die Fachbildung an einer Hochschule oder einer vom Bundesamt anerkannten Institution erfolgen (Art. 56 Abs. 1 BBV) und 600 Lernstunden für Studierende mit Hochschulabschluss beziehungsweise 1800 Lernstunden für die übrigen Studierenden sowie zusätzliche betriebliche Praktika von insgesamt zwölf Wochen umfassen. Inhaltliche Vorgaben zur Fachbildung betreffen u. a. die Entwicklungs- und Lernpsychologie, rechtliche und wirtschaftliche Grundlagen, Berufskunde und Arbeitspsychologie, verschiedene Arbeitsmethoden und das Aufgabenverständnis der Berater (Art. 57 BBV).

### 7.3.2.2 Zertifizierung durch eine externe Organisation

Eine Möglichkeit, die Schwächen staatlicher Zertifizierung zu umgehen, bieten die Mechanismen der zentralen, unverbindlichen Zertifizierung durch einen externen Akteur (OECD 2002a: 6). Dabei wird durch den Staat oder einen Verband ein Qualitätsmodell entwickelt, an dem sich Einrichtungen und Berater messen lassen *können*, aber nicht müssen. Diese Form der freiwilligen Akkreditierung erfordert einen geringeren Aufwand als eine verbindliche Zertifizierung für alle Einrichtungen und leistet gleichzeitig Vergleichbarkeit, die die Kunden in ihrer Auswahl von Anbietern von BBB-Beratung unterstützen kann. Insofern kann diese Form der Qualitätssicherung eine Steuerung über Nachfrageorientierung flankieren. Ähnliche Strukturen gibt es beispielsweise in den USA (National Career Development Association, NCD) und in Großbritannien (Matrix-Standards), wo sich alle Beratungseinrichtungen des Learning and Skills Council (LSC) akkreditieren lassen müssen. Auch die NCD in den USA vergibt Lizenzen an Einrichtungen, die die Qualität von BBB-Beratung gewährleisten.

Für eine solche Zertifizierung ist der Aspekt der Koproduktion bei der Leistungserstellung von großer Bedeutung. In der Beratung findet ein koproduktives Zusammenwirken von Berater und Klient statt, bei dem Berater und Klient gemeinsam an der Produktion des Beratungsergebnisses beteiligt sind. Daher wird die Übertragung von im Rahmen industrieller Produktion entwickelter Systeme auf die BBB-Beratung eher kritisch diskutiert (Plant 2004). Das Produkt der BBB-Beratung und der damit verbundene Produktionsprozess, so das Argument, seien nur schwerlich mit der industriellen Produktion vergleichbar. Qualitätsmanagementmodelle wie ISO oder EFQM böten keine Möglichkeit, den Interaktionsprozess bei der Erstellung der Beratungsleistung in den Blick zu nehmen. Der internationale Vergleich zeigt jedoch, dass sie in der Praxis für die BBB-Beratung in einzelnen Ländern dennoch Anwendung finden, beispielsweise in Liechtenstein (Kreft 2003).

Gegenüber einer allgemein verbindlichen Zertifizierung weist die freiwillige Zertifizierung den Nachteil auf, dass in der Regel nicht alle relevanten Einrichtungen an dem System partizipieren. Die mangelnde Verbindlichkeit kann dann wiederum die Vergleichbarkeit bzw. Markttransparenz reduzieren. Eine wesentliche Voraussetzung für diesen Ansatz liegt daher in seiner öffentlichen Bekanntheit und einer aktiven Nutzerschaft. Nur wenn die Nutzer von BBB-Beratung sich an solchen Standards orientieren und sie bei der Auswahl des Beratungsanbieters heranziehen, steigt

der Anreiz für alle Anbieter, sich an der Zertifizierung zu beteiligen. Darüber hinaus setzt dieses System ein hohes Maß an Professionalität einer Organisation sowie ein Selbstverständnis als Anbieter von BBB-Beratung voraus. Kleine Anbieter oder solche, die BBB-Beratung „versteckt“ oder als Teilleistung erbringen, werden in der Regel auf eine Zertifizierung verzichten, wenn sie davon überhaupt Kenntnis nehmen.<sup>132</sup>

### 7.3.2.3 Dezentrale Qualitätssicherung

Die dezentrale Qualitätssicherung legt die Verantwortung für die Überprüfung von Qualität in die Hände der einzelnen Einrichtungen. Beispiele für eine solche Form der Qualitätssicherung sind etwa eine freiwillige Selbstevaluation oder eine Bewertung von außen durch einen „hidden customer“, also durch eine verdeckte Überprüfung der Beratungsleistung. Diese Strategie ist vergleichsweise weniger aufwändig als eine zentrale Zertifizierung, gleichzeitig weist sie aber quasi keine Verbindlichkeit auf. Für den Kunden ergibt sich keine Vergleichbarkeit, da die Qualitätssicherung nach außen nicht (zwangsläufig) sichtbar wird und keine einheitlichen Standards existieren.

Die Frage der einheitlichen Standards bei dezentraler Qualitätssicherung hat in einigen Ländern jedoch zu informellen Ansätzen zur Entwicklung von Qualitätsstandards (Kanada, Österreich) geführt. In Kanada wurde im Rahmen eines langwierigen Bottom-up-Ansatzes unter Beteiligung verschiedenster nationaler Akteure ein komplexes Qualitätssystem entwickelt. Dies hat insbesondere die Unterstützung der einzelnen Einrichtungen bei der Umsetzung der Beratung zum Ziel. Auch in Österreich wurde unter Beteiligung verschiedener, internationaler Experten im Rahmen des Leonardo-da-Vinci-Projekts MEVOC ein Qualitätssystem entwickelt, das vor allen Dingen die Selbstevaluierung durch Anbieter und Kunden unterstützen soll. Solche informellen Standards können bei einer dezentralen Qualitätssicherung als Orientierung für die einzelnen Anbieter dienen. Dennoch besteht hier die Gefahr, dass das Angebot in Bezug auf die Qualität erheblich variiert. Dies kann für bestimmte Zielgruppen, wie z. B. Arbeitssuchende oder Schüler, nicht gewünscht sein, da gerade hier der Staat

---

<sup>132</sup> Die Gefahr, dass nicht alle Anbieter in der Lage sind, eine Zertifizierung vornehmen zu lassen, besteht jedoch auch bei einem staatlich „verordneten“ Zertifizierungssystem – mit noch gravierenderen Folgen: Bei einer verpflichtenden Zertifizierung ist sogar ein Rückzug aus der Beratung möglich. Während kleine Anbieter und solche versteckter Beratung sich bei unverbindlichen Standards „lediglich“ wenig oder gar nicht an der Zertifizierung beteiligen, werden sie im Falle verbindlicher Standards (potenziell) ganz aus dem Markt gedrängt.

im Rahmen des öffentlichen Bildungsauftrages in der Gewährleistungspflicht steht.

### 7.3.3 Die Steuerung von Qualität in der BBB-Beratung in Deutschland

Grundsätzlich ist die Umsetzung von Qualitätssicherungsinstrumenten und -standards international noch wenig entwickelt. So konstatiert die OECD einen „lack of quality standards and quality-assurance mechanisms for guidance provision, particularly (though not only) in the private sector“ (OECD 2002b: 18). Auch in Deutschland bestehen kaum bzw. – soweit existent – nur unpräzise gesetzliche Bestimmungen zur Qualität in der BBB-Beratung. Insbesondere der private Sektor bleibt weitgehend unreguliert: „In practice, (...) no control mechanisms seem to have been established (...), and the effect is that career guidance services in the private sector are effectively unregulated.“ (OECD 2002b: 17). Soweit hier Ansätze zur Qualitätssicherung bestehen, gehen sie auf private Akteure zurück. So hat etwa der dvb nach Aufhebung des Berufsberatungsmonopols der BA im Jahr 1998 ein Gesetz eingefordert, das Vorgaben zur Ausbildung, den erforderlichen Kompetenzen und den wesentlichen Berufspflichten von Beratern enthält (Haas 2003). Ein solches Gesetz ist bisher nicht zustande gekommen. Der Verband hat deshalb in Eigenregie das so genannte BerufsberatungsRegister eingeführt, in das auf Antrag Berater eingetragen werden, die bestimmte Kriterien erfüllen und sich den Qualitätsstandards des Verbandes verpflichten. Für den öffentlichen Sektor macht die OECD einzig in der Berufsberatung staatlich formulierte Qualitätsstandards aus: „Within the public sector, some degree of quality assurance is provided by the operational monitoring procedures of the Federal Employment Service, based on a service catalogue with defined quality standards and targets, and by its partnership agreements with schools and with higher education institutions (...)“ (OECD 2002b: 17).

Soweit zukünftig Qualitätsstandards zentral formuliert und eingeführt werden sollten, stellt sich die Frage nach der Instanz, die ihre Umsetzung kontrolliert. Die BA erscheint hier aus zwei Gründen nicht geeignet: Zum einen beschränkt sich ihr bisheriges Arbeitsfeld auf die Berufsberatung. Hier bleibt unklar, wie die Bildungsberatung – und mehr noch die Beschäftigungsberatung – ausreichende Berücksichtigung finden soll. Zum anderen ist die BA selbst Anbieter von Berufsberatung und verfügt somit nicht per se über die notwendige Neutralität: „(...) the Federal Employment Service is open to accusations, whether justified or not, that it is attempt-

ing to control the market in its own interests; its sensitivity to such accusations, particularly at a time when it is subject to such close public scrutiny, could be a source of weakness." (ebd.). Die OECD empfiehlt daher die Schaffung eines unabhängigen Gremiums. Unabhängig von diesen Erwägungen ist aber ohnehin fraglich, inwiefern eine zentrale Qualitätssicherung der BBB-Beratung in absehbarer Zeit realistisch ist. Gegen eine solche politische Initiative spricht neben dem geringen Stellenwert, der BBB-Beratung bisher politisch zugemessen wurde, vor allem die dezentrale Regelungs- und Leistungsstruktur in Deutschland. So unterscheiden sich bestehende Beratungsangebote nicht nur erheblich hinsichtlich der Nutzer (Ziele, Beratungsanlässe, Zielgruppen, Themenschwerpunkte), der Beratungskonzepte sowie der anbietenden Organisationen, sondern auch hinsichtlich der jeweils relevanten gesetzlichen Regelungen und der für die Regelung zuständigen Akteure.

Andererseits haben die Ausführungen zur Steuerung von Angebot und Nachfrage in Koexistenzsystemen deutlich gemacht, dass der Staat gerade bei der konstatierten Dezentralisierung in der BBB-Beratung eine aktive Rolle bei der Qualitätssicherung spielen muss.

„Tatsächlich kann eine Übertragung von Verantwortlichkeiten, die in einem politischen Vakuum erfolgt, zu (...) einem Mangel an vergleichbaren Standards zwischen verschiedenen Regionen und demzufolge zu Ungleichheiten beim Zugang zu den Beratungsdiensten und allgemeinen sinkenden Standards führen (...). Diese und andere Erfahrungen in Europa untermauern die Auffassung, dass der beste Weg nach vorn möglicherweise doch in einer klugen Mischung von zentralisierten und dezentralisierten Modellen bestehen könnte, wobei die Gemeinden ihre eigenen Strategien innerhalb von zentral vorgegebenen Rahmenrichtlinien entwickeln, welche nach umfassenden Konsultationen mit den beteiligten Interessengruppen festgelegt wurden.“ (Sultana 2004: 115).

Notwendig ist somit eine zentrale Formulierung relevanter Qualitätsstandards für die BBB-Beratung, gepaart mit einer dezentralen Forcierung dieser Standards durch öffentliche Einrichtungen, bspw. durch Kontraktmanagement zwischen staatlichen Institutionen und privaten/gemeinnützigen Beratungsakteuren. Öffentliche Einrichtungen wie die Arbeitsagenturen, aber auch kommunale Stellen oder Universitäten, könnten im Rahmen von

Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen in Quasi-Märkten die Qualitätssicherung gewährleisten.

#### **7.4 Schlussfolgerungen**

Auch die Ausführungen zur Angebots- und Nachfragesteuerung erlauben Aussagen zu allen drei Aktivierungsdimensionen. Im Mittelpunkt steht dabei jedoch die Aktivierung der Leistungsanbieter, zu den weiteren Dimensionen ist die Aussagekraft begrenzt.

Mit Blick auf die *Aktivierung der Leistungsempfänger* stand die Frage im Blickpunkt, ob die Finanzierungsstrukturen der BBB-Beratung den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden berücksichtigen (Hypothese 2). Hier kann zunächst festgehalten werden, dass die Finanzierung von BBB-Beratung in Deutschland nach wie vor weitgehend durch den Staat erfolgt, soweit es sich um rechtlich fixierte Beratungsangebote handelt. Setzt man diese gleich mit den (von staatlicher Seite) als notwendig definierten Beratungsangeboten, so kann in der staatlichen Finanzierung von Beratungsangeboten die Berücksichtigung der geringen Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit der Ratsuchenden durch den Staat gesehen werden. Eine differenzierte Analyse für die einzelnen Beratungsangebote unter diesem Gesichtspunkt liegt jedoch nicht vor.

**Tabelle 23: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger/Bürger (Kapitel 7)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
Hypothese 2: BBB-Beratung berücksichtigt den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden.	7	Der Staat stellt die Definition des Bedarfs an BBB-Beratung sicher.	
	8	Der Staat gestaltet durch rechtsverbindliche Vorgaben die Rahmenbedingungen der BBB-Beratung.	
	9	Der Staat übernimmt die Finanzierung von Beratungsangeboten, die er selbst als notwendig definiert hat, sofern keine ausreichende Aktivierungsbereitschaft (d. h. Finanzierungsfähigkeit/-bereitschaft) besteht.	(+)
	10	Die gängigen Beratungsmethoden lassen sich nutzerspezifisch einsetzen.	
	11	Die gängigen Beratungsmethoden integrieren die Ratsuchenden entsprechend ihrer Möglichkeiten aktiv in die Produktion der Beratungsleistung.	
	12	Die Beratungseinrichtungen setzen verschiedene Methoden je nach den nutzerspezifischen Erfordernissen ein.	
	13	Die Berater verfügen selbst über die an die Ratsuchenden zu vermittelnden Schlüsselkompetenzen.	
	14	Inanspruchnahme und Ausmaß von BBB-Beratung werden differenziert nach der individuellen Bedürftigkeit gewährt.	

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

Für die Frage nach der *Aktivierung des Staates* galt der Blick der aktiven Wahrnehmung der staatlichen Gewährleistungs- und Führungsverantwortung (Hypothese 3). Um Möglichkeiten zu finden, geeignete Finanzierungsmöglichkeiten mit einer hohen Qualität der Beratung zusammenzuführen, müssen der allgemeine Zugang der Ratsuchenden, die Qualität der Beratung und die Transparenz des Angebots sichergestellt werden. Sowohl eine allein über Marktmechanismen erfolgende Steuerung als auch ein Festhalten an staatlichen Monopolen in der BBB-Beratung weisen klare Defizite hinsichtlich dieser drei Dimensionen auf. Eine staatliche, monopolistische Leistungserbringung im Bildungsbereich im Allgemeinen und im Beratungsbereich im Speziellen ist mit erheblichen Effizienz- und Akzeptanzproblemen verbunden. Bei einer Steuerung von Dienstleistungen in der BBB-Beratung über ausdifferenzierte Marktstrukturen wiederum ist zu fragen, wie die Integration aller gesellschaftlichen Gruppen gelingen kann. Da nicht alle Nutzer(gruppen) ihre eigenen Interessen, Bedürfnisse und Bildungsziele (und damit auch ggf. ihren Beratungsbedarf) selbständig erkennen und artikulieren können, sind sie oftmals auch als Anwalt in eigener Sache überfordert. Integration zeigt sich hier kontinuierlich als Sozial-

staatskomponente, bei der ein staatlicher Gewährleistungsauftrag Vorrang vor Marktmechanismen hat, die zur Exklusion führen (können).

In der Praxis hat sich in der BBB-Beratung in Deutschland ein Koexistenzsystem zwischen den beiden Polen Markt und Staat entwickelt, das aber auch Bereiche aufweist, in denen (moderate) Monopolsysteme oder (Semi-)Marktsysteme vorherrschen. In einigen Politikfeldern in Deutschland ist jedoch ein steuerungsstrategischer Paradigmenwechsel erfolgt, der auf die Ausbildung von Quasi-Märkten abzielt. Für die BBB-Beratung sind hier insbesondere aktuelle Veränderungen in der Arbeitsmarktpolitik von Bedeutung. Dem Staat kommt bei solchen Weichenstellungen eine zentrale Rolle zu, um die Bedingungen zu gewährleisten, unter denen Quasi-Märkte zu einer Aktivierung der Leistungserbringer führen können. Dazu gehört neben einer Stärkung der Auswahl-, Entscheidungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten des Ratsuchenden auch die Steuerung der Anbieter von BBB-Beratung. Anlass für staatliches Handeln kann sich bei der Förderung nicht-staatlicher Leistungserbringung und gleichzeitig begrenztem öffentlichem Finanzrahmen vor allem aus drohenden Verteilungskonflikten ergeben, wenn bestehende Akteure – speziell die großen, gut organisierten (BA, Universitäten, Wohlfahrtsverbände) – möglicherweise auf einen Teil ihrer Beratungsmittel verzichten müssen. Soweit Aussagen zur tatsächlichen Wahrnehmung der staatlichen Führungsverantwortung für die BBB-Beratung getroffen werden können, machen sie Defizite in der staatlichen Führung deutlich. Dies betrifft vor allem die Koordinierung der verschiedenen Felder der BBB-Beratung sowie die Formulierung von Qualitätsstandards. An vielen Stellen liegen jedoch keine vertieften Erkenntnisse vor. Angesichts der dezentralen, lokalen Verortung von BBB-Beratung müsste eine weiterführende Analyse der Gestaltung und Steuerung der Leistungsstruktur bei den kommunalen/regionalen Akteuren ansetzen, während für die Regelungsstruktur die Landes- und Bundesebene von zentraler Bedeutung sind.

**Tabelle 24: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung des Staates (Kapitel 7)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
<b>Hypothese 3:</b> Der Staat nimmt sowohl in der Bildungs- als auch in der Berufs- und Beschäftigungsberatung jeweils seine Gewährleistungs- und Führungsverantwortung aktiv wahr.	7	Der Staat stellt die Definition des Bedarfs an BBB-Beratung sicher.	-
	8	Der Staat gestaltet durch rechtsverbindliche Vorgaben die Rahmenbedingungen der BBB-Beratung.	-
	15	Der Staat gewährleistet die Bereitstellung von Beratungsangeboten, die er selbst als notwendig definiert hat.	+
	16	Der Staat stellt Transparenz für die Ratsuchenden über bestehende Angebote, ihre Qualität und ihre Kosten her.	(+/-)
<b>Hypothese 4:</b> Dort, wo staatliche Akteure (weiterhin) als Anbieter von BBB-Beratung auftreten, erfolgen in diesen Organisationen Management- und Organisationsreformen zur Steigerung der Produktivität und Effizienz.	17	Die Ziele mit Blick auf die BBB-Beratung werden mit den anderen Zielen der Organisation abgestimmt.	(-)
	18	Strukturen und Prozesse der BBB-Beratung werden in die Gesamtorganisation so integriert, dass eine Zielerreichung für die BBB-Beratung gewährleistet ist.	(-)

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

Besonders relevant und aussagekräftig sind die Steuerung von Angebot und Nachfrage und die dazu vorliegenden Erkenntnisse für die *Aktivierung der Leistungsanbieter*. Hier geht es zum einen um die Pluralisierung der Leistungsstruktur (Hypothese 5). Eine dezentral umsetzbare Lösung könnte darin bestehen, dass der Staat durch Wettbewerbsstrukturen die Rolle des Ratsuchenden im Hinblick auf Inhalt, Qualität, Kosten und Zeit des Beratungsprozesses stärkt, um so die Aktivierung der Leistungsanbieter zu fördern. Tatsächlich sind vermehrt Bemühungen zu beobachten, Wettbewerbselemente in der Leistungsstruktur in der Form von Quasi-Märkten einzuführen. Diese Tendenz gewinnt durch eine doppelte Ökonomisierung an Dynamik: Einerseits durch die Einsicht in die Notwendigkeit von Kundenorientierung und Wettbewerbssituationen, andererseits durch die nachrangige Priorität von BBB-Beratung gegenüber beispielsweise der Verbesserung von Bildungsprodukten in staatlichen Bildungseinrichtungen. Angesichts der Begrenztheit finanzieller Ressourcen fungiert diese Priorisierung als Katalysator für die Privatisierung von Beratungsleistungen, denen eine geringere gesamtgesellschaftliche Bedeutung zugemessen wird als der Produktion von konkreten Bildungsleistungen. Die Produktion von öffentlichen Leistungen durch Quasi-Märkte ist also auch eine Strategie zur Entlastung des Staates. Dort, wo Auslagerungen von öffentlich finanzierten Beratungsleistungen an externe Beratungsdienstleister erfolgt sind oder

quasi-marktwirtschaftliche Strukturen etabliert wurden, hat vor allem der private Bildungs- und Berufsberatungsmarkt profitiert. So lassen sich in der Beratungsbranche eine höhere Pluralität und Spezialisierung zugleich erkennen, die einen relativen Bedeutungsverlust öffentlicher Einrichtungen anzeigen. Allerdings steht dieser Prozess noch am Anfang. Quasi-Märkte entwickeln sich dabei von zwei Seiten: In etablierten Beratungssegmenten (Schulen, BA etc.) erfolgt diese Entwicklung durch die zentrale Implementation marktähnlicher Regularien; in neuen, traditionell weniger reglementierten und durch etablierte Institutionen und Akteure besetzten Beratungsfeldern (wie der Weiterbildung) entstehen aus einer Nachfragesituation heraus private Anbieter, die sich trotz objektivem Bedarf und z. T. artikulierter Nachfrage bestimmter Nutzergruppen durch öffentliche Mittel (ko-)finanzieren. Da die Entwicklung von (Quasi-)Märkten abhängig ist von einer aktiven Wahrnehmung der „Kundenrolle“ durch die Ratsuchenden, setzt ihr die geringe Beratungs- bzw. Aktivierungsfähigkeit und -bereitschaft vieler Nutzergruppen jedoch deutliche Grenzen. Zudem zeigen Untersuchungen zur Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells in den bundesdeutschen Kommunen, dass seine Elemente in der Regel ungleichmäßig und oft nur in Teilen umgesetzt werden und mancherorts auch Rückentwicklungen auftreten. Für den Status quo von Quasi-Märkten in der BBB-Beratung muss das Urteil daher insgesamt (noch) skeptisch ausfallen.

Die Begrenztheit staatlicher Mittel macht eine arbeitsteilige Finanzierungsverantwortung notwendig. Im Aktivierenden Staat sollte der Staat nur dort die Finanzierung von BBB-Beratung übernehmen, wo keine marktgerechten Erlöse zu erzielen sind und die staatliche Finanzierung ausdrücklich der politischen Zielsetzung entspricht (Hypothese 6). Wie in Kapitel 6 ausgeführt, sind große Teile der Bildungs- und Berufsberatung öffentlich-rechtlich geregelt und werden durch öffentliche Anbieter erbracht. Kapitel 7 hat nun gezeigt, dass sie zudem mehrheitlich auch mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Und auch gemeinnützige und private Einrichtungen können (und werden) öffentlich finanziert werden, wenn sie den öffentlichen Bildungsauftrag unterstützen oder bestimmte Zielgruppen bedienen, deren Förderung rechtlich vorgesehen ist. Private Anbieter haben sich bisher aber hauptsächlich auf die besser standardisierbaren Produkte der Beratung, wie z. B. das Bereitstellen von Laufbahninformationen oder Headhunting spezialisiert, deren Nachfrager eher zahlungsbereit und -fähig sind. Die privaten Investitionen fallen im Verhältnis zu

den staatlichen Aufwendungen insgesamt allerdings relativ gering aus, und gesicherte Erkenntnisse zu den genauen Finanzierungsstrukturen außerhalb der öffentlichen Verwaltung liegen bisher nicht vor. Eine auf staatliche, gemeinnützige und privatwirtschaftliche Organisationen sowie auf die Ratsuchenden selbst verteilte Finanzierung von BBB-Beratung lässt sich auf der Basis vorhandener Erkenntnisse zwar konstatieren. So können in einzelnen Marktsegmenten marktgerechte Erlöse erzielt werden, die vom Ratsuchenden selbst bezahlt werden. Aufgrund des „meritorischen“ Charakters vieler Angebote der BBB-Beratung erscheint das Potenzial für eine geteilte Finanzierungsverantwortung zwischen öffentlichem Sektor und nicht-staatlichen Akteuren jedoch begrenzt. In letzter Konsequenz wird der Staat aufgrund seiner Gewährleistungsverantwortung auch die Finanzierung sicherstellen müssen.

In Anbetracht einer (anhaltend) hohen öffentlichen Finanzierung von BBB-Beratung muss eine Aktivierung der Leistungsanbieter daher in erster Linie auf Effizienz- und Produktivitätssteigerungen in der Leistungserbringung fokussieren. Damit rückt die Teilung der Vollzugsverantwortung in den Blickpunkt. Dies bedeutet zunächst, dass der Staat selbst als Leistungsanbieter von BBB-Beratung nur dort auftritt, wo (nichtstaatliche) Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet (Hypothese 7). Allerdings ist angesichts der allgemein konstatierten Intransparenz der Beratungslandschaft zu befürchten, dass der Staat die potenziellen Anbieter von BBB-Beratung sowie die Qualität und Kosten ihrer Leistungen nicht in ausreichendem Maße kennt. Diese Feststellung ist mindestens für die Bundes- und Landesebene und damit für die staatlichen Akteure zutreffend, die maßgeblich für die Regelung(sstruktur) der BBB-Beratung verantwortlich sind.<sup>133</sup> Für die kommunale Ebene, d. h. die Akteure, die primär die Leistungsstruktur (mit-)gestalten, lassen sich hier keine belastbaren, verallgemeinerbaren Aussagen treffen. Ähnlich stellt sich die Situation hinsichtlich der Bewertungsmaßstäbe für Angebote der BBB-Beratung und die Frage der Qualitätssicherung seitens der Einrichtungen dar. Bewertungsmaßstäbe sind zurzeit weder klar definiert noch allgemein bekannt oder verbindlich. Zwar kann sich die Entwicklung von Qualitätsstandards für die BBB-Beratung auf Vorarbeiten sowohl aus verschiedenen OECD-Staaten als auch aus dem bundesdeutschen Kontext stützen. Bisher

---

<sup>133</sup> Allerdings hat der Bund mit der dieser Arbeit zugrundeliegenden empirischen Erfassung der Beratungslandschaft im Auftrag des BMBF einen ersten Schritt eingeleitet, um sich das notwendige Wissen anzueignen.

besteht jedoch auf Seiten von Bund und Ländern kein politischer Wille, hier (kurzfristig) entsprechende Modelle einzuführen. Dies dürfte zum einen an der Heterogenität möglicher Modelle liegen. Bestehende Vorschläge divergieren sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich der Verbindlichkeit und des Adressatenkreises staatlicher Regulierung sehr stark. Zum anderen geben sie keine Antwort darauf, wie Qualitätssicherung angesichts der prognostizierten wachsenden Nachfrage nach BBB-Beratung einerseits sowie der endlichen staatlichen Finanzierungsmöglichkeiten andererseits erfolgen kann. Solange auf diese Fragen keine Antwort gefunden wird, erscheint eine Teilung der Vollzugsverantwortung im Sinne des Aktivierenden Staates mit großen Schwierigkeiten verbunden.

**Tabelle 25: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 7)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
<b>Hypothese 5:</b> Die Leistungsstruktur in der BBB-Beratung ist pluralistisch organisiert.	19	Es gibt in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell).	
	20	Der Staat führt (quasi-)marktwirtschaftliche Wettbewerbselemente in der BBB-Beratung ein.	+
	21	Bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen sind aufgehoben worden.	
<b>Hypothese 6:</b> Der Staat übernimmt nur dort die Finanzierung von BBB-Beratung, wo keine marktgerechten Erlöse zu erzielen sind und die staatliche Finanzierung ausdrücklich der politischen Zielsetzung entspricht.	22	Die Finanzierung von BBB-Beratung verteilt sich auf staatliche, gemeinnützige und privatwirtschaftliche Organisationen sowie auf die Ratsuchenden selbst.	+/-
	23	Dort, wo marktgerechte Erlöse zu erzielen sind, zahlt der Ratsuchende selbst für die Beratungsleistung.	+/-
	24	Für alle staatlich finanzierten Beratungsangebote ist der kollektive Nutzen klar definiert.	
<b>Hypothese 7:</b> Der Staat tritt nur dort selbst als Leistungsanbieter von BBB-Beratung auf, wo (nichtstaatliche) Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet.	25	Potenzielle Anbieter von BBB-Beratung sowie die Qualität und Kosten ihrer Leistungen sind dem Staat bekannt.	(+/-)
	26	BBB-Beratung erfolgt in den (nichtstaatlichen) Beratungseinrichtungen getrennt von anderen (Bildungs-) Dienstleistungen.	
	27	Bewertungsmaßstäbe für Angebote der BBB-Beratung sind definiert und bekannt.	(+)/-
	28	Die Anbieter führen Maßnahmen zur Qualitätssicherung durch.	(+)
	29	Die Anbieter sichern durch Netzwerke und Kooperationen die Qualität der Angebote.	
	21	Bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen sind aufgehoben worden.	
	19	Es gibt in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell).	

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

## 8 Aktivierung von Leistungsanbietern und Verwaltung: Anbieterstruktur und Netzwerke

In Kapitel 8 sollen nun zwei organisationale Einflussfaktoren der BBB-Beratung erörtert werden: die Anbieterstruktur sowie Kooperationen und Netzwerke zwischen den Anbietern. Beide Aspekte sind vor allem für die Aktivierung der Leistungsanbieter von großer Bedeutung. So kann der Blick auf die Anbieterstruktur Aufschluss darüber geben, ob und inwiefern die Leistungsstruktur in der BBB-Beratung pluralistisch organisiert ist (Hypothese 5). Dies trifft dann zu, wenn es in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell) gibt (Indikator 19). Darüber hinaus kann dieser Indikator auch erste Hinweise zu der Frage geben, ob und inwiefern der Staat nur dort selbst als Leistungsanbieter von BBB-Beratung auftritt, wo (nicht-staatliche) Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet (Hypothese 7). Hier ist zudem zu fragen, ob und inwiefern die Anbieter durch Netzwerke und Kooperationen die Qualität der Angebote sichern (Indikator 29). Da zu den Anbietern von BBB-Beratung jedoch kaum Erkenntnisse vorliegen, beschränken sich die folgenden Ausführungen darauf, die Umriss der Leistungsstruktur zu skizzieren und eine grobe Vorstrukturierung der identifizierten Anbietertypen von BBB-Beratung entlang der Kategorien *öffentliche Anbieter*, *private Anbieter*, *gemeinnützige Anbieter* und *sonstige Verbände und Organisationen* zu liefern sowie den Stand der interdisziplinären Diskussion um Netzwerke zu diskutieren.

### 8.1 Anbieter von BBB-Beratung in Deutschland

#### 8.1.1 Umriss der Leistungsstruktur

Der folgende Abschnitt verfolgt das Ziel, eine Übersicht über die Leistungsstruktur der BBB-Beratung in Deutschland zu geben. Ein Anbieter von BBB-Beratung ist jede Organisation oder Person, die – offen oder versteckt – interpersonale, pädagogische und lebensbegleitende Beratung in den Bereichen Bildung, Beruf und Beschäftigung anbietet. Unter *offener* BBB-Beratung verstehen wir dabei solche Beratungen, die explizit als Beratungen in den Bereichen Bildung, Beruf und Beschäftigung gekennzeichnet sind. *Versteckte* BBB-Beratung meint jene Beratungsleistungen, die primär einen Beratungsschwerpunkt außerhalb der Bereiche Bildung, Beruf

und Beschäftigung aufweisen, jedoch in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung eine relevante Schnittmenge zu Beratungsleistungen zur Gestaltung der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsbiografie der Ratsuchenden aufweisen (siehe Kapitel 1). Im internationalen Vergleich kann die Leistungsstruktur unterschiedliche Ausformungen annehmen. In fünf von der OECD genannten Szenarien erfolgt die Beratung

- a. weitgehend durch öffentlich Bildungseinrichtungen,
- b. durch öffentliche Bildungseinrichtungen sowie die Arbeitsverwaltung,
- c. durch eine Breite Palette von kommunalen und gemeinnützigen Einrichtungen in Ergänzung zu Bildungsinstitutionen und Arbeitsverwaltung,
- d. durch den Privatsektor, sowohl als gebührenpflichtige Dienstleistung als auch innerhalb von Unternehmen für die Mitarbeiter,
- e. mithilfe elektronischer Medien (Telefon, Internet) (OECD 2002a: 6).

In den meisten Ländern ist ein "tripartistisches" System vorzufinden, das im Wesentlichen die Felder Bildung, Beruf/Arbeitsmarkt sowie Soziales/versteckte Beratung unterscheidet:

"Most countries have a roughly tripartite system of providing CIG. First, educational institutions provide information and guidance to their own students. (...) Second, ministries of labour provide some information through employment services, usually for the long-term unemployed and others whose labour market attachment is weak. (...) Typically, these services are disconnected from efforts in educational institutions. Third, the ministries related to social welfare support the poor, recent immigrants, the disabled, women returning to the labour force, single mothers, and others with employment services, potentially providing CIG but rarely doing so." (Grubb 2004: 129f.).

Das deutsche System unterscheidet sich von diesem Modell nach Grubb insofern, als dass die BA eine übergeordnete Stellung einnehme. „One exception to this three-part pattern is Germany, where a great deal of CIG is based in the Federal Employment Service. One government agency, and its local employment offices, is responsible for a great deal of CIG, with schools, universities, and social service providers subject to its influence.“ (ebd.). Diese Aussage erscheint jedoch nur plausibel, solange sie „CIG“ im

Schwerpunkt als Berufsberatung versteht bzw. den Arbeitsmarktbezug der BBB-Beratung betont. Denn bei einem weiteren Verständnis von BBB-Beratung wird deutlich, dass dem deutschen System vor allem eine klare Trennung der Felder Bildung und Beruf zugrunde liegt:

„The German guidance system has traditionally been based on a clear institutional distinction between educational and vocational guidance. Responsibility for guidance on choices of institutions and courses within the educational system has been located within educational institutions themselves. On the other hand, until 1998 the only body which was legally entitled to provide career guidance and placement services was the Federal Employment Service (*Bundesanstalt für Arbeit*).“ (OECD 2002b: 4).

Auch wenn sich das Feld der Anbieter von BBB-Beratung mit der Abschaffung des Beratungsmonopols der BA insbesondere in der Berufsberatung um gemeinnützige und private Akteure erweitert, hat diese Trennung für die öffentlichen Anbieter bis heute Bestand. Förmliche Kooperationsabkommen zwischen BA und den zentralen Institutionen der verschiedenen Bildungssektoren stärken den Status quo dabei zusätzlich (ebd.). Damit behält die BA zwar eine zentrale Rolle in der BBB-Beratung in Deutschland. Es lässt sich aber dennoch eine Reihe weiterer Beratungsanbieter identifizieren, deren Bedeutung potenziell zunimmt: „(...) there has been a significant growth of other services in a variety of sectors; as recognition of the importance of guidance in relation to lifetime learning grows, this is likely to increase (ebd.: 17).

Zu den Wachstumsfeldern innerhalb des Bildungssektors gehört vor allem der Weiterbildungsbereich, der sich in den letzten Jahrzehnten weiter vergrößert und ausdifferenziert hat (Sachverständigenrat Weiterbildung des Landes Rheinland-Pfalz 2005: 8). Er sei – gemessen an Anbietern, Finanzvolumen und Teilnahmen – zum größten Bildungsbereich in Deutschland avanciert. „In regionalen Studien (...) werden in Großstädten wie Frankfurt/Main und Freiburg bis zu 600 Anbieter von Weiterbildung gezählt, oft kleinste Einrichtungen mit nur sektoralem Programm.“ (ebd.). Zumindest ein Teil dieser Einrichtungen dürfte auch Weiterbildungsberatung anbieten. So haben Schiersmann/Remmele in einer empirischen Bestandsaufnahme der Beratungsfelder in der Weiterbildung auch Weiterbildungseinrichtungen als Anbieter von Weiterbildungsberatung identifiziert. Hinzu kommen Kammern (IHK und HwK), Großunternehmen sowie eigen-

ständige Weiterbildungsberatungsstellen (Schiersmann/Remmele 2004). Letztere befinden sich vornehmlich in der Trägerschaft der Kommune bzw. des Kreises sowie von Vereinen. Jede zehnte Weiterbildungsberatungsstelle hat zudem eine privatwirtschaftliche Organisationsform. Als Auftraggeber solcher Einrichtungen träten vielfach die Arbeitsagenturen auf, die „im Rahmen von Trainingsmaßnahmen oder der Beauftragung Dritter Personaldienstleister und Bildungsträger mit der Beratung oder Kompetenzfeststellung“ (ebd.: 33) beauftragen.

Diese Ergebnisse bestätigen Erkenntnisse der OECD, wonach seit der Aufhebung des Beratungsmonopols der BA 1998 eine Vielzahl von privatwirtschaftlichen und gemeinnützigen Anbietern in der Berufsberatung aktiv geworden ist (OECD 2002b:10/11). Rechtliche Regulierungen bestehen jedoch lediglich für Einrichtungen, die neben der Beratung auch in der Arbeitsvermittlung tätig sind. Inhalt und Umfang nicht-staatlicher Beratungsangebote sind daher weitgehend unbekannt: „Because the private sector in career guidance provision is unregulated, its extent and nature are unclear. It ranges from individual sole traders to large consultancy companies offering outplacement and career-development services, often as part of a wider range of services.“ (ebd.: 11). Schließlich benennt die OECD einige Anbieter außerhalb des Weiterbildungssektors, die zumeist auf bestimmte Beratungsanlässe oder Zielgruppen spezialisiert sind, etwa den Berufsförderungsdienst der Bundeswehr, Beratungsangebote der Gewerkschaften für Arbeitslose sowie kommunale Angebote für benachteiligte Jugendliche (ebd.: 12).

### 8.1.2 Typen von Anbietern

In der Breite liegen jedoch keine gesicherten Erkenntnisse dazu vor, welche Akteure insgesamt BBB-Beratung in Deutschland anbieten. Vielmehr herrschen unterschiedliche eng oder weit gefasste Definitionen des Untersuchungsgegenstandes und demzufolge unterschiedliche Einschätzungen über (relevante) Beratungsanbieter. Wie die oben stehenden Ausführungen zeigen, hat sich die Fachöffentlichkeit mehrheitlich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner zentraler (meist traditionell etablierter) Anbieter Typen gestützt, wenn Untersuchungen über BBB-Beratungsangebote durchgeführt wurden.<sup>134</sup> Um das Feld der Beratungsanbieter in seiner gesamten Ausprägung abzubilden, konnten wir folglich auf keine gesicherten, allge-

---

<sup>134</sup> So etwa die Studien von Schiersmann/Remmele (2004) und der Stiftung Warentest (2004).

mein anerkannten Erkenntnisse zurückgreifen. Daher haben wir für die Aufarbeitung aller potenziell in Frage kommenden Anbietertypen von BBB-Beratung ein exploratives Vorgehen gewählt. Zur Identifizierung möglicher Anbieter haben wir die Bereiche Bildung, Beruf und Beschäftigung nach ihren Handlungsfeldern<sup>135</sup> segmentiert, um in einem *ersten* Schritt die objektiv bekannten zentralen Anbieter in den Handlungsfeldern zu benennen. Im Anschluss daran haben wir Akteure im Umfeld der zentralen Anbieter daraufhin überprüft, ob diese gegebenenfalls auch BBB-Beratungsleistungen anbieten. Wir sind dann anschließend in Kontakt mit den identifizierten Akteuren getreten und haben nach dem Schneeballprinzip weitere relevante Anbieter von BBB-Beratung identifiziert. In einem *zweiten* Schritt haben wir jene Beratungsfelder benannt, die potenziell eine inhaltliche Schnittmenge zur BBB-Beratung aufweisen. Dabei haben wir explizit auf die Rechtsgrundlage des Sozialgesetzbuches zurückgegriffen. Die so identifizierten Beratungsfelder haben wir wiederum den dort aktiven zentralen Akteuren zugeordnet. Daran anschließend haben wir erneut Akteure im Umfeld dieser zentralen Anbieter hinzugezogen, deren Beratungsangebote verifiziert und erneut durch persönliche Kontakte nach dem Schneeballprinzip weitere Anbieter versteckter BBB-Beratung herausarbeiten können. In einem *dritten* Schritt haben wir für die Regionen Nord, Süd, West und Ost wissenschaftliche Experten und Experten aus der Praxis für den Bereich BBB-Beratung identifiziert und sie in einem Mini-Survey nach den aus ihrer Sicht existierenden Anbietern von BBB-Beratung in ihrer Region befragt.<sup>136</sup> Die mit diesem Vorgehen identifizierten Anbieter haben wir dann in einem *vierten* und letzten Schritt im Rahmen eines Experten-Workshops vorgestellt und um weitere Anbieter ergänzt.<sup>137</sup>

Mit diesem mehrstufigen Verfahren konnten insgesamt 57 (potenzielle) Anbietertypen von BBB-Beratung auf einer übergeordneten Ebene benannt werden. Diese Anbietertypen differenzieren sich dann nochmals in zahlreiche Einrichtungen aus. Diese Ausdifferenzierung lässt sich sehr gut an einem Beispiel deutlich machen. Wohlfahrtsverbände bieten z. B. über ihre Sozialberatung Beratung im Bereich Bildung, Beruf und Beschäftigung

---

<sup>135</sup> Als Handlungsfelder haben wir die in Kapitel 4 benannten Themenschwerpunkte herangezogen.

<sup>136</sup> Folgende Experten wurden befragt: Prof. Dr. Henning Pätzold, TU Kaiserslautern; Esther Herbrich, LernNetz Berlin-Brandenburg (LNBB) e. V.; Willi Kräuter, Saarländisches Ministerium für Bildung, Kultur und Wissenschaft; Birgit Wütherich, Lernende Region Heilbronn-Franken; Eva Feuerlein-Wiesner, Kath. Universität Eichstätt-Ingolstadt; Elke Hohmann, Lernende Region Main-Kinzig + Spessart; Prof. Dr. Christine Zeuner, Universität Flensburg; Prof. Dr. Peter Faulstich, Universität Hamburg; Prof. Dr. Rainer Brödel, Universität Münster; Thomas Pfunke, TU Chemnitz.

<sup>137</sup> Berlin, 01.12.2005.

an; damit bilden Wohlfahrtsverbände einen übergeordneten Anbietertypus. Hinter der Bezeichnung Wohlfahrtsverbände fungieren dann wieder unterschiedliche Akteure von der Arbeiterwohlfahrt bis zum Kolping-Werk. Diese Akteure wiederum bieten Beratung in unterschiedlichen Einrichtungen an; von der Integrationsberatung in Stadtteilzentren bis zur Beratung für Senioren in der Sozialstation. Dieses Beispiel zeichnet zum einen das Vorgehen bei der Identifizierung von BBB-Beratungsanbietern nach, macht zum anderen aber auch gerade die Heterogenität und Ausdifferenzierung der BBB-Beratungslandschaft in Deutschland deutlich.

Für eine grobe Vorstrukturierung der identifizierten Anbietertypen von BBB-Beratung greifen wir auf die übergeordneten Kategorien *öffentliche Anbieter*, *private Anbieter*, *gemeinnützige Anbieter* und *sonstige Verbände und Organisationen* zurück. Die Zuordnung zu diesen vier Gruppen erfolgt soweit möglich anhand der Trägerschaft der einzelnen Anbieter. Differenziert nach den vier dargestellten Gruppen konnten die folgenden Anbieter von BBB-Beratung identifiziert werden.

#### *Öffentliche Anbieter*

- Arbeitsverwaltung: Bundesagentur für Arbeit/Arbeitsagenturen und Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Arbeitsgemeinschaften und zugelassene kommunale Träger)
- Schulen (Grundschulen, Realschulen, Hauptschulen, Gesamtschulen, Gymnasien, Berufsschulen, Sonderschulen)
- Hochschulen und Hochschulumfeld (Women's Career Center, Career Service Netzwerk, Studentenwerk, ASTA, zentrale Studienberatung, Akademisches Auslandsamt)
- Volkshochschulen
- Kommunen mit ihren Dienstleistungen (Sozialämter, Jugendhilfe, Weiterbildungsberatung, Integrationsberatung, Migrationserstberatung, Frauenberatung, Jugendgerichtshilfe, Lebenshilfeberatung)
- Kommunal- und Regionalverbände
- Handwerkskammern
- Industrie- und Handelskammern
- Berufsförderungswerke
- Berufsbildungswerke
- Berufsförderungsdienst der Bundeswehr
- Berufsgenossenschaften

- Rentenversicherungsträger<sup>138</sup>

#### *Private Anbieter*

- Private Schulen
- Private Hochschulen
- Weiterbildungsanbieter
- Personalberater
- Coaching-Anbieter
- Karriere-, Berufs- und Laufbahnberatung
- Zeitarbeitsfirmen

#### *Gemeinnützige Anbieter*

- Einrichtungen der freien Wohlfahrtsverbände (Caritas, Diakonisches Werk, Kolping, Malteser Hilfsdienst, Arbeiter Samariter Bund, Arbeiterwohlfahrt, Paritätischer Wohlfahrtsverband, Internationaler Bund)
- Kirchen (Gemeinden, Bildungswerke, Jugendwerke)
- Verbraucherverbände
- Migrationsberatungsstellen (z. B. Jugendmigrationsdienste)
- Frauenberatungsstellen (z. B. Frau und Beruf)

#### *Sonstige Verbände und Organisationen*

- Berufsverbände
- Gewerkschaften
- Arbeitgeberverbände
- Parteien

Die von uns aufgestellte Liste der Anbieter von BBB-Beratung bildete die Basis für die Bestimmung der Stichprobe für die Befragung von BBB-Beratungseinrichtungen in Deutschland. Die Liste erhebt den Anspruch, die wesentlichen Akteure in der BBB-Beratung abzudecken, kann aber naturgemäß keine absolute Vollständigkeit gewähren. Dies betrifft insbesondere einzelne Beratungsinitiativen im Bereich von Stiftungen und Bürgerinitiativen, die aufgrund ihrer Organisationsstruktur durch das Raster objektiv feststellbarer, konstanter Beratungsanbieter gefallen sind. An dieser Stelle

---

<sup>138</sup> Trotz der Einstufung der Beratung der Rentenversicherungsträger als nicht der BBB-Beratung zugehörig, haben wir diesen Akteur in die Auflistung mit aufgenommen, da Experten aus der Praxis glaubhaft darstellen konnten, dass Rentenversicherungsträger in Einzelfällen auch versteckte BBB-Beratung anbieten.

sei außerdem angemerkt, dass die Identifikation der potenziellen Anbieter von BBB-Beratung keinerlei Aussagekraft im Hinblick darauf hat, ob *alle* Einrichtungen eines Anbietertypus Beratungsleistungen vorhalten oder nur *einzelne*. Allein die Liste potenzieller Anbieter von BBB-Beratung erlaubt auch keinerlei Aussage darüber, ob die relevanten Beratungsleistungen flächendeckend im Bundesgebiet vorgehalten werden und ob die potenziellen Anbieter den Bedarf an BBB-Beratung seitens der Ratsuchenden decken können. Eine vertiefte Beschreibung der relevanten Beratungsakteure mit Blick auf deren Angebote an BBB-Beratung liegt zurzeit nicht vor. Es ist daher eine zentrale Fragestellung dieser Arbeit, eine detaillierte Erfassung aller Anbietertypen vorzunehmen.

### 8.1.3 Merkmale zur Beschreibung der Anbieter

Abstrakt lässt sich jedoch eine Reihe von Merkmalen zur Beschreibung der bestehenden Beratungslandschaft definieren, mit deren Hilfe die Anbietertypen in der BBB-Beratung anhand von drei Dimensionen analytisch erfasst und klassifiziert werden können. Dimension 1 ist die *Organisationsform* der Akteure. Die Unterscheidung privat- und öffentlich-rechtlich ist hier grundlegend. Denn die Rechtsform setzt die Regeln für Dimension 2, *Organisationsmerkmale*, und Dimension 3, *Organisationsumwelt*. Dimension 2 umfasst interne Merkmale: Personal, Prozesse, Angebot und Ziele der Organisation. Sie soll vier Fragen beantworten: Wer sitzt in der Beratungsorganisation? Was machen sie dort? Wie machen sie das? Warum machen sie das? Zu Dimension 3 zählen sowohl die Kunden und Partner der Organisation als auch die Wirkung des Beratungsangebots. Diese Dimension soll drei Fragen beantworten: Wer nutzt das Beratungsangebot? Welche Wirkung hat das Beratungsangebot? Mit wem arbeitet eine Organisation zur Erbringung der Beratung zusammen?

Die *Organisationsform* fasst die wesentlichen Rahmenbedingungen einer Einrichtung zusammen. Diese Dimension hat vier Variablen. Erstens gibt die *Rechtsform* an, ob der Akteur privat- oder öffentlich-rechtlich organisiert ist. Außerdem erfasst diese Variable auch, ob ein privatrechtlicher Akteur gemeinnützigen Status hat. Die Rechtsform sagt auch etwas über die Finanzierung aus: Nur öffentliche Einrichtungen sind direkt und vollständig aus Gebühren oder Steuern finanziert.<sup>139</sup> Aber auch privatrechtliche Organisationen können indirekt über Steuern finanziert sein, et-

---

<sup>139</sup> Stiftungen sind eine Ausnahme: Sie finanzieren sich über das zweckgebundene Stiftungsvermögen.

wa durch öffentliche Förderprogramme, oder steuerlich begünstigt sein, wie im Falle der Gemeinnützigkeit. Zweitens liefert *Anzahl der Einrichtungen* die Häufigkeit einer Organisationsform. Unter Anzahl fallen dann beispielsweise alle 178 Arbeitsagenturen in Deutschland. Drittens misst die *Autonomie der Einrichtung* den Grad ihrer Unabhängigkeit. Eine unabhängige Beratung ist nur dann gewährleistet, wenn die Organisation hinsichtlich vier Dimensionen unabhängig ist (OECD 2004). Erstens bedeutet monetär unabhängig, dass die Beratungsleistung nicht verknüpft ist mit dem Streben nach monetärem Gewinn. Somit sind private Anbieter abhängig, da sie Gewinn erzielen müssen. Zweitens ist die Unabhängigkeit in der Zielebene gewährleistet, wenn das Beratungsangebot nur individuumszentrierte Beratung umfasst – ohne dabei primär gesamtgesellschaftliche Ziele im Blick zu haben. Damit wäre auf dieser Ebene öffentliche Beratung nicht unabhängig, weil sie übergeordnete, gesamtgesellschaftliche Ziele, z. B. Arbeitsmarktziele, in den Mittelpunkt stellt. Drittens heißt ideologische Unabhängigkeit, dass die Beratung sich nicht klar zu einer Weltanschauung bekennt. Beratung wäre hier ein Mittel zur Umsetzung der ideologischen Ziele. Viertens gibt es die institutionelle Unabhängigkeit. BBB-Beratung ist institutionell unabhängig, wenn sie nicht mit anderen Institutionen eng verbunden ist (z. B. inhaltlich über Angebote zu Bildungsleistungen; in der Finanzierung der Beratungsleistung oder der Trägerschaft). So gibt etwa die BA präzise, verbindliche Standards für alle Arbeitsagenturen (inklusive deren Beratungsleistungen) vor. Im Gegensatz dazu überlässt das Diakonische Werk seinen einzelnen Einrichtungen die Wahl der Standards. Die letzte Variable, der *Arbeitsschwerpunkt*, macht deutlich, ob BBB-Beratung eine Teilleistung der Organisation ist oder die Hauptleistung. Schulen bieten bspw. BBB-Beratung als Teilleistung an, während deren Hauptaufgabe die Vermittlung von allgemeinen Qualifikationen und Wissen ist.

Die *Organisationsmerkmale* geben Auskunft über die beiden wesentlichen Merkmale einer Organisation, das Personal und die Prozesse, und umfassen fünf Variablen. Die erste Ausprägung, die *Berateranzahl*, erfasst, wie viele Voll- und Teilzeitkräfte es an BBB-Beratern in der einzelnen Einrichtung gibt. Zweitens hält der *Beratertypus* fest, welche Qualifikationen die beschäftigten Berater haben. Damit ist vor allem der formale Bildungsabschluss gemeint, d. h. ob das Beratungspersonal studiert hat und welche Studiengänge gegebenenfalls dominieren, sowie der Professionalisierungsgrad der Berater, d. h. ob die Berater der jeweiligen Einrich-

berufung Beratung als Haupttätigkeit oder als Nebentätigkeit ausüben. Die Betrachtung des Professionalisierungsgrads erlaubt es, ein tieferes Verständnis des Beratungsalltags insbesondere in den Einrichtungen zu gewinnen, in denen Beratung nicht Hauptschwerpunkt der Arbeit, sondern eine Teildienstleistung ist. So bieten sowohl Volkshochschulen als auch Arbeitsagenturen Beratung neben anderen Dienstleistungen an. Während jedoch z. B. in den ARGEn und Optionskommunen die Fallmanager und Arbeitsvermittler Beratung als Haupttätigkeit ausüben, nehmen die Berater in den Volkshochschulen in der Regel Beratung als Nebentätigkeit neben Lehraufgaben und administrativen Tätigkeiten wahr. Der Professionalisierungsgrad der Berater in der Arbeitsvermittlung im Hinblick auf BBB-Beratung ist folglich allgemein höher einzustufen als der Professionalisierungsgrad des Beratungspersonals in Volkshochschulen. Drittens benennen die *primären Themenschwerpunkte* den inhaltlichen Schwerpunkt des Beratungsakteurs. Dies ist ein generell wichtiges Kriterium bei der Beschreibung von Beratungsakteuren; es entfaltet seine Wirkung innerhalb des Untersuchungsgegenstandes jedoch speziell hinsichtlich der Beratungsakteure, die versteckte BBB-Beratung anbieten, da BBB-Beratung in diesen Fällen oftmals eine Beratungsteilleistung neben einem Hauptberatungsanlass (bspw. Suche möglicher Berufschancen nach der Suchtbekämpfung in der Suchtberatung) darstellt. In diesem Kontext sind die Angebote der BBB-Beratung im Bereich versteckte Beratung zu bewerten. Viertens ist das *primäre Beratungsziel* grundlegend. Es legt fest, welche Art der Beratung die Einrichtung für welche Zielgruppen anbietet. Zusätzlich bestimmt es, welches und wie viel Personal nötig ist, um das Beratungsziel zu erfüllen. Wie in Kapitel 4 vorgestellt, lassen sich die primären Beratungsziele in drei Felder unterteilen: Lernziele, Arbeitsmarktziele und soziale Ziele. Während bei Arbeitsagenturen Arbeitsmarktziele im Vordergrund stehen, verfolgt die Beratung des Diakonischen Werks vor allem soziale Ziele. Fünftens geben die *primären Zielgruppen* Auskunft, ob und, wenn ja, auf welche Nutzergruppen sich die Beratungseinrichtung spezialisiert hat und für welche Übergänge zwischen Lebensphasen spezifische Beratungsleistungen angeboten werden. Eine Übergangsphase beschreibt eine Neuorientierung, etwa den Übergang von Ausbildung in den Arbeitsmarkt. Dabei kann der Übergang endogene Gründe haben, wie der freiwillige Wechsel des Berufs, oder exogene Gründe, wie die Umstrukturierung einer Branche.

Die letzte Dimension, die *Organisationsumwelt*, beschreibt die Beziehung zwischen der Einrichtung und externen Akteuren, vor allem ihren

Nutzern. Sie besitzt vier Variablen. Erstens unterteilen die *primären Kundentypen* die Kunden anhand ihrer Lern- und Wissensbasis in kontinuierliche, gelegentliche oder bildungsdistanzierte Lerner. Die Lernbereitschaft und -fähigkeit hat Auswirkungen auf den Beratungsbedarf und das Beratungsangebot an die Kunden. Zweitens erfasst die *Kundenanzahl* die durchschnittliche Kundenzahl pro Monat. Drittens misst die *Anzahl der Beratungen* die durchschnittliche Zahl der Beratungen pro Monat. Alle bisher genannten Variablen helfen bei der Beschreibung der Nachfrage nach dem Angebot einer Einrichtung. Viertens geben die *primären Netzwerkpartner* an, mit welchen Institutionen und Organisationen im Umfeld der BBB-Beratung die einzelnen Beratungsakteure kooperieren.

Anhand der benannten Kriterien können die Anbieter von BBB-Beratung systematisch erfasst und beschrieben werden. So lassen sich Akteursprofile erstellen, die die Charakteristika der Beratungseinrichtungen beschreiben und transparent machen. Neben der Differenzierung der wesentlichen Anbietertypen von BBB-Beratung lässt sich mithilfe der Akteursprofile auch eine Beschreibung der Leistungsstruktur entlang der Trägerschaft (öffentlich, gemeinnützig, privat) vornehmen, die wichtige Hinweise zur Aktivierung der Leistungsanbieter und zur Frage einer pluralistischen Leistungsstruktur geben kann. Abbildung 14 veranschaulicht, in welcher Form die Beschreibung der Organisationsform, -merkmale und -umwelt in Akteursprofilen der relevanten Anbieter von BBB-Beratung in Deutschland zusammengeführt werden können. Da die für die Akteursprofile notwendigen Daten zurzeit bis auf wenige Merkmale nicht vorliegen, wird sich ihre Erstellung im Wesentlichen auf die Ergebnisse der Anbieterbefragung in Kapitel 9 stützen.

Abbildung 14: Beispielprofil von Anbietern von BBB-Beratung

The image shows a profile form for BBB consulting providers, organized into three main sections: Organisationsform (dark red), Organisationsmerkmale (yellow), and Organisationsumwelt (dark blue). Each section contains several attributes with checkboxes and corresponding data fields.

Section	Attribute	Value
Organisationsform	Name der Organisation	[Icon]
	Rechtsform	---
	Anzahl der Einrichtungen	---
	Autonomie der Einrichtung	---
	Arbeitsschwerpunkt	---
Organisationsmerkmale	Anzahl der Berater	---
	Beratertypus	---
	Themenschwerpunkte	---
	Beratungsziel	---
	Zielgruppe	---
	(Empty)	---
Organisationsumwelt	Kundentypen	---
	Kundenanzahl	---
	Anzahl der Beratungen	---
	Netzwerkpartner	---
	(Empty)	---

## 8.2 Netzwerke in der BBB-Beratung

Neben den einzelnen Anbietern stellen Netzwerke ein zentrales Merkmal der Akteurslandschaft dar. Das Wesen der BBB-Beratung ist es, den individuellen Prozess des lebenslangen Lernens des Ratsuchenden zu unterstützen, indem einerseits mit dem Ratsuchenden, andererseits aber auch für den Ratsuchenden gearbeitet wird. Während die gemeinsame Arbeit an der Person individuelle Lernprozesse initiieren soll, stehen bei der Arbeit für den Ratsuchenden Aufgaben des Informations- und Wissensmanagements und der Einmündung in zielführende Bildungs- oder Weiterbildungsaktivitäten im Anschluss an die Beratung im Fokus. Beide Handlungsfelder erfordern die Interaktion von Ratsuchendem und Berater mit Umfeldakteuren; einerseits dem persönlichen, sozialen Umfeld des Ratsuchenden, andererseits mindestens mit Stakeholdern im Bereich des lebenslangen Lernens wie Bildungsanbietern, potenziellen Arbeitgebern, politischen Akteuren oder der öffentlichen Verwaltung. Darüber hinaus lässt sich für die Beratungsanbieter ein drittes Interaktionsfeld ausmachen: Die Kooperation mit anderen Beratungsanbietern. Die Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Gruppen ebenso wie die Heterogenität der Beratungslandschaft erzeugt ein hohes Maß möglicher Entwicklungspfade für Ratsuchende, die – im Zusammenspiel mit den individuellen Voraussetzungen jedes Einzelnen – Standardlösungen in der Beratung weitestgehend ausschließen. Es sind

individuell passgenaue Beratungsleistungen erforderlich. Selbst Anbieter, die sich bei ihrer Klientel sehr stark auf eine oder wenige Zielgruppe/n konzentrieren, können nicht für jeden Einzelfall das Wissen vorhalten, das notwendig wäre, um die optimale Beratungsleistung zu erbringen. Dieses Wissen muss im Bedarfsfall durch Dritte, andere Beratungsakteure, zur Verfügung gestellt werden.

Alle drei Interaktionsfelder der BBB-Beratung lassen sich, so die einhellige Meinung von Experten (Nestmann et al. 2007, Schober 2006, Schiersmann 2004), sehr gut durch Netzwerkstrukturen ausgestalten. Diese Einschätzung fußt oftmals auf der Adaption von Netzwerkmodellen aus anderen Kontexten im Bereich Bildung (z. B. Lernen in Netzwerken oder Netzwerke von Bildungsakteuren). Es fehlt allerdings bisher an empirischer Forschung zu Netzwerken in der Beratung, auf die sich die Wertschätzung von Netzwerken für die BBB-Beratung stützen könnte. Das Modellprogramm „Lernende Regionen“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung beinhaltet aktuell den Themenschwerpunkt „Beratungsnetzwerke“, die wissenschaftliche Begleitung des Programms kann jedoch noch nicht ausreichend empirisches Material zur Verfügung stellen, um die konzeptionell durchdachte Netzwerkgestaltung in der BBB-Beratung mit normierenden Fakten zu stützen. Es gibt bisher Tendenzaussagen der Evaluatoren, die positive Effekte von Netzwerkarbeit für die Beratung erwarten lassen, eine valide Basis für konkrete Handlungsoptionen zur Ausgestaltung von Beratungsnetzwerken ist damit jedoch noch nicht gegeben. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, Netzwerke in der BBB-Beratung nachfolgend theoretisch-konzeptionell zu erfassen und so für den Gesamtzusammenhang der Arbeit nutzbar zu machen.

### 8.2.1 Netzwerke im wissenschaftlichen Diskurs

Neue Formen der gesellschaftlichen Interaktion auf der Mikro- und Meso-Ebene ebenso wie die Steuerung und Bereitstellung öffentlicher Leistungen auf der Makro-Ebene werden in der aktuellen wissenschaftlichen Diskussion über alle Forschungs-Disziplinen hinweg sehr stark mit dem Begriff des Netzwerks verknüpft. Dies findet Ausdruck in wachsender psychologischer, ökonomischer, soziologischer, politikwissenschaftlicher und pädagogischer Netzwerkforschung (Jütte 2002). Dabei wird die Bedeutung von Netzwerken als Organisationsform, Analysekatégorie oder Steuerungsmodell nicht in Frage gestellt, diskutiert werden hingegen die Tragweite von Netzwerktheorien und die Tragfähigkeit von Netzwerkmodellen für einzelne politi-

sche Handlungsfelder. Ausgangspunkt des wissenschaftlichen Diskurses sind in der Regel die gesellschaftlichen Transformationsprozesse und die – auch daraus resultierenden – veränderten Formen von Staatlichkeit. Die Ausdifferenzierung der Wissensgesellschaft erfordert aus dieser Sicht „neue Integrationsanstrengungen, d. h. das Knüpfen von Netzen“ (Jütte 2002: 1). Castells fasst diese Entwicklungen in einer ganzheitlichen Diagnose der „Netzwerkgesellschaft“ zusammen (Castells 2000). Netzwerkgesellschaft ist in diesem Kontext ein analytischer Begriff der Gesellschaftsanalyse. Demgegenüber ist die Netzwerktheorie eine Beschreibungskategorie für soziale Beziehungen (Strauss 2004). Sie nimmt bspw. theoretische Anleihen in der Handlungstheorie, der Institutionenökonomie, der Systemtheorie, der Netzwerkanalyse, der Lerntheorie und der Entwicklungspsychologie (Dehnbostel und Tiemeyer 2004).<sup>140</sup> Handlungsleitend für den Kontext des Aktivierenden Staates und das Handlungsfeld der BBB-Beratung wird die Diskussion um die Rolle und Funktion von Netzwerken in der modernen Wissensgesellschaft, wenn die unterschiedlichen Analysekatégorien von und Betrachtungsperspektiven auf Netzwerke/n differenziert erschlossen werden. Auf diese Weise wird auch deutlich, welche Akteure eine aktive Rolle beim Spinnen neuer Netze spielen: Individuen, als Ausdruck neuer, selbstbestimmter Handlungshoheit, und staatliche Institutionen, als Resultat eines sich wandelnden Steuerungs- und Regulierungsverständnisses.

Auf der *Ebene der Steuerung* werden Netzwerke als neue Steuerungsform<sup>141</sup> zwischen Markt und Staat betrachtet (Sydow 1992). Sie stellen aus dieser Sicht einen neuen Typus der Handlungskoordination dar, „der eine intermediäre Funktion zwischen individuellem Handeln und gesellschaftlichen Strukturen darstellt“ (Elsholz 2006a: 32). Netzwerke entwickeln sich als Alternative zu reglementierten Strukturen und Institutionen von selbstorganisierten Handlungsräumen hin zu alternativen Organisationsformen staatlicher Steuerungsprogrammatis (Burmeister/Canzler 1994). Die positive Konnotation von Netzwerken bewirkt dabei ein Mainstreaming des Netzwerkbegriffs (Strauss 2004). So werden Netzwerke

---

<sup>140</sup> Der gesellschaftstheoretische Diskurs hat für den Untersuchungsgegenstand mit Bezug auf die Rolle und Funktion von Netzwerken jedoch eine nachrangige Bedeutung. Für nähere Ausführungen hierzu vgl. Castells 2000. Zur differenzierten Auseinandersetzung mit der Netzwerktheorie vgl. Elsholz 2006a und Holzer 2006.

<sup>141</sup> In der wissenschaftlichen Diskussion wird oftmals der Begriff *Regulationsform* statt *Steuerungsform* verwendet (vgl. Sydow 1992, Holzer 2006). Gegenüber dem Begriff der Steuerungsform stellt dieser jedoch aus unserer Sicht einen eingeschränkten Begriff dar, der die Differenzierung zwischen Regelungs- und Leistungsstruktur nicht explizit macht. Dagegen halten wir den Begriff Steuerungsform für geeignet, beide Dimensionen zu integrieren.

als neue Form politischer Steuerung vor allem auf der Ebene gesellschaftlicher Akteure als ein Ressourcenkatalysator bei Aktivierungsstrategien begrüßt. Die Legitimation des neuen Steuerungs- und Aktivierungsparadigmas erfolgt dabei sowohl ökonomisch (Effizienz und Effektivität) und politisch (Beteiligungsform der Wissensgesellschaft) als auch pädagogisch (Kompetenzsteigerung durch Aktivierung der Ressourcen sozialer und organisationaler Beziehungen). Dabei ist im positiven Sinne von einer natürlichen Ko-Produktion von Leistungen die Rede, mit den Regionen als Bezugsgröße der Netzwerkaktivierung (Weber 2006, Strauss 2004).

Aus der *Perspektive der einzelnen Person* sind Netzwerke Ausdruck der „Freisetzung des Subjekts aus traditionsbestimmten Lebensformen und -entwürfen“ (Burmeister/Canzler 1994: 24) und können als „funktionale Elemente in Individualisierungsprozessen“ (ebd.: 19) bezeichnet werden. Moderne Gesellschaften zeichnen sich durch höhere soziale Komplexität und eine unbeschränkte Auswahl potenzieller Beziehungen (Kontaktchancen) aus. Die Selektion in Netzwerken ist Voraussetzung und Instrument zugleich, um diese Komplexität reduzieren zu können (Holzer 2006). Damit sind Netzwerke strukturelle Optionen des Einzelnen, die eigene Lebensentwicklung selbst zu bestimmen. In diesem Sinne symbolisieren Netzwerke das strukturelle Äquivalent zum primären Ergebnisziel der BBB-Beratung: Die Fähigkeit des Ratsuchenden, die eigene Berufs- und Bildungsbiographie eigenständig und selbstbestimmt zu gestalten. Netzwerke stellen somit die adäquate Organisationsform dar, um eine Individualperspektive in konkrete Handlungsformen zu übersetzen. Dies gilt umso mehr angesichts zweier Entwicklungen: Der sich ausdifferenzierenden gesellschaftlichen Gruppen und des Wandels in der Initiierung von Lernprozessen in der Wissensgesellschaft vom top down- zum bottom up-Verfahren (Dehnbostel/Tiemeyer 2004).

Im Zusammenspiel von Regulierung und Leistungserbringung sind Netzwerke als neuer Steuerungstypus zwischen Markt und Staat im Bildungsbereich ein Instrument, neue Steuerungsmodelle (Staat) und Produktionsversagen (öffentlicher Anbieter und anderer Anbieter öffentlicher Leistungen) ebenso wie traditionelle Lerntheorien und Anforderungen der modernen Wissensgesellschaft (Individualisierung, selbstbestimmte Lern- und Bildungsbiographien) in Einklang zu bringen (Wilbers 2002). Ob aus der Perspektive der Regulierung oder der Selbststeuerung betrachtet – Netzwerke sollen (verborgene) Synergien durch die Aktivierung informeller Beziehungen erschließen und Dysfunktionen aufgrund fehlender Zusam-

menarbeit der (vormals) lose verkoppelten Netzwerkakteure entgegenwirken (Wolf 2006: 5). Sie gelten als „Synergiepotenzial und als Chance, auch in Zeiten knapper Ressourcen unter der Beteiligung vieler Einzelner Ressourcen für neue Problemlagen bereitzustellen“ (Strauss 2004: 8). Darüber hinaus wird Netzwerken Innovationskraft zugesprochen. Die Innovation von Netzwerken besteht darin, dass neue Konstellationen und Handlungsweisen heterogener Akteure neue Strukturen und Praktiken produzieren, die über das Netzwerk hinaus wirken (Elsholz 2006a, Wolf 2006). Kurzum, die zugeschriebenen positiven Eigenschaften markieren Netzwerke als erstrebenswerte Konstruktionen, egal ob aus Sicht des steuernden, regulierenden, aktivierenden Staates oder des selbstbestimmten Individuums.

Da Netzwerke auf allen Ebenen positiv besetzt sind, werden sie auch inflationär verwendet, sowohl in der Praxis der Politikgestaltung oder der Ausgestaltung persönlicher Beziehungen als auch in der wissenschaftlichen Forschung. Netzwerke als amorphe Kategorie und die inflationäre Verwendung des Netzwerkbegriffs und dessen unterschiedliche Kontextualisierung (z. B. analytisch/theoretisch) erschweren aber eine klar abgegrenzte Netzwerkdiskussion. Netzwerk ist empirisch wie theoretisch ein Querschnittsbegriff, der vielfältige wissenschaftliche wie praktische Bedeutung erfährt und in seiner Offenheit und heterogenen Anwendung nicht trennscharf ist (Burmeister/Canzler 1994: 15). Die Schwierigkeit der Abgrenzung des Netzwerkbegriffs im Hinblick auf Handlungsfelder oder Analysekatoren zeigt sich auch darin, dass Netzwerke in allen Kontexten als Organisationsform, Handlungsstruktur oder deskriptive Kategorie herangezogen werden können, in denen zwei Akteure ihrer (sozialen) Beziehung ein (explizites) Ziel, einen (expliziten) Rahmen geben. Daraus leiten sich zahlreiche Netzwerktypen und -beschreibungen ab, die sich zwar hinsichtlich ihrer Intention und ihrer funktionalen Ausgestaltung unterscheiden – z. B. lokale, temporäre, informelle, strategische, virtuelle, soziale, ökonomische Netzwerke (Nuissl/Schiersmann/Siebert 2006) –, aber in ihrer analytischen Betrachtung im Grunde im Minimalkonsens des Wissenschaftsdiskurses über Netzwerke verhaftet bleiben, diese als Beziehungsgeflecht von Akteuren (Personen oder Organisationen) zu begreifen (Holzner 2006, Weber 2006).

Eine grundlegende Differenzierung besteht zwischen dem Netzwerkbegriff mit einer organisatorischen Dimension (institutioneller Netzwerkbegriff) und einer analytischen Dimension (sozialer Netzwerkbegriff)

(Schemmann 2006: 10). Ersterer betrachtet die Zusammenarbeit von Organisationen, der soziale Netzwerkbegriff nimmt die „Beziehungsstrukturen interagierender Akteure“ (ebd.: 10) in den Blick.<sup>142</sup> Unser Ausgangspunkt für die Bewertung von Netzwerken als Bestandteil einer veränderten Regelungs- und Leistungsstruktur in der BBB-Beratung soll zunächst eine Definition des Netzwerkbegriffs sein (1). Anschließend erfolgt eine differenzierte Betrachtung der Aspekte Netzwerkkonstitution (2), Netzwerkarbeit (3), Netzwerksteuerung (4) sowie Netzwerkerfolg und -kontinuität (5). Darauf aufbauend werden diese Aspekte hinsichtlich der Rolle und Funktion von Netzwerken in der BBB-Beratung zusammengeführt.

#### 8.2.1.1 Definition des Netzwerkbegriffs

Das bisher Gesagte rekapitulierend, verstehen wir unter Netzwerken mit Bezug auf Gramlinger und Holzer „eine Konfiguration von Akteuren (Personen oder Gruppen), die in einer interdependenten Beziehung zueinander stehen; das bedeutet, dass keiner der Akteure die alleinige Kontrolle über Tauschrelationen oder Entscheidungsprozesse hat und dass alle in irgendeiner Form aufeinander angewiesen sind“ (Gramlinger 2002: 3f.). Netzwerke können somit als „Formen sozialer Ordnungsbildung über reflexive Kontakte, die sich innerhalb und zwischen Systemen herausbilden“ (Holzer 2006: 104), bezeichnet werden. Sie bestehen in der selektiven Verknüpfung von Kontakten und „bestimmen dadurch soziale Komplexität als einen Horizont direkter, indirekter (und noch indirekterer) Kontaktchancen. Von Netzwerken ist insbesondere dann zu sprechen, wenn die indirekten Kontakte relevant werden.“ (ebd.: 103).<sup>143</sup> Grundlegende Netzwerkmerkmale sind:

- „... eine lose Kopplung (mit irgendeiner Art von Formalisierung zumindest in Ansätzen),
- die relative Autonomie (nicht jedoch die Gleichheit) aller,

---

<sup>142</sup> Ein in der Wissenschaft allgemein anerkannter Weg, sich Netzwerken als *Untersuchungsgegenstand* zu nähern, besteht in der Netzwerkanalyse, die seit den 1990er Jahren immer größere Verbreitung findet. Netzwerkanalysen sind eine strukturell beschreibende Determinante und beinhalten (in der Regel) keine inhaltliche Analyse. Sie entschlüsseln Beziehungsgeflechte zwischen den einzelnen Netzwerkakteuren, indem Kontaktintensitäten und -tiefen untersucht werden (Holzer 2006) und bilden insofern die „objektiven Handlungsbedingungen der Akteure“ (Schubert 1998) ab. Sie folgen damit der Prämisse, dass die Relationen der Netzwerkakteure (unabhängige Variable) das Netzwerkverhalten erklären und, unabhängig von Netzwerkfunktion und -ziel, die entscheidende Determinante für Netzwerkaktivitäten und -ergebnisse (abhängige Variable) sind.

<sup>143</sup> Zur Relevanz von schwachen Verbindungen (weak ties) als tragendem Element von Netzwerken, auch in Abgrenzung zu der Funktion von starken Verbindungen (strong ties) in Netzwerken, vgl. Granovetter 1973.

- ein Regelungssystem oder die Handlungsoptionen der Akteure begrenzende Weisungsbefugnisse sowie
- eine thematische Ausrichtung, die die Grenzen des Netzwerks bestimmt.“ (Gramlinger 2002: 4).

#### 8.2.1.2 Netzwerkkonstitution

Grundlage von Netzwerken sind (soziale) Beziehungen zwischen Personen oder Organisationen (Holzer 2006). Die Netzwerkkonstitution ist ein Prozess und keine statische Konstruktion. Die Konstitution von Netzwerken bedarf einer Kontextualisierung der Netzwerke, da deren Umgebung ihre Handlungsbedingungen und -kulturen mitbestimmt (Weber 2006). Zwischen (potenziellen) Netzwerkakteuren muss es zu direkten, persönlichen Interaktionen der Erwartungskristallisation kommen, damit Netzwerke entstehen können (Holzer 2006: 105). Hinsichtlich der Grenzen von Netzwerken ist zu berücksichtigen, dass Netzwerke zum einen Ausdruck der Selektivität von Beziehungen sind, denn nicht alle optionalen Beziehungen können realisiert werden. Zum anderen haben Netzwerke zwar offene Strukturen, sind aber durch die Netzwerkziele abgegrenzt (Wilbers 2002).

Die Basis der Netzwerkkonstitution sind stabile, erwartbare Beziehungsmuster. Das Fundament dieser Beziehungsmuster sind das Prinzip der *Reziprozität*, der „Zirkel von Leistung und Gegenleistung“, und *Vertrauen*, als das Element, das eine Verbindung herstellt zwischen vergangenen Erfahrungen und einer „kontingenten“ Zukunft (ebd.: 13). Sind Reziprozität und Vertrauen etabliert, können Netzwerke instrumentelle Bedeutung gewinnen, also zur Erreichung bestimmter Ziele genutzt werden (Harney 1994: 33ff.),<sup>144</sup> die eigentliche Netzwerkarbeit kann beginnen (Holzer 2006).

Für die im Kontext der BBB-Beratung relevante Perspektive von Netzwerken als Teil der Regelungs- und Leistungsstruktur ist insbesondere die Frage interessant, inwiefern Netzwerke organisiert und damit auch für einen bestimmten Zweck eingesetzt werden können. Unabhängig von der wissenschaftlichen Verortung besteht in dieser Frage große Einigkeit. In dem Maße, in dem Netzwerke das „Ergebnis bewusster Beziehungsarbeit“ sind (Jungk 1994: 74), ist zu konstatieren, dass soziale Beziehungen nicht verordnet werden, sondern allenfalls bestehende Beziehungen aktiviert und neu kontextualisiert werden können. Es muss also differenziert wer-

---

<sup>144</sup> Zur Relevanz von Faktoren wie Vertrauen und Kontinuität für Netzwerke im spezifischen Kontext der beruflichen Bildung vgl. Faulstich 2001.

den zwischen organisch gewachsenen und initiierten Netzwerk-Beziehungen (natürliches vs. konstruiertes Netzwerk) (Holzer 2006). Das Wesen von Netzwerken – sie haben eine thematische Intention, sind personenorientiert, basieren auf freiwilliger Teilnahme und Tauschprinzip, Tauschaktionen werden durch aktuelle Anlässe initiiert – lässt zu dem Urteil kommen, dass Netzwerke „weder organisierbar noch planbar“ (Burmeister/Canzler 1994: 19) sind. Gleichzeitig sollen Netzwerke die Antwort auf neue Anforderungen staatlicher Steuerung/Aktivierung sein. Unter Berücksichtigung der Konstituierungsoptionen für Netzwerke ist somit ein Paradoxon festzustellen: Es soll „mit organisatorischen Mitteln etwas organisier(t) (...) (werden), was man nicht organisieren kann.“ (Harney 1994: 42). Zwar lassen sich für Netzwerke als Handlungsraum für eine ökonomisch motiviert zusammentreffende Interessensgemeinschaft Schnittstellen konstruieren und ein individuell zum Ausdruck kommender gemeinsamer Mehrwert der Netzwerkaktivitäten formulieren, aber auch im Rahmen ökonomischer Netzwerke von Organisationen setzt Organisation (von Netzwerken) Formalität voraus. Das Nicht-Vorhandensein dieser Formalität ist aber gerade Ausdruck des Entstehens von Netzwerken. Demzufolge kann/sollte Organisation eine Folge von Netzwerkarbeit sein, bzw. als eine Stufe der Netzwerktransformation bzw. -entwicklung betrachtet werden, aber Netzwerke können kein Produkt von Organisation sein. Netzwerke lassen sich nicht organisieren, sie lassen sich aber initiieren, indem bestehenden (sozialen) Beziehungen potenzieller Netzwerkakteure ein expliziter Rahmen und explizite Ziele gegeben werden. Diese Einschätzung setzt Netzwerken als reinem Konstrukt enge Grenzen. Die Herausforderung für die politisch-administrative Ebene besteht darin, im Umfeld möglicher Handlungsfelder für Netzwerke bestehende (soziale) Beziehungen zu identifizieren, diese neu zu kontextualisieren und anschließend zu aktivieren. In dem Maße wie dies gelingt, kann eine so initiierte Konstitution von Netzwerken ähnliche Wirkungen entfalten, wie organisch gewachsene Netzwerkstrukturen.

### 8.2.1.3 Netzwerkarbeit

Die Netzwerkkonstitution ist ein erster Schritt auf dem Weg, die Potenziale von Netzwerken zu nutzen. Dehnpostel benennt Gelingensfaktoren für Netzwerke, die in einem zweiten Schritt für die Netzwerkarbeit konstitutiv sind:

- „Die Netzwerkarbeit verspricht individuelle Vorteile. Der Nutzen steht in positivem Verhältnis zum Aufwand.
- Die Netzwerkakteure bleiben eigenständige Handlungssubjekte; die Eigenständigkeit wird nur zu Interaktions- und Kooperationszwecken im Netzwerk eingeschränkt, dabei hat kein Netzwerkpartner die Kontrolle über die anderen Netzwerkpartner.
- Die Arbeitsteilung und Aufgabenwahrnehmung erfolgt dezentral.
- Die Basis der Zusammenarbeit ist Vertrauen, das den weitgehenden Verzicht vertraglicher Netzwerkbestimmungen ermöglicht.
- Die Netzwerkbetreuung und das Management erfolgen durch einen Netzwerkbroker, der die Kooperationsbeziehungen und Aufgabenabwicklung optimiert sowie qualitätssichernde und evaluative Maßnahmen durchführt.“ (Dehnbostel 2001: 104).

Spezifisch für ökonomische Netzwerke benennen Weyer und Sydow ergänzend dazu Wesensmerkmale, die jedoch im Wesentlichen als bindend für alle Formen von Netzwerken angesehen werden können. Merkmale von Netzwerken sind nach Weyer (2000: 7):

- Koordinationsmittel: Vertrauen,
- Koordinationsform: Diskursiv,
- Akteursbeziehungen: Interdependent,
- Zugang: Begrenzt, exklusiv,
- Zeithorizont: Mittelfristig,
- Konfliktregelung: Verhandlung.

Sydow (1999: 298) erweitert die Gelingungsfaktoren für Netzwerke um die folgenden Merkmale:

- Veto- und Blockadepositionen für Netzwerkakteure,
- Minimalkonsense bei Zielsetzungen,
- Einschränkung der Souveränität von Netzwerkpartnern,
- Verlagerung von Risiken auf Dritte.

Maßgeblich für die Netzwerkarbeit ist das Einbringen von (Sozial)kapital jedes Netzwerkpartners. Dies ermöglicht für das Netzwerk den Zugriff auf sonst verschlossene Unterstützungs- und Hilfeleistungen bzw. materielle und immaterielle Ressourcen. Dabei ist das individuelle Kapital nur in Verbindung zur Beziehung zwischen den Netzwerkakteuren zu betrachten, der Wert des Kapitals ist relational (Holzer 2006: 14ff.). Jungk verweist dar-

auf, dass Netzwerke eine „aktive Beziehungspflege“ außerhalb konkreter Netzwerkarbeiten benötigen, damit die anlassbezogenen Netzwerkaktivitäten auch spontan aktiviert werden können (Jungk 1994). Netzwerkentwicklung vollzieht sich sowohl durch geplante Intervention als auch durch ungeplante Evolution. Sie ist somit auch „Ergebnis unintendierter Konsequenzen absichtsvollen Handelns“ (Weber 2006: 18).

Holzer (2006) macht in seiner analytischen Begutachtung von Netzwerkarbeit deutlich, dass eine differenzierte Binnenbetrachtung von Netzwerken notwendig ist, um deren Funktionsweise zu erfassen. Anleihen nimmt er dabei bei der Netzwerkanalyse, die sich im Kern dieser Binnenbetrachtung von Beziehungsmustern widmet. Die allgemeine *Netzwerkdichte* wird als Gradmesser herangezogen, um die Ausschöpfung des Kooperationspotenzials der möglichen Beziehungen in einem Netzwerk zu bewerten. Damit gelingt auch die Identifikation realer Netzwerkerne und bei größeren Netzwerken von Teilgruppen. Teilgruppen lassen sich durch Beziehungsgeflechte und -intensitäten abbilden, aber auch durch ähnliche Rollen und Funktionen (Hierarchieebenen) in Netzwerken. Relevant ist ebenfalls, wer wie oft mit wie vielen Akteuren in Kontakt steht. Dabei muss unterschieden werden zwischen aktiven Kontakten (Outdegree; die Kontaktabahnung erfolgt durch den Netzwerkakteur selber) und passiven Kontakten (Indegree; der Netzwerkakteur wird kontaktiert). Der Indegree ist ein Indikator für die „natürliche *Netzwerkhierarchie*“. Daneben ist entscheidend, welche Nähe ein Akteur zu der Gesamtheit aller Akteure aufweist (*Closeness*), an wie vielen zentralen Schaltstellen im Netzwerk ein Akteur platziert ist, also das Bindeglied zwischen Personen oder Teilgruppen des Netzwerks darstellt (*Betweenness*) und wie oft eine Person tatsächlich zwischen zwei sonst nicht miteinander kommunizierenden Akteuren vermittelt (innerhalb des Netzwerkes und nach außen hin = *Brokerrolle*) (Holzer 2006: 41ff.). Aus dem Zusammenspiel dieser Indikatoren ergibt sich ein Bild der Netzwerkarbeit, das als gegebener Handlungsrahmen die gemeinsamen Aktivitäten beeinflusst und auch Grenzen für die Zielerreichung setzt.

Großen Einfluss auf den Erfolg der Netzwerkarbeit hat auch das Bewusstsein von und Wissen über unterschiedliche/n Beziehungsstärken zwischen Netzwerkakteuren. Schwache Beziehungen (*weak ties*) unter den Netzwerkpartnern sind im Hinblick auf Informationsgewinnung starken Beziehungsgeflechten aufgrund deren Redundanz überlegen. Demgegenüber sind starke Beziehungen (*strong ties*) für die innere Geschlossenheit des

Netzwerks und das Erreichen konkreter Handlungsziele entscheidend (Granovetter 1973, Holzer 2006). Demzufolge müssen Netzwerke immer auch vor dem Hintergrund der Relation von Netzwerkzielen und Beziehungsstärken der Netzwerkakteure betrachtet werden.

#### 8.2.1.4 Netzwerksteuerung

Netzwerke sind ein Gegenmodell zu hierarchischen Organisationsformen, aber: Es braucht eine Netzwerksteuerung für eine erfolgreiche Netzwerkarbeit (Elsholz 2006a). Wichtig ist die Einsicht, dass Netzwerke keine sich selbst tragenden Strukturen sind, ein Mindestmaß an Management ist immer erforderlich (Elsholz 2006b).

„Netzwerke hatten (...) traditionell einen großen Vorteil und ein großes Problem. Einerseits sind sie die flexibelsten und anpassungsfähigsten Formen der Organisation, da sie in der Lage sind, sich mit ihrer Umgebung sowie mit der Evolution der Knoten, die das Netzwerk konstituieren, zu entwickeln. Andererseits haben sie enorme Schwierigkeiten bei der Koordination der Funktionen, bei der Ausrichtung der Ressourcen auf spezielle Ziele, bei der Handhabung der Komplexität einer Aufgabe, über eine bestimmte Größe des Netzwerks hinaus.“ (Castells 2000: 46; zitiert nach Elsholz 2006a).

Sydow beschreibt das Management von Netzwerken als das Management von Spannungsverhältnissen. Management muss diese Spannungsverhältnisse, z. B. Vertrauen vs. Kontrolle; Autonomie vs. Abhängigkeit, ausbalancieren (Sydow 1992). Die konkreten Aufgaben des Netzwerkmanagers umfassen dabei nach Elsholz vier Funktionen (Elsholz 2006a: 27):

1. Selektion: Auswahl der Netzwerkpartner,
2. Allokation: Bestimmung und Verteilung der Aufgaben im Netzwerk inklusive Ressourcenzuweisung,
3. Regulation: Managementfunktion – vor allem Entwicklung von Regeln für die Zusammenarbeit,
4. Evaluation: Bewertung der Netzwerkergebnisse und der Qualität der Netzwerkbeziehungen.

Die Person des Netzwerkmanagers befindet sich in einem dauerhaften Zwiespalt, die eigene Rolle eher als Moderator oder als Manager zu interpretieren. Die flexible Handhabung der eigenen Rolle durch den Netz-

Netzwerkmanager muss sich in der Netzwerkarbeit an den Notwendigkeiten orientieren. Unabhängig von direkter oder non-direktiver Führung des Netzwerks ist es wichtig zu beachten, dass der Netzwerkmanager in erster Linie die Interessen des Netzwerkes vertritt, seine eigenen Interessen bei der Entscheidungsfindung als eine Meinung unter vielen berücksichtigt und nicht dafür verantwortlich ist, dass einzelne Netzwerkakteure ihre individuellen Ziele erreichen. Baitsch und Müller haben die Schwierigkeit des Netzwerkmanagements in sechs Dilemmata gefasst:

1. Besitzdilemma: Starkes einbringen vs. zu wenig einbringen,
2. Vertrauensdilemma: Zu viel vs. zu wenig Information und Wissen zur Verfügung stellen,
3. Selbstorganisationsdilemma: Zentrale Steuerung hemmt Eigenleistung und Kreativität vs. dezentrale Steuerung erzeugt mangelnde Steuerung und fehlende Effektivität und Ergebnissicherung,
4. Kommunikationsdilemma: Konflikte offen austragen oder nicht,
5. Legitimationsdilemma: Betonung individueller Interessen vs. Bewertung der Aktivitäten aus Sicht des gemeinsamen Netzwerkinteresses,
6. Anschlussdilemma: Optimierung der Binnenstruktur des Netzwerks vs. Konzentration auf gute Zusammenarbeit mit der Netzwerkwelt (Baitsch und Müller 2001: 105).

Die Dilemmata machen deutlich, dass Netzwerkmanagement vor allem situatives Handeln mit strategischer Ausrichtung verknüpfen und einen Ausgleich zwischen Koordination, Kontrolle und Effektivität vs. Vertrauen, Informalität und Flexibilität (Elsholz 2006a) finden muss. Der Netzwerkmanager erfährt seine Legitimation in einem ersten Schritt durch die Zustimmung aller Netzwerkakteure zu seiner Person und Funktion. Die Auswahl des Netzwerkmanagers ist eine wesentliche Aufgabe bei der Netzwerkkonstitution. Im Anschluss daran wird die Bewertung des Netzwerkmanagers in der Regel von den Netzwerkakteuren auf zwei Ebenen erfolgen. Zum einen wird evaluiert, inwieweit die einzelnen Akteure ihre individuellen Ziele (bzw. die ihrer entsendenden Organisation) durch die Netzwerkarbeit erreichen. Zum anderen wird der Zielerreichungsgrad der gemeinsamen Netzwerkziele begutachtet. Aus der Netzwerkperspektive ist insbesondere die zweite Bewertungsebene entscheidend. Für den Fortbestand des Netzwerks ist jedoch die individuelle Zufriedenheit der Netzwerkakteure essenziell.

Die Rolle des Netzwerkmanagers bekommt eine andere Konnotation, sofern die Netzwerke nicht organisch aus bestehenden Beziehungsgeflechten potenzieller Netzwerkakteure erwachsen, sondern durch externe Akteure (bspw. den Staat) initiiert werden. In solchen Fällen hat die Einsetzung des Netzwerkmanagers eine sehr strategische Komponente. Der Rollenkonflikt des Netzwerkmanagers entspannt sich dann nicht zwischen Individual- und Netzwerkinteressen, sondern zwischen Interessen der Netzwerkmitglieder und den Interessen der das Netzwerk initiiierenden und ggf. auch finanzierenden Stelle. Die gemeinsamen Netzwerkinteressen sind in einer solchen Konstellation oftmals deckungsgleich mit den Interessen der initiiierenden Stelle. Die Überlebensfähigkeit solcher funktional instrumentalisierten Netzwerke wird maßgeblich davon abhängen, inwieweit es gelingen kann, diejenigen Netzwerkakteure und deren bestehende Beziehungen herauszufiltern und zu aktivieren, deren Individualinteressen tatsächlich jeweils eine Teilmenge des Netzwerkziels des Netzwerkinitiators darstellen und die gleichzeitig einen Mehrwert durch das Erreichen des (vorformulierten) Netzwerkziels generieren. In solchen Fällen werden Netzwerkerfolg und -kontinuität beeinflusst durch die funktionalen Interessen des Netzwerkinitiators (und im Prozess der Netzwerkarbeit denen des Netzwerkmanagers) und die intentionalen Eigeninteressen der Akteure (Gramlinger 2002: 10).

#### 8.2.1.5 Netzwerkerfolg und -kontinuität

Mit der vorherigen kritischen Reflexion funktionaler und intentionaler Interessen ist ein Spannungsfeld beschrieben, das Netzwerkerfolg und -kontinuität beeinflusst. Es lassen sich weitere Risiken benennen, die für das Fortbestehen von Netzwerken bedeutsam sind. Eine Gefahr von Netzwerken besteht darin, dass sie zu sehr nach innen orientiert sind und die Umweltrelationen vernachlässigen (Burmeister/Canzler 1994: 24). In diesem Maße werden sie selbstreferentiell und erzeugen eine Exklusion der Netzwerkakteure. Die Binnenorientierung ist nur dann ein Erfolgsmerkmal, wenn die Netzwerkaktivitäten keine externen Adressaten haben. Eine weitere Herausforderung ist die heterarchische Organisationsstruktur. Der Gleichheitsanspruch von Netzwerken ist normativ, allerdings haben Netzwerke die Tendenz zur Ausbildung informeller Machtstrukturen, die oftmals die formellen Machtstrukturen außerhalb der Netzwerke abbilden. Um dieser Gefahr zu begegnen benötigen Netzwerke Formen der Beteiligungs-

regelung, Kontrolle und Steuerung (ebd.: 25; siehe auch Abschnitt 8.2.1.4).

Jungk weist mit Blick auf Netzwerkerfolge und Kontinuität noch einmal explizit auf die Notwendigkeit doppelter Nutzendimensionen hin, den Nutzen der einzelnen Netzwerkmitglieder, der in der Regel außerhalb des Netzwerks entsteht, und den Nutzen des Netzwerks. Dabei sei zu erwarten, dass die individuellen Intentionen unterschiedlich sind (Jungk 1994: 68). Die Kooperation in Netzwerken sei folglich nicht offen, sondern von individuellen Zielen determiniert. Der Schlüssel liegt in den Schnittmengen der Positionen und der förderlichen Konstellation, dass die individuellen Teilziele gleichberechtigte Teilmengen des gemeinsamen Netzwerkziels darstellen. Der Fortbestand von Netzwerken bedarf aber zumindest einer impliziten Hierarchie der beiden Nutzenebenen.

Nach Harney hängt die Nachhaltigkeit von Netzwerken darüber hinaus davon ab, ob es gelingt, nicht nur verbindliche Muster für die Leistungserbringung, sondern auch für die eigene Existenz des Netzwerks auszubilden. Dies ist notwendig insbesondere in Krisensituationen (zu deren Bewältigung) und bei der Erneuerung des Netzwerkzwecks. Netzwerke verlieren ihren Charakter (und damit mittelfristig ihre Existenzgrundlage), wenn die netzwerkspezifischen Formen der Kooperation, des Tauschs von Informationen, Wissen und Ressourcen nicht konserviert werden können und durch externe Verhaltensmuster, Normen und Werte beeinflusst werden (Harney 1994: 33ff.).

Neben den genannten intentionalen und strukturellen Dimensionen muss für die Kontinuität von Netzwerken auch auf die Ausgestaltung der Beziehungsebene einerseits zwischen den Netzwerkakteuren und andererseits zwischen dem Netzwerk und dessen direkter Umwelt rekuriert werden. Netzwerke sind nach Holzer ein Konstrukt kontinuierlicher doppelter Kontingenzen, die nur durch eine Entwicklung der (Tiefe der) Beziehungsgeflechte (durch Prozesse/stories (Bedeutung von Beziehungen durch Erfahrungen); Definition von Erwartbarem) in ihrer Sprengkraft für das Funktionieren des Netzwerks reduziert, aber niemals aufgelöst werden können (Holzer 2006: 87f.). Funktionierende Netzwerke müssen bewusst betrieben werden: Im Bewusstsein ihrer Genese aus (sozialen) Beziehungen mit einem Verständnis für die Funktion und Rolle, die ein Sammelkonstrukt von ebensolchen Beziehungen für jedes einzelne Netzwerkmitglied einnehmen kann. Für die Umweltbeziehungen verweisen Burmeister/Canzler darauf, dass als Begleiterscheinung von Netzwerken nicht

nur die Netzwerke einen natürlichen Transformationsprozess durchlaufen, sondern auch in Organisationen, die über Personen am Netzwerk beteiligt sind, oftmals ein Entwicklungsprozess vollzogen wird. Die positive Einordnung dieses Prozesses in den Organisationen sei ein wichtiger Baustein für das Fortbestehen des Netzwerks (Burmeister/Canzler 1994).

Die Ausführungen aus den Abschnitten 8.2.1.2-8.2.1.5 zusammenfassend, lässt sich die Genese von Netzwerken in vier charakteristische Netzwerkphasen einteilen, in denen unterschiedliche Aktivitäten und Zielsetzungen relevant werden (Elsholz 2006b: 38f.):

1. Sondierungsphase: Chancen von Netzwerkarbeit, Überprüfen von Netzwerken als geeignete Kooperationsform,
2. Initiierungsphase: Themenwahl, Zielsetzung und Netzwerkzuschnitt: Attraktivität und Nutzen des Netzwerks für (potenzielle) Mitglieder wird definiert,
3. Stabilisierungsphase: Netzwerkarbeit wird entwickelt und etabliert (inklusive Reziprozität und Vertrauensbildung),
4. Verstetigungsphase: Gezielte Netzwerkarbeit mit gezieltem Ressourceneinsatz und routinierten Arbeitsabläufen.

Der neuralgische Punkt für die Kontinuität von Netzwerken besteht am Übergang von der Stabilisierungs- zur Verstetigungsphase (ebd.). Um diese Phase erfolgreich zu gestalten, bedarf es expliziter Binnen- und Außenstrategien. *Binnenstrategien* zielen auf die interne Kooperation, die gemeinsame Netzwerkarbeit ab, *Außenstrategien* nehmen die Netzwerkumgebung in den Blick und streben eine nachhaltige Verankerung des Netzwerks in der Netzwerkregion an, um einerseits die Legitimationsbasis des Netzwerks zu verbreitern und andererseits zu verhindern, dass die Netzwerkaktivitäten zu einem reinen Selbstzweck werden. Elsholz benennt für die Binnen- und Außenstrategien zentrale Aktivitäten, die eine Verstetigung der Netzwerke unterstützen:

#### *Binnenstrategien*

- Thematisierung der Verstetigungsproblematik, Entwicklung neuer Strategien der Zielerreichung inklusive Ressourceneinsatz und Aufgabenverteilung,
- Entlastung der Netzwerkarbeit durch die bewusste Entscheidung für etablierte, erfolgreiche Strukturen und Arbeitsweisen,

- Dezentralisierung der Netzwerkarbeit durch Entlastung des Netzwerkmanagements,
- Erwartungen und Ansprüche an die Netzwerkaktivitäten und deren Ergebnisse an neue Rahmenbedingungen anpassen.

#### *Außenstrategien*

- Einbindung von externen Entscheidungsträgern, die über finanzielle und personelle Ressourcen (mit-)entscheiden,
- Netzwerkakteure entlasten durch die Benennung von Stellvertretern in Heimatorganisationen, dadurch wird das Netzwerk auch tiefer in diesen Organisationen verankert,
- Einfluss des Netzwerks erhöhen, indem das Netzwerk bei ausreichender Kompetenz und Akzeptanz auch formale Aufgaben und Funktionen in dessen Handlungsgebiet in der Region übernimmt,
- Nutzen der Netzwerke durch Produkte demonstrieren, die zum einen den am Netzwerk beteiligten Organisationen helfen, aber im Idealfall auch externen Akteuren nützen (Elsholz 2006b: 43f.).

### 8.2.2 BBB-Beratung und Netzwerke

Netzwerke in der BBB-Beratung lassen sich auf drei Ebenen beschreiben: Der gesellschaftlichen, der organisationalen (Anbieter) und der individuellen (Nutzer) Ebene.

#### 8.2.2.1 Netzwerke in der BBB-Beratung als Form der politischen Steuerung

Die gesellschaftliche (oder systemische) Ebene betrachtet Netzwerke aus der Sicht der politisch verantwortlichen Akteure als eine *Form politischer Steuerung* der gemeinsamen Produktion von Beratungsleistungen durch Beratungsanbieter und Nutzer. Systemisch gesehen können Netzwerke dazu beitragen, den Informationsaustausch und die Informationsinfrastruktur in einer Region oder zwischen unterschiedlichen Beratungsangeboten zu verbessern (Bovelet 2006, Wohlfart 2006, Schäffter 2004). Dies erhöht das Beratungspotenzial für die einzelne Beratungsstelle in quantitativer und qualitativer Hinsicht und ermöglicht die Perspektive einer trägerübergreifenden Beratung. Eine trägerübergreifende Beratung hat vor allen Dingen den Vorteil, dass sie unabhängig von den Interessen und Zielen eines Trägers oder einer Trägerstruktur agieren kann und so eher geeignet ist, die Gestaltung der Beratung am jeweiligen Bedarf zu orientie-

ren. So sehen sich z. B. Berater in der Arbeitsverwaltung häufig Konflikten zwischen bürokratischen und professionellen Anforderungen gegenüber (Cedefop 2004). Auch der Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) schlägt in seinen Empfehlungen vom Dezember 2005 eine verbesserte Zusammenarbeit und Abstimmung der unterschiedlichen Akteure der Berufsberatung vor, insbesondere in den Bereichen Qualifizierung und Kompetenzentwicklung (BIBB 2005). Unter *Steuerungsaspekten* betrachtet kann die lokale Kooperation also zur effektiveren Bearbeitung gesellschaftlicher Problemlagen beitragen, weil die verschiedenen Akteure vor Ort, die eine unmittelbare Nähe zu dem Problem aufweisen, ihre Kompetenzen und ihr Wissen bündeln und sich gegenseitig ergänzen können.

Dabei ist insbesondere zu beachten, dass BBB-Beratung als „ökologische“ und „pädagogische“ Dienstleistung in der Regel in einem lokalen bzw. regionalen Kontext erfolgt. Weiterbildungschancen sind vielfach durch räumliche Aspekte geprägt und die Weiterbildungsbeteiligung fällt vor allem in strukturschwachen Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit und städtebaulichen Defiziten gering aus (Wohlfart 2006). Lokale Beratungsnetzwerke können hier Abhilfe schaffen. Zudem können Netzwerke zur verbesserten Bearbeitung von zielgruppenspezifischen Problemlagen beitragen, indem sie das Wissen verschiedener Akteure im Umfeld dieser Zielgruppe bündeln und sich gegenseitig darüber austauschen. So sind z. B. gerade hinsichtlich Personen mit Migrationshintergrund unterschiedlichste Akteure in den verschiedenen Lebensbereichen von Migranten aktiv, ohne dass diese (in ausreichendem Maße) voneinander wüssten bzw. zusammenarbeiteten. Der Service für eine Zielgruppe verbessert sich jedoch erheblich, je mehr Wissen über diese Gruppe und ihre Bedarfe besteht. Die relevanten Themenfelder können allerdings quer zu den BBB-Beratungsangeboten liegen, so dass die Verknüpfung nicht thematisch über die Bereiche Bildung, Beruf und/oder Beschäftigung erfolgen muss, sondern auch zielgruppenspezifische Kooperationen, z. B. mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst, der Politik oder Einrichtungen der Wohlfahrtspflege, umfassen kann. Eine besondere Rolle übernimmt dabei die Kommune. Netzwerke müssen, wenn Sie über den individualbezogenen Beratungsauftrag hinaus regionalpolitische Wirkung entfalten wollen, die kommunalen Entscheidungsträger einbeziehen. Dies gilt insbesondere, wenn die bestehende kommunale Infrastruktur (z. B. das Bürgeramt o. Ä.) für Bildungszwecke genutzt wird. Die Kommunen bringen strategische Unterstützung beim Netzwerkaufbau (z. B. Türöffner zu anderen Akteuren, Ressourcen),

Unterstützung mit Blick auf Vermarktung/Image/regionale Wahrnehmbarkeit und eine dauerhafte Verankerung in die Beratungsnetzwerke ein.

Zudem ist es aus der Steuerungsperspektive bedeutsam, dezentral strukturierte Beratungsnetzwerke zu gewährleisten. Denn die Erkenntnisse der Bildungsforschung zeigen deutlich, dass komplexe Aufgabenstellungen (und als solche muss der Beratungsanlass in der BBB-Beratung bezeichnet werden) in dezentralen, gleichberechtigt vernetzten Strukturen besser bewältigt werden können (Jungk 1994: 39). Dabei ergeben sich aus der beschriebenen Struktur der Leistungsanbieter drei zentrale Herausforderungen: Für die Regelungsstruktur liegt die Herausforderung *erstens* in der starken Stellung einzelner Akteure in den verschiedenen Segmenten der BBB-Beratung (Bildung, Beruf, (Beschäftigung), „versteckte Beratung“). Je mehr ein einzelner Akteur in einem bestimmten Feld eine dominante Stellung in der Leistungserbringung einnimmt, desto eher ist hier auf eine Trennung zwischen Leistungs- und Regelungsstruktur zu achten. Soweit es sich dabei um staatliche Akteure handelt, erbringen sie teilweise jedoch nicht nur selbst entsprechende Leistungen, sondern treten auch als steuernder Akteur (bzw. als Auftraggeber – Beispiel: BA) auf. Eine solche „Doppelfunktion“ bedeutet zwar nicht per se, dass diese Akteure auch die Regelungsstruktur maßgeblich prägen (zumindest nicht im Sinne formaler Gesetzgebung), sie gibt diesen Akteuren aber zumindest erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der lokalen/regionalen Umsetzung, die ja auch regulierende Elemente beinhaltet. *Zweitens* erschwert die Vielzahl unterschiedlicher gesetzlicher Regelungen und Regelungsebenen eine zielgerichtete Regulierung der BBB-Beratung sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich des Aushandlungsprozesses unter den relevanten Netzwerkakteuren. Auf der Ebene der Leistungsstruktur schließlich erhöht *drittens* die hohe Anzahl und Heterogenität der verschiedenen Anbietertypen eine effektive und effiziente Steuerung der Netzwerke. Hier wird der Zielkonflikt zwischen einer Öffnung des Policy-Prozesses und einer hohen Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit deutlich (siehe Abschnitt 2.2.3.3), der es erforderlich macht, ressourcenstarke Träger einzubinden, ohne dass der Staat mit einer unüberschaubaren Zahl von Anbietern verhandeln muss.

#### 8.2.2.2 Unternehmensnetzwerke in der BBB-Beratung – die Perspektive der Anbieter

Aus der Anbieterperspektive sind Netzwerke in der Beratung *Unternehmensnetzwerke*. Ökonomische Anreize dominieren die Netzwerkarbeit.

Vielfach steht der Austausch von Gütern im Netzwerkfokus (Elsholz 2006a). Es geht im Grunde darum, regionale Bildungsnetzwerke für Beratungsorganisationen zur Schaffung nachfragerorientierter Beratungsangebote zu etablieren, die primär als *Organisationsform* anzusehen sind (Dehnpostel/Tiemeyer 2004). Die Ziele der Netzwerkarbeit für die Beratungsanbieter bestehen in der Koordinierung und Planung der effektiven Nutzung von Ressourcen und Angeboten. Es geht darum, die „Herstellung eines Zusammenhangs lokaler bildungsrelevanter Angebote“ im Interesse des Ratsuchenden zu befördern und zwischen den Mitarbeitern der verschiedenen Anbieter „einen kommunikativen Verständigungsprozess mit langfristiger Ausstrahlung zu etablieren“ (Jungk 1994: 39, im Kontext der allgemeinen Bildung). Aus der Dienstleistungsperspektive der einzelnen Organisation führt die im Rahmen von Netzwerken erfahrene Wechselseitigkeit dazu, dass jeder Netzwerkakteur die Interessenlage von Anspruchsgruppen und anderen Einrichtungen gegenüber der eigenen Einrichtung wahrnimmt. Schöffter spricht von der „sensiblen Wahrnehmung und aktiven Berücksichtigung der eigenen Position als Knoten im Netzwerk anderer“ (Schöffter 2004). Die Merkmale ökonomischer Netzwerke in der Beratung, die in der Regel in einem öffentlichen Kontext stehen, fasst Weber wie folgt zusammen (Weber 2006 20ff.):

- Akteursbezogene Beziehungsgeflechte
- Hohe Spannbreite der Leistungspotenziale
- Akteure stehen in unterschiedlichen Handlungsbezügen (Wirtschaft, Politik und Verwaltung)
- Es bestehen Abhängigkeiten
- Meist lose gekoppelte Bindungen der Akteure
- Organisatorisch offen
- Keine netzwerkinternen Sanktionsmöglichkeiten gegenüber Mitgliedern
- Niedriger Institutionalierungsgrad
- Keine formale hierarchische Struktur
- Heterogene Akteursstruktur
- Gegründet meistens durch externe Impulse (Handlungsdruck, politische Strategien etc.). Dadurch Gegenstand symbolischen Handelns und politischer Legitimation
- Zusammenhalt durch öffentliche Finanzierung

- Netzwerkentwicklung hin zu (neuen) langfristigen Finanzierungsquellen, oftmals daher Tendenz zur Anbindung an öffentliche Strukturen/Institutionen

Wilbers verweist auf mögliche Netzwerkstrukturen für Bildungsnetzwerke, die ebenso Gültigkeit für die BBB-Beratung haben. Demnach sollte BBB-Beratung im Rahmen von etablierten Strukturen und Institutionen ausgelagert und quasi als Zusatzangebot externer Akteure verortet werden. In diesem Sinne bekommen Beratungsnetzwerke zwischen staatlichen Einrichtungen und Beratungsanbietern als Koproduzenten der Beratungsleistung eine Funktion, die unterschiedliche individuelle Ziele der beiden Akteure in ein gemeinsames Netzwerkziel überführt, das dann, hiermit wird die Dreiecksbeziehung vervollständigt, im Kern auf den Ratsuchenden ausgerichtet ist. Die Akzeptanz und Legitimation von Beratung wird dadurch beim Nutzer erhöht, dass eine zusätzliche, professionelle Leistung eines Dritten erbracht wird (Wilbers 2004: 69; im Kontext von Bildungsnetzwerken). Dieser Ansatz geht inhaltlich über die beschriebene ökonomische Netzwerkausrichtung hinaus, bei der Beratungsnetzwerke auf einen rein ökonomischen Zweck fokussieren und so einen Institutionennutzen entfalten (ebd.).

### 8.2.2.3 Kompetenzentwicklungsnetzwerke in der BBB-Beratung – die Perspektive der Ratsuchenden

Aus der Nutzerperspektive stellen Netzwerke in der Beratung *Kompetenzentwicklungsnetzwerke* dar. Kompetenzentwicklung ist alleiniger oder vorrangiger Zweck, die intentionale Kompetenzentwicklung ist Kern der Netzwerke. Der Austausch von Wissen ist ein zentrales Merkmal dieser Netzwerke (Elsholz 2006a), die Kompetenz der Individuen wird gefördert, Netzwerke sind primär als *Lernform* konstruiert (Dehnbostel/Tiemeyer 2004). Kompetenzentwicklungsnetzwerke für Ratsuchende können in der Regel nur von Seiten der Beratungsanbieter oder externer Stellen (Behörden etc.) initiiert werden. Ratsuchende sind überwiegend nicht in der Lage, ihren Beratungsbedarf in Form selbstinitiierteter Netzwerkstrukturen zum Ausdruck zu bringen. Es gibt also eine ambivalente Situation bei der Etablierung von Netzwerken für Ratsuchende. Die Beratungsanbieter müssen zumindest kurzfristig ihre ökonomischen Interessen hinten anstellen und quasi altruistische Motive mobilisieren, um die Interessen der Ratsuchenden zum Zweck des Netzwerks zu machen.

Erfolg versprechender scheint ein Ansatz, den Strauss (2004) für Beratungsnetzwerke formuliert. Demnach sollte die Perspektive der Ratsuchenden dadurch stärker in Beratungsnetzwerken etabliert werden, dass die Netzwerkperspektive als *Analyserahmen* für Beratung von den einzelnen Beratern herangezogen wird. Dabei bildet eine Netzwerkanalyse des Ratsuchenden eine Status quo-Beschreibung seiner individuellen (sozialen) Beziehungen. Auf diesem Wege kann sich einem idealtypischen Netzwerk genähert werden, dass notwendig wäre, den Beratungsanlass des Ratsuchenden zu dessen vollster Zufriedenheit zu lösen. So kann in der Beratungssituation auf beiden Seiten ein Bewusstsein für den Nutzen von Netzwerken für den Ratsuchenden geschaffen werden. Dies führt beim Ratsuchenden dazu, Netzwerkaktivitäten zu initiieren, und beim Berater bewirkt es, dass er Netzwerkstrukturen für Ratsuchende nicht nur befördert, um seine Arbeitsaufgabe der Beratung zu bewältigen, sondern die Perspektive des Ratsuchenden zum Ausgangspunkt seiner Netzwerkaktivitäten macht. Diese Netzwerkaktivitäten ersetzen nicht die ökonomischen Netzwerkbestrebungen der Beratungseinrichtungen, sondern bedeuten parallele Netzwerkstrukturen. Strauss führt sieben Aufgaben der Netzwerknutzung/Netzwerkarbeit aus Sicht des Ratsuchenden für die Beratungssituation an und will damit Netzwerke als methodischen Ansatz der Beratung verankern (ebd.: 2ff.):

1. Netzwerkanalyse durchführen, um Bereitschaft des Ratsuchenden zu erzeugen, diese Ressourcen zu nutzen.
2. Netzwerkstärkung: Vorhandene und potenzielle Netzwerkbeziehungen stärken.
3. Netzwerkkonstruktion: Neue soziale Beziehungen knüpfen, um Lücken im „Wunschnetzwerk“ des Ratsuchenden zu schließen.
4. Auflösung von Netzwerkstrukturen: Hindernde Beziehungen auflösen.
5. Professionelle Netzwerke des Ratsuchenden (externe Unterstützungsstrukturen) prüfen und bei Bedarf neu „zusammenstellen“.
6. Identitätsstützung in den Netzwerkbeziehungen unterstützen (Anerkennung und Aufmerksamkeit in möglichst vielen Netzwerkbeziehungen).
7. Unterstützungsfunktion und -rolle des Beraters an den Klienten und andere Netzwerkakteure übertragen, um die Loslösungsphase in der Beratung aktiv zu gestalten.

In diesem Sinne ist Netzwerkarbeit in der Beratung Empowerment: Der Ratsuchende wird befähigt, im Netzwerk selbständig zu agieren, den Nutzen der Netzwerkbeziehungen zu erkennen und Beziehungen eigenständig zu aktivieren. Dabei müssen solche Beratungsnetzwerke aus der Sicht der Ratsuchenden immer ihren innovativen Offenheits- und Neuerfindungscharakter bewahren, da sie sonst in ihrem Wesen und ihren Handlungen und damit auch ihren Ergebnissen stagnieren/veralten; dies widerspräche dem Grundprinzip des lebenslangen Lernen, der dauerhaften Selbstreflexion und Erneuerung von Wissen (Wolf 2006: 33).

Neben diesem Empowerment-Ansatz mit Netzwerken als Analysekategorie der Beratung, lassen sich aus Sicht der Ratsuchenden auf der allgemeinen individuellen Zielebene, auf der Netzwerke nicht als individuelles Handlungssubjekt sondern als Unterstützungsfunktion für den Ratsuchenden betrachtet werden, mindestens die folgenden fünf Nutzendimensionen benennen, zu denen Netzwerke einen Beitrag leisten können:

- Transparenz über Beratungsangebote,
- Steigerung des Bekanntheitsgrads von BBB-Beratung,
- Sicherstellung passgenauer Beratung,
- Steigerung der Beratungseffizienz und -effektivität,
- Erzeugung von Synergien durch Bündelung der unterschiedlichen Kompetenzen und Funktionen der Netzwerkpartner.

Eine Funktion, die für Bildungsnetzwerke von und für Ratsuchende/n aktuell intensiv diskutiert wird, ist die des *Lernens* in Netzwerkstrukturen.<sup>145</sup> Der Mehrwert von Lernnetzwerken liege im informellen Erfahrungsaustausch in den Netzwerken zwischen den im Rahmen des Netzwerkes etablierten formalen Bildungsformen. Die Netzwerkarbeit stelle das zusätzliche Lern- und Entwicklungsfeld dar, dagegen gebe es keine gesonderten aus dem Netzwerk hervorgehenden Weiterbildungsformen. Die Kompetenzentwicklung der Nutzer erfolge durch Erfahrungswissen und Erfahrungslernen der Netzwerkteilnehmer (Dehnbostel/Tiemeyer 2004). Inwiefern diese Ansätze auf Kompetenzentwicklungsnetzwerke in der BBB-Beratung übertragen werden können, ist gegenwärtig noch nicht hinreichend erforscht. Es ist plausibel anzunehmen, dass Elemente der Lernnetze wie z. B. die Lernortkooperation auch Gültigkeit für die Beratung haben. Kritisch zu reflektieren ist die Rolle des Individuums. In Lernnetzen wird der Mehrwert

---

<sup>145</sup> Vgl. hierzu ausführlich Büchter/Gramlinger 2002; Elsholz 2006; Dehnbostel 2001; Dehnbostel/Tiemeyer 2004.

darin gesehen, dass horizontales Lernen möglich gemacht wird, also Gruppenlernsituationen gesucht und initiiert werden. In der Beratungssituation steht die Person des einzelnen Ratsuchenden sehr viel stärker im Fokus. Positive Effekte von Gruppensituationen sind hier möglich, aber nicht zwangsläufig. Während in Lernnetzen in der Hierarchie des Lernens Gruppensituationen über Einzelsituationen stehen, wäre für die BBB-Beratung die Annahme plausibel, dass die Beratung in Einzelsituationen der Beratung in Gruppensituationen zumindest vorgelagert ist.

#### 8.2.2.4 Zusammenführung von Anbieter- und Nutzerperspektive

In der Summe besteht die zentrale Herausforderung für die Gestaltung von Netzwerken in der BBB-Beratung darin, auf der Ebene der Leistungserbringung die Perspektiven von Nutzern und Anbietern in Einklang zu bringen. Im Prinzip müssten die Akteure in unterschiedlichen Netzwerken agieren. Es müsste parallel ein Nutzer- und ein Anbieternetzwerk geben, die im Idealfall maximale Schnittmengen aufweisen. „Es geht um die optimale Unterstützung des Einzelnen bei der Entwicklung seiner Biographie und zugleich um die Wahrung (...) einer institutionellen Struktur (der Beratungsanbieter, die Verfasser), deren Logik den Interessen vieler dienen muss, ohne dafür das Interesse der Einzelnen zu opfern.“ (Wolf 2006: 32). Die Aufgabe besteht darin, „die unterschiedlichen Interessen von Individuum und Institution so in ein Verhältnis zu setzen, dass so weit wie möglich fall-, d. h. biographieorientierte Arbeit geleistet werden kann und so weit wie nötig die Funktionsfähigkeit der Institution über den Einzelfall hinaus gewahrt wird“ (ebd.). Die Trennung zwischen individueller (Ratsuchendenperspektive) und organisationaler (ökonomische Perspektive) Netzwerkarbeit ist der Schlüssel, um Beratungsnetzwerke erfolgreich auszubilden. In der Praxis werden im Normalfall Mischformen von Beratungsnetzwerken vorzufinden sein, entscheidend ist ein Bewusstsein für die unterschiedlichen Netzwerkhandlungsfelder und die unterschiedlichen Aktivitäten und Ziele, die mit diesen jeweils verbunden sind.

Konkrete *Netzwerkziele* in der BBB-Beratung lassen sich generell differenzieren nach Aktivitäten, die auf Beratungs-Input (1), -Throughput (2) oder -Output (3) abzielen. Input meint dabei Ressourcen und Maßnahmen, die für die Beratungsdurchführung zur Verfügung gestellt werden; Throughput umfasst den Beratungsprozess und die Einflussgrößen, die diesen determinieren; Output beinhaltet Beratungsergebnisse sowie kurz-, mittel- und langfristige Wirkungen. Die folgende Übersicht ordnet

relevante Netzwerkaktivitäten den Bereichen Input, Throughput und Output zu.

#### *Input*

- Finanzierung des Beratungsangebotes,
- Durchführung von Bedarfsanalysen,
- Durchführung von Arbeitsmarktanalysen,
- Gemeinsame Vermarktung,
- Gemeinsame Produkt-/Konzeptentwicklung,
- Erarbeitung gemeinsamer Positionen zur Beratungsarbeit,
- Zusammenführung der Bildungs- und Beratungsangebote in einer Datenbank,
- Rekrutierung von Personal,
- Austausch und Information über regionale (Aus)-Bildungsangebote,
- Etablierung gemeinsamer Verwaltungsstrukturen.

#### *Throughput*

- Durchführung gemeinsamer Projekte,
- Weiterbildung des eigenen Personals,
- Weitergabe von Informationen über andere Beratungsdienste im Rahmen der Beratungsarbeit,
- Vermittlung von Kunden in weiterführende Beratung.

#### *Output*

- Vermittlung von Kunden in Weiterbildung,
- Vermittlung von Kunden in Bildungsangebote,
- Vermittlung von Kunden in Ausbildung,
- Vermittlung von Kunden in Arbeit.

Die Zuordnung der Netzwerkziele zu Beratungs-Input, -Throughput und -Output veranschaulicht, dass viele Kooperationsmöglichkeiten im Bereich Input liegen, in dem Handlungsfeld, in dem die größten *ökonomischen* Anreize für eine Kooperation liegen. Throughput-Aktivitäten, also Aktivitäten, die auf die Durchführung der originären Beratungsleistung abzielen und das Beratungsziel des Ratsuchenden als Ausgangspunkt nehmen, sind deutlich schwieriger und mit hohem Aufwand als Netzwerk-Aktivitäten organisierbar. Dieser Bereich ist Kernaufgabe der Beratungseinrichtungen und im Schwerpunkt auch in diesen verortet. Der Output-Bereich umfasst

auf Netzwerkebene ausschließlich die gezielte Steuerung der Ratsuchenden in Anschlussmaßnahmen. Die passgenaue Überführung der Ratsuchenden im Anschluss an die abgeschlossene Beratung kann als letzte relevante Dienstleistung der Berater eingeordnet werden. Netzwerke können hier einen wichtigen Mehrwert leisten, wenn das Netzwerk als Plattform organisiert ist, auf der eine ganzheitliche Betreuung der Ratsuchenden von der Anliegensklärung bis zur Anliegenslösung organisiert wird.

Ein weiterer Aspekt der Netzwerkarbeit in der BBB-Beratung ist mit der technologischen Entwicklung verknüpft. Der Netzwerkbegriff wird im Zusammenhang mit Beratung häufig auf die neuen Kommunikationsmöglichkeiten bezogen: E-Counselling als Option, neue Beratungssituationen zu konstruieren. Das Lernen/Beraten in technischen Netzen wird gegenwärtig noch eher hinsichtlich der ökonomischen und weniger unter pädagogisch-didaktischen Potenzialen beurteilt. Dabei ermöglicht die neue Form des Informationsaustauschs neue Kommunikationspotenziale zwischen Ratsuchenden untereinander, zwischen Berater und Ratsuchenden sowie zwischen Beratern/Beratungsorganisationen (vgl. für Bildungsnetzwerke: Büchter/Gramlinger 2002: 1f.). Zukünftig wird zu untersuchen sein, welche Rolle „web 2.0“-basierte Beratungsformen einnehmen können, wie diese das Handlungsfeld der BBB-Beratung beeinflussen werden und ob speziell horizontale Beratungsformen an Bedeutung gewinnen werden. Zweifellos hat die technologische Entwicklung auch für die BBB-Beratung eine neue Netzwerkdimension produziert. Bei der Verwendung des Netzwerkbegriffs muss deshalb bereits heute präzise unterschieden werden zwischen der Netzwerkorientierung auf Inhalte und auf die Form der Beratung (Internet) (Strauss 2004). Aktuell wird das Internet in der BBB-Beratung in erster Linie als Ort der Informationssammlung und -bereitstellung genutzt. Informationssysteme (Datenbanken) richten sich an den einzelnen Ratsuchenden, sie übernehmen aber nur eine Teilfunktion der Beratung, die selektive Informationsbereitstellung, und überlassen den Umgang damit dem Ratsuchenden. Didaktisch „handelt es sich um hochgradig selbstgesteuertes Lernen“ (Wilbers 2002: 4).

Unabhängig von der notwendigen Differenzierung der Netzwerkperspektiven und -ziele in der BBB-Beratung kann als Ausgangspunkt für weitere Netzwerküberlegungen in der Beratung festgehalten werden, dass BBB-Beratung für Netzbildung prädestiniert ist, da bisher „die vorhandenen Systeme lose miteinander verkoppelt sind“ (Schober 2006), der Nutzen der Verstetigung der losen Beziehungen also erwartbar groß sein

wird (für die Weiterbildung vgl. Harney: 1994: 42). Dabei steht die politische Steuerung vor der Herausforderung, dass Netzwerke auch in der BBB-Beratung nicht aktiv organisiert sondern lediglich initiiert werden können.

### 8.3 Schlussfolgerungen

Die zu Netzwerken und Akteuren vorliegenden Erkenntnisse können sich kaum auf empirische Daten stützen. Führt man die vorliegenden Erkenntnisse zu Akteurslandschaft und Netzwerken in der BBB-Beratung zusammen, lassen sich aber dennoch erste Rückschlüsse auf Chancen für und Grenzen von Strategien zur *Aktivierung der Leistungsanbieter* für den Status quo ziehen. Zunächst lässt sich festhalten, dass eine große Zahl von (potenziellen) Anbietern in der BBB-Beratung aus dem öffentlichen, gemeinnützigen und gewerblichen Sektor zur Verfügung steht. Damit bestehen gute Voraussetzungen für eine pluralistische Anbieterstruktur (Hypothese 5). Die erfolgte Vorstrukturierung der Beratungsanbieter lässt aber vermuten, dass zurzeit öffentliche Anbieter quantitativ – sowohl in der Anzahl unterschiedlicher Anbietertypen als auch in der Anzahl der Einrichtungen einzelner Anbietertypen – die Beratungslandschaft dominieren. Eine Aktivierung nicht-staatlicher Anbieter hat bisher nur teilweise stattgefunden. Der informelle Sektor spielt kaum eine Rolle. Zwar ist es durchaus wahrscheinlich, dass lokale Angebote des informellen Sektors bestehen, die (offen oder versteckt) BBB-Beratung erbringen. Aufgrund der hohen professionellen Anforderungen, die mit der Beratungsleistung in der Regel verbunden sind, dürfte es sich dabei jedoch um eine begrenzte Zahl niedrigschwelliger Angebote handeln.

Auch für Hypothese 7 liefert der vorliegende Befund lediglich erste Hinweise darauf, dass sich der Staat den Vollzug prinzipiell mit anderen nicht-staatlichen Akteuren teilt. Ähnliches gilt für Netzwerke in der BBB-Beratung. Diese können zwar grundsätzlich dazu beitragen, die Qualität bestehender Angebote zu sichern und somit bestimmte Risiken ausschließen oder minimieren, die bei der Vollzugswahrnehmung durch nicht-staatliche Akteure auftreten können. Allerdings können auch für sie lediglich einige grundsätzliche, aus der wissenschaftlichen Diskussion/Theorie hergeleitete Aussagen getroffen, jedoch keine empirischen Belege für die definierten Indikatoren herangezogen werden. Für Netzwerke können insbesondere drei Funktionsebenen benannt werden. Auf der systemischen Ebene (Regelungsstruktur) bilden Netzwerke aus der Sicht der politisch

verantwortlichen Akteure eine *Form politischer Steuerung* der Produktion von Beratungsleistungen. Die starke Stellung einzelner Akteure in den verschiedenen Segmenten der BBB-Beratung sowie die Vielzahl unterschiedlicher gesetzlicher Regelungen und Regelungsebenen erschweren dabei eine zielgerichtete Regulierung der BBB-Beratung sowohl inhaltlich als auch hinsichtlich des Aushandlungsprozesses unter den relevanten Netzwerkakteuren. Auf der Ebene der Leistungsstruktur erhöht die hohe Anzahl und Heterogenität der verschiedenen Anbietertypen zudem eine effektive und effiziente Steuerung der Netzwerke. Hier wird erneut der Zielkonflikt zwischen einer Öffnung des Policy-Prozesses und einer hohen Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit deutlich.

Aus der Anbieterperspektive sind Netzwerke in der Beratung *Unternehmensnetzwerke* zur Schaffung nachfragerorientierter Beratungsangebote, die primär als *Organisationsform* anzusehen sind. Ökonomische Anreize dominieren die Netzwerkarbeit. Aus der Dienstleistungsperspektive gehen Beratungsnetzwerke zwischen staatlichen Einrichtungen und Beratungsanbietern inhaltlich jedoch über die rein ökonomische Netzwerkausrichtung hinaus, wenn sie die unterschiedlichen individuellen Ziele der beiden Akteure in ein gemeinsames Netzwerkziel überführen, das dann im Kern auf den Ratsuchenden ausgerichtet ist. Die Akzeptanz und Legitimation von Beratung wird dadurch beim Nutzer erhöht, dass eine zusätzliche, professionelle Leistung eines Dritten erbracht wird.

Aus der Nutzerperspektive stellen Netzwerke in der Beratung *Kompetenzentwicklungsnetzwerke* dar. Die intentionale Kompetenzentwicklung ist alleiniger oder vorrangiger Zweck der Netzwerke. Netzwerke sind primär als Lernform konstruiert. Um die Perspektive der Ratsuchenden stärker in Beratungsnetzwerken zu etablieren, kann die Netzwerkperspektive als *Analyserahmen* für Beratung von den einzelnen Beratern herangezogen werden. Durch die Analyse der individuellen (sozialen) Beziehungen des Ratsuchenden kann ein idealtypisches Netzwerk definiert werden, das notwendig wäre, um den Beratungsanlass des Ratsuchenden zu dessen vollster Zufriedenheit zu lösen. In diesem Sinne ist Netzwerkarbeit in der Beratung Empowerment: Der Ratsuchende wird befähigt, im Netzwerk selbständig zu agieren, den Nutzen der Netzwerkbeziehungen zu erkennen und Beziehungen eigenständig zu aktivieren.

Für die Gestaltung von Netzwerken in der BBB-Beratung liegt die zentrale Herausforderung in zwei Aspekten: Zum einen müssen auf der Ebene der Leistungserbringung die Perspektiven von Nutzern und Anbie-

tern in Einklang gebracht werden. Da Nutzer- und Anbieternetzwerke nach unterschiedlichen Logiken funktionieren, müssten die Akteure in unterschiedlichen parallelen Netzwerken agieren, d. h. es muss zwischen individueller und organisationaler Netzwerkarbeit getrennt werden. In der Praxis werden im Normalfall Mischformen von Beratungsnetzwerken vorzufinden sein, entscheidend ist daher ein Bewusstsein für die unterschiedlichen Netzwerkhandlungsfelder und die unterschiedlichen Aktivitäten und Ziele, die mit diesen jeweils verbunden sind. Zum anderen steht die politische Steuerung vor der Herausforderung, dass Netzwerke auch in der BBB-Beratung nicht aktiv organisiert, sondern lediglich initiiert werden können. Die Initiierung professioneller, ökonomischer Netzwerke erfordert jedoch ein aktives „Stakeholdermanagement“ (Tiemeyer/Schweers 2004: 36). Soweit dies noch nicht geschehen ist, kann und muss der Beitritt in bestehende Netzwerke die Reaktion von öffentlichen Institutionen auf das sich wandelnde, individualisierende Bildungsverhalten der Ratsuchenden sein (Jungk 1994: 63). Politik und Verwaltung müssen also einerseits aktiviert werden, eine aktive Rolle bei der Initiierung von Netzwerken einzunehmen. Andererseits muss die öffentliche Verwaltung eine aktive Rolle in Netzwerksteuerung und -management wahrnehmen.

Eine differenzierte Mittelbeschaffung und Leistungserbringung in Netzwerken muss vor allem regional verortet sein, da dort die Wahrscheinlichkeit bestehender sozialer Beziehungen zwischen ko-produzierenden Akteuren (als Voraussetzung für (initiierte) Netzwerkkonstitutionen) am größten ist (Wilbers 2004). Die Arbeit in Netzwerken in der BBB-Beratung muss dabei horizontale und vertikale Vernetzung umfassen und verknüpfen (Sehrer 2003: 4). Die Heterogenität und Intransparenz der Beratungslandschaft verstärken also die Notwendigkeit *lokaler* (Netzwerk-)Lösungen für die Umsetzung *zentraler* Strategien für die BBB-Beratung. In dem Maße wie sich der Staat als Leistungsanbieter aus der BBB-Beratung zurückzieht, muss zudem eine Autonomie der Beratungsanbieter gegeben sein, die parallel Kompetenzen und damit Relevanz und Legitimation bei (regionalen) Entscheidungsprozessen in der BBB-Beratung erhalten (für Bildungsnetzwerke vgl. Wilbers 2002:7).

**Tabelle 26: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 8)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
<b>Hypothese 5:</b> Die Leistungsstruktur in der BBB-Beratung ist pluralistisch organisiert.	19	Es gibt in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell).	(+/-)
	20	Der Staat führt (quasi-)marktwirtschaftliche Wettbewerbselemente in der BBB-Beratung ein.	
	21	Bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen sind aufgehoben worden.	
<b>Hypothese 7:</b> Der Staat tritt nur dort selbst als Leistungsanbieter von BBB-Beratung auf, wo (nicht-staatliche) Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet.	25	Potenzielle Anbieter von BBB-Beratung sowie die Qualität und Kosten ihrer Leistungen sind dem Staat bekannt.	
	26	BBB-Beratung erfolgt in den (nicht-staatlichen) Beratungseinrichtungen getrennt von anderen (Bildungs-) Dienstleistungen.	
	27	Bewertungsmaßstäbe für Angebote der BBB-Beratung sind definiert und bekannt.	
	28	Die Anbieter führen Maßnahmen zur Qualitätssicherung durch.	
	29	Die Anbieter sichern durch Netzwerke und Kooperationen die Qualität der Angebote.	
	21	Bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen sind aufgehoben worden.	
	19	Es gibt in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell).	(+/-)

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

## **9 Befragung der Anbieter von BBB-Beratung**

In Kapitel 9 sollen nun die Ergebnisse der bundesweiten Befragung von Einrichtungen der BBB-Beratung dargestellt werden. Das Kapitel gliedert sich in zwei Teile: Abschnitt 9.1 erläutert zunächst das Befragungsdesign bzw. das methodische Vorgehen bei der Konzeption, Durchführung und Auswertung der Befragung. Anschließend erfolgt in den Abschnitten 9.2 und 9.3 die Darstellung der Befragungsergebnisse.

### **9.1 Befragungsdesign/Methodisches Vorgehen**

Die Ausführungen zum Befragungsdesign bzw. zum methodischen Vorgehen umfassen die folgenden Aspekte:

- Vorgehen und Konzeption der Online-Befragung
- Technische Umsetzung
- Befragungsmanagement
- Durchführung und Rücklauf der Befragung
- Vorgehen zur Datenaufbereitung und -bereinigung
- Auswertungsverfahren
- Betrachtungsperspektiven

#### **9.1.1 Vorgehen und Konzeption der Online-Befragung**

Basierend auf der vorgenommenen Begriffsbestimmung von BBB-Beratung haben wir im Vorfeld der Befragung ein Raster entwickelt, das alle relevanten Anbieter von Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung umfasst (siehe Kapitel 8). Der Grundlagen schaffende Charakter der Bestandsaufnahme in der BBB-Beratung findet sich insbesondere in der Identifikation bzw. Ermittlung der definierten Akteure wieder. Neben der Bestimmung von Akteuren, die die Grundgesamtheit bilden, war die gezielte Ermittlung der Einrichtungen, die BBB-Beratung anbieten, ein zentraler Gelingensfaktor für die Bestandsaufnahme der BBB-Beratung in Deutschland. Im Rahmen eines ersten Screenings der Akteurslandschaft wurde schnell ersichtlich, dass zum einen eine sehr große Anzahl von BBB-Beratungsanbietern existiert und zum anderen eine Vielzahl von Akteuren mehrere Einrichtungen unter sich vereint.

Da aber genaue Angaben zu den relevanten Akteurstypen nicht vorlagen, haben wir ein iteratives Verfahren mit dem Ziel entwickelt, die Grundgesamtheit aller Akteure bestmöglich selbst zu generieren und abzubilden, um anschließend eine Befragung der Beratungseinrichtungen

durchzuführen. Zu diesem Zweck führten sechs Rechercheure über einen Zeitraum von sechs Wochen eine Internet-Recherche für jeden identifizierten Beratungsakteur durch, um die Gesamtheit der unter dem jeweiligen Akteur agierenden Beratungseinrichtungen zu erfassen. Dabei wurde versucht, für jeden Akteur in jedem Bundesland alle existierenden Beratungseinrichtungen ausfindig zu machen und den für die BBB-Beratung jeweils zuständigen Mitarbeiter zu identifizieren. Flankiert wurde die Online-Recherche der Kontaktdaten durch eine telefonische Recherche, in deren Zuge in allen relevanten Dachorganisationen und Verbänden die für die Beratung verantwortlichen Personen kontaktiert wurden. Diese Personen gaben Hinweise zur Organisation der BBB-Beratung und stellten vereinzelt Listen mit den Kontaktdaten der Beratungseinrichtungen in ihrem Feld bzw. für ihre (Mitglieder-)Organisationen zur Verfügung. Bei der telefonischen Recherche wurde deutlich, dass eine Vielzahl der betreffenden Personen für ihre Organisation die Anzahl der Beratungseinrichtungen nicht benennen konnte. In den meisten Fällen konnten die Gesprächspartner auch die Gesamtheit aller Einrichtungen, die unter dem Dach eines bestimmten Akteurstyps fungieren, nicht quantifizieren.

Für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand war daher die Durchführung einer repräsentativen Befragung nicht möglich, da für die Mehrzahl der identifizierten Beratungsakteure keine gesicherten Kenntnisse über die jeweilige Grundgesamtheit der Beratungseinrichtungen vorlagen. Dies betrifft insbesondere jene Beratungsakteure, die unter die Rubrik „versteckte BBB-Beratung“ fallen. Das Wissen über die Grundgesamtheit bildet jedoch eine wesentliche Grundlage von repräsentativen Stichproben. Deswegen unterscheiden Sozialwissenschaftler zwischen der *theoretischen* Grundgesamtheit und der *zugänglichen* Grundgesamtheit. Die Erstere ist weder ermittelbar, noch zugänglich. Die Letztere ist ermittelbar und zugänglich (Trochim 2006). Ausgehend von den gesicherten Erkenntnissen über potenzielle Beratungsakteure wurden daher alle Beratungseinrichtungen in die Befragung integriert, die sich a) einem der benannten Beratungsakteure zuordnen ließen und b) deren Kontaktdaten über eine Internet-Recherche generierbar waren. Wir verwenden mit Blick auf die Anlage der Befragung den übergeordneten Begriff *Vollerhebung der online zugänglichen Grundgesamtheit* (im Folgenden kurz Online-Vollerhebung genannt). Da für einzelne Beratungsakteure auch die jeweilige *theoretische* Grundgesamtheit der (potenziellen) Beratungseinrichtungen bekannt ist – so z. B. für Kammern, Volkshochschulen oder ARGEn –, ist die Reprä-

sentativität der Befragungsergebnisse für diese Akteure bei akteursspezifischen Auswertungen gewährleistet.

Für die Online-Befragung wurden Einrichtungsname und vorhandene E-Mail-Adressen der Beratungsakteure recherchiert und in eine extra dafür konstruierte Datenbank überführt (siehe Kapitel 9.1.2). Im Anschluss an den Recherchezeitraum wurden die E-Mail-Adressen in einen für diese Befragung angelegten Verteiler überführt, dann auf inhaltliche und semantische Plausibilität geprüft wobei Duplikate beseitigt wurden. Befragungen im Internet bzw. durch das Internet (kurz: Online-Befragungen) werden als Primärforschungsinstrument mittlerweile genauso häufig verwendet wie computergestützte telefonische Befragungen. Dabei werden Online-Befragungen nicht nur quantitativ, sondern auch als qualitatives Erhebungsinstrument eingesetzt. Zentrales Kriterium für die Güte einer Befragung, unabhängig ob telefonisch, schriftlich, persönlich oder über das Internet, ist die Auswahl der Teilnehmer bzw. der Auskunftspersonen. Der Vorwurf, eine Online-Befragung sei nur für die Nutzer des Internets bzw. einer bestimmten Internetseite repräsentativ, kann durch die Auswahl der und die Art des Zugangs zu den Teilnehmer/n entkräftet werden. So erfolgte die Identifikation möglicher Anbieter von BBB-Beratung in Anlehnung an die von der Deutschen Gesellschaft für Online-Forschung e.V. (D.G.O.F.) entwickelten Standards zur Qualitätssicherung für Online-Befragungen. Danach sollten Onlinebefragungen, „die für die Zielgruppe der *Internetnutzer insgesamt* Anspruch auf Repräsentativität erheben, (...) auf der Grundlage einer vorherigen Offline-Auswahl bzw. Offline-Rekrutierung mittels geeigneter Screening-Techniken durchgeführt werden (...)“ (ADM, ASI, BVM, D.G.O.F. 2001: 2). Bei den Zielpersonen handelt es sich nicht um Privatpersonen, sondern um Personen in Einrichtungen bzw. Unternehmen, die Dienstleistungen anbieten. Die Verbreitung des Internets ist inzwischen so weit fortgeschritten, dass plausibel angenommen werden darf, dass von einer verlässlichen Zahl von Anbietern von BBB-Beratung Informationen zu finden sind, die die Erreichbarkeit über das Internet ermöglichen. Kurzum erlauben die Art der Recherche der Auskunftspersonen und die Annahme, dass das Internet als Forum der Angebotspräsentation eines Anbieters von BBB-Beratung unumgebar ist, den Schluss, dass die recherchierte Adressdatenbank ein belastbares Verzeichnis der Anbieter von BBB-Beratung in Deutschland darstellt.

Ein weiteres Gelingenskriterium von Befragungen ist die Qualität der erhobenen Daten. Aktuelle wissenschaftliche Studien zeigen, dass On-

line-Befragungen bezüglich der Reliabilität und Validität der Daten im Vergleich zu anderen Erhebungsinstrumenten nur geringe bzw. keine Unterschiede aufweisen und somit die Ergebnisse keinen Einschränkungen unterliegen (Batinic 2003: 148ff.).

### 9.1.2 Technische Umsetzung

Für die technische Umsetzung war es entscheidend, für die Recherche ein Erhebungsinstrument zur Verfügung zu stellen, das eine effiziente, effektive und systematische Sammlung der im Internet recherchierten E-Mail-Adressen ermöglicht. Da mehrere Personen parallel recherchierten, musste ausgeschlossen werden, dass gleiche Adressen mehrmals erhoben wurden. Für diesen analogen Einsatz und unter Berücksichtigung der übrigen Rechercheziele bzw. des oben angesprochenen Datenvolumens haben wir auf eine eigens entwickelte Lösung mit einer zentralen Datenbank (MySQL) und einer entsprechend konstruierten Eingabemaske zurückgegriffen. Neben der Erfüllung der beschriebenen Kriterien lieferte die Datenbank Controlling-Informationen über den Fortschritt der Recherche. Mit Hilfe dieser Informationen konnte zum einen die Qualität der Arbeit während des Sammelprozesses überprüft und gesichert werden. Zum anderen lieferten sie kontinuierliche Angaben über die Abdeckung der zu erfassenden Beratungseinrichtungen.

Der eigentliche Überförungsprozess der E-Mail-Adressen aus dem Internet erfolgte nach einem standardisierten Verfahren. Zu Beginn jedes Recherchetages fand ein Jour-fixe-Termin aller Rechercheure statt. Dabei wurde festgelegt, welche Person an diesem Tag für welche Trägergruppe, für welchen Akteur und welche Einrichtungsgruppe zuständig war. Die ersten beiden Informationen (Träger und Akteur) konnten anschließend innerhalb der Eingabemaske mit Hilfe von Drop-down-Menüs ausgewählt und festgelegt werden. Durch diese Funktion wurde für das anschließende Vorgehen eine zielgenaue Zuordnung der Adressen zu diesen Gruppen vorgegeben. Im weiteren Prozess arbeitete sich jeder Rechercheur durch alle 16 Bundesländer und recherchierte auf Einrichtungsebene die für die BBB-Beratung zuständige Person bzw. deren E-Mail-Adresse. Diese E-Mail-Adresse wurde markiert und per Copy-and-paste-Verfahren von der Internetseite in die Datenbank überführt.

### 9.1.3 Befragungsmanagement

Angesichts des Befragungsumfangs für den Zeitraum der Befragungsdurchführung war eine Person in Vollzeit mit dem Befragungsmanagement betraut. Das Befragungsmanagement beinhaltete die telefonische Beantwortung von Fragen, die Bearbeitung von E-Mail-Anfragen, die technische Durchführung der Befragung und das Verschicken von „Erinnerungs-E-Mails“ an die Adressaten der Befragung. Darüber hinaus fiel in das Befragungsmanagement auch der Austausch mit Dachverbänden und Organisationen, die entweder im Verlauf der Befragung von sich aus auf uns zukamen oder von uns kontaktiert wurden, um Fragen der Unterstützung des Vorhabens zu klären.

Über den gesamten Befragungszeitraum hinweg wurden mehr als 500 telefonische und mehr als 800 E-Mail-Anfragen bearbeitet. Die Anfragen lassen sich in vier Kategorien unterteilen: Technische Unterstützung beim Ausfüllen des Fragebogens (1), inhaltliche Fragen zum Untersuchungsgegenstand (2), Fragen zur Legitimität der Befragung (3) sowie Anmerkungen, inwiefern einzelne Einrichtungen tatsächlich in den Untersuchungsgegenstand fallen (4). Deutlich wurde, dass sich insbesondere Verbände nicht für die Teilnahme an der Befragung verantwortlich fühlten, da diese die Beratungsleistungen in den meisten Fällen organisieren und nicht selbst anbieten (z. B. Arbeitgeberverbände und Berufsverbände). Die Bereitschaft, an der Befragung teilzunehmen, war bei kommunalen Akteuren unterdurchschnittlich. Aus dem Kontakt mit der kommunalen Ebene ergab sich, dass diese Akteure ein geringeres Interesse sowohl an der Aufarbeitung ihrer Beratungsleistungen als auch an einem Vergleich mit anderen Akteuren im gleichen Beratungssegment hatten. Im Bereich Schule stellte sich die Herausforderung, dass einige Schulen die Teilnahme an der Befragung vom offiziellen Einverständnis der jeweiligen Schulbehörde abhängig gemacht haben. Mit Ausnahme des Freistaates Sachsen, dessen Schulbehörde keine offizielle Unterstützung der Befragung gewähren konnte, ließ sich diese Herausforderung im Einvernehmen mit den Schulbehörden bewältigen. Der Befragungsrücklauf bei den Schulen ist für das Bundesland Sachsen folgerichtig im Vergleich zu anderen Bundesländern unterdurchschnittlich. Ein besonders großes Interesse an der Befragung zeigten die privaten und kommerziellen Anbieter. Die Befragungsteilnehmer begründeten dies mit dem Wunsch, die eigene Beratungsleistung besser in der Beratungslandschaft verorten zu können. Das Erkenntnisin-

teresse spiegelt sich in einer sehr hohen Rücklaufquote wider (siehe Kapitel 9.1.4).

Wir haben im Befragungsverlauf den Rücklauf für die einzelnen Beratungsakteure wöchentlich erhoben. Unabhängig von allgemeinen Erinnerungsschreiben, die sich an alle Akteure richteten, die noch nicht an der Befragung teilgenommen hatten, haben wir für Akteursgruppen, die zum jeweiligen Monitoring-Zeitpunkt unterdurchschnittliche Rücklaufquoten aufwiesen, individuelle Anschreiben verfasst. Diese Maßnahme führte jeweils zu einer deutlichen Erhöhung des Rücklaufs bei den Beratungseinrichtungen der betreffenden Akteure. So konnten durch individuelle Anschreiben die Rückläufe der kommunalen Beratungseinrichtungen, der Berufsbildungswerke sowie von Frauen- und Migrantenberatungsstellen gesteigert werden.

#### 9.1.4 Durchführung und Rücklauf der Befragung

Die Befragung wurde vollelektronisch durchgeführt. Vor der eigentlichen Befragung fanden ein interner technischer Pretest sowie ein Feldpretest mit unterschiedlichen Akteuren statt. Der Feldpretest dient vor allem dazu, unverständliche Fragen aufzudecken und fehlende Antwortkategorien zu ergänzen. Im Rahmen des Pretests wurden insgesamt 40 Akteure zur Teilnahme angeregt. In einem E-Mail-Anschreiben wurden die potenziellen Pretestteilnehmer über das Ziel eines solchen Pretests informiert und aufgefordert, bewusst Kritik an Frageformulierungen und Antwortoptionen zu üben. Insgesamt sind Anmerkungen von acht Pretestteilnehmern in die Überarbeitung des Fragebogens eingeflossen.

Im Anschluss an die Überarbeitung des Fragebogens wurde die eigentliche Befragung mit dem Versand von Einladungsschreiben per E-Mail an alle recherchierten Adressen begonnen. Insgesamt wurden 62.410 Personen angeschrieben. Innerhalb des erklärenden Textes wurde ein Link eingebettet, über den die angeschriebenen Personen zu dem programmierten Fragebogen gelangen konnten. In der Mail wurde zusätzlich auf die Webseite des Bundesministeriums für Bildung und Forschung verwiesen, auf der die Befragung offiziell legitimiert wurde. Um der Bedeutung der Befragung weiter Nachdruck zu verleihen, wurde der Online-Fragebogen durch ein im pdf-Dateiformat integriertes offizielles Schreiben des BMBF ergänzt.

Die Befragung wurde in dem Zeitraum vom 2. Mai bis zum 9. Juli 2006 durchgeführt. In diesem Zeitraum wurden insgesamt vier Erinne-

Fragebogen versandt, in denen all diejenigen Personen, die den Fragebogen noch nicht beantwortet hatten, gebeten wurden, sich an der Befragung zu beteiligen. An der Online-Befragung haben letztlich 9.453 Personen teilgenommen. Dies entspricht einer Rücklaufquote von ca. 15,2 Prozent.

Von den 62.410 verschickten E-Mails sind 5.421 E-Mails an den Absender als unzustellbar zurückgekommen. Die allgemeine Fehlerquote der E-Mail-Adressrecherche liegt damit bei 8,7 Prozent. Korrigiert um die nicht zustellbaren E-Mails beträgt die Bruttostichprobe der Befragung damit 56.989 Beratungseinrichtungen. Auf Basis der bereinigten Bruttostichprobe erhöht sich die Netto-Rücklaufquote auf 16,6 Prozent.

Von den Teilnehmern der Befragung haben 1.045 angegeben, keine Beratung im Untersuchungsfeld anzubieten. Bezogen auf die Anzahl von 9.453 antwortenden Personen entspricht dies einer inhaltlichen Fehlerquote bei der Recherche der BBB-Beratungseinrichtungen von 11,1 Prozent.<sup>146</sup>

#### 9.1.5 Vorgehen zur Datenaufbereitung und -bereinigung

Die Verarbeitung eines verlässlichen und belastbareren Datensatzes bildet die Grundlage empirischer Untersuchungsprojekte. Somit ist die Bereinigung primär erhobener Daten als erste und sensibelste Phase der Datenauswertung anzuführen. Mit Hilfe der Befragungssoftware SurveyXact<sup>®</sup> begann die Bereinigung von Daten bzw. Vermeidung von Fehlern bereits in der Phase der Datenerhebung. Falscheingaben wurden im Rahmen der Online-Befragung technisch so weit wie möglich ausgeschlossen, um den Aufwand für eine nachträgliche Bereinigung der erhobenen Daten zu reduzieren. Die Bereinigung der im Rahmen der Online-Befragung erhobenen Daten wurde im Wesentlichen in den folgenden Bereichen vorgenommen:

1. Ausschluss von Drop-outs bzw. Unit- und Item-Nonresponders
2. Korrektur von Falscheingaben
3. Korrektur bzw. Definition von fehlenden Werten (Missing Values)

---

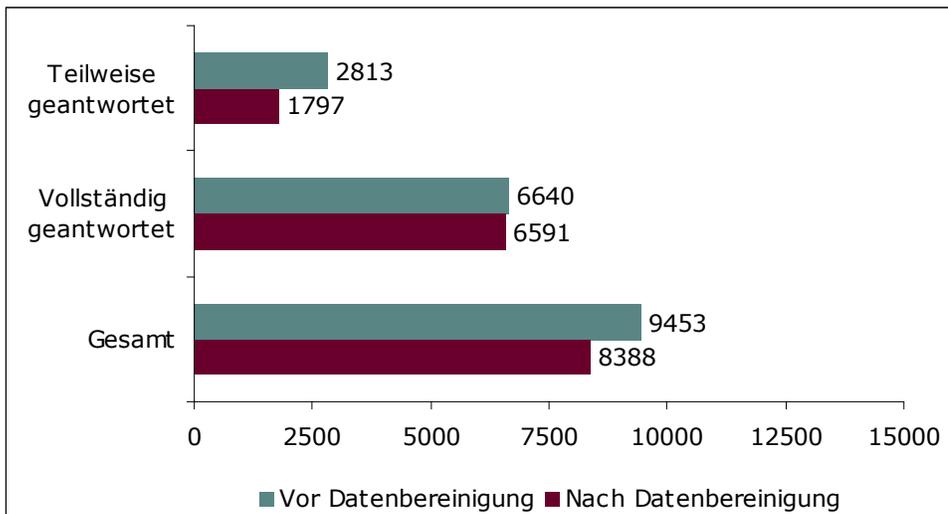
<sup>146</sup> Die Angabe, ob eine Einrichtung BBB-Beratung anbietet oder nicht, basiert auf der Einschätzung derjenigen Person, die in den angeschriebenen Einrichtungen den Fragebogen bearbeitet hat. Gerade im Bereich der versteckten Beratung ist die Annahme plausibel, dass einzelne Personen die Schnittstelle ihrer Beratungsleistung zur BBB-Beratung nicht in jedem Fall nachvollziehen konnten. Das Befragungsmanagement hat überdies gezeigt, dass die Problematik der Zuordnung auch bei Akteursgruppen besteht, die eindeutig dem Bereich BBB-Beratung zuordbar sind, wie beispielsweise bei Berufsbildungswerken.

#### 9.1.5.1 Ausschluss von Drop-outs bzw. Unit- und Item-Nonresponders

Der Ausschluss von Auskunftspersonen, die den Online-Fragebogen nicht beantwortet haben (Unit-Nonresponders) ist der erste Schritt im Rahmen der Datenbereinigung. Diese Personen sind mit einem speziellen Code versehen und werden somit automatisch von der weiteren Bearbeitung ausgeschlossen.

Ein zweiter Schritt, der die Qualität der gesammelten Daten verbessert, ist der Ausschluss von Auskunftspersonen, die sich zunächst entschlossen haben, an der Befragung teilzunehmen, aber letztlich keine oder nur einen geringen Prozentsatz aller zu beantworteten Fragen beantwortet haben. Diese Personen werden im Allgemeinen als Drop-outs und Item-Nonresponders bezeichnet (Theobald/Dreyer/Starsetzki 2003: 56ff.). Drop-outs brechen eine Befragung zu einem bestimmten Zeitpunkt ab und beantworten ebenso wie die Item-Nonresponders – die bis zum Ende des Fragebogens gelangen – nicht alle Fragen eines Fragebogens. Die Entscheidung, wie hoch der Anteil zu beantwortender Fragen je Auskunftsperson sein sollte, um verlässliche Informationen zu erhalten, hängt nicht zuletzt von der subjektiven Einschätzung der Forscher sowie dem Aufbau des Fragebogens ab. Im Hinblick auf das Projektziel, einen möglichst umfassenden Überblick über das Angebot an BBB-Beratung erstellen zu können, haben wir als Mindestkriterium die Beantwortung der ersten drei Fragen des Online-Fragebogens aufgestellt. Dieses Verfahren führt zu einem zwar deutlich reduzierten Rücklauf, ermöglicht im Rahmen der weiteren Auswertung jedoch eine verlässliche Darstellung der bundesweiten BBB-Beratungsstruktur. Im Rahmen dieser Phase wurden insgesamt 1.065 Fälle identifiziert, die als nicht belastbar eingestuft wurden.

**Abbildung 15: Rücklauf vor und nach der Datenbereinigung**



Der Befragungsrücklauf verteilt sich nach der Bereinigung der Daten und dem Ausschluss der Befragten, die angegeben haben, dass ihre Einrichtung keine Beratung im Untersuchungsfeld anbietet, wie folgt auf die unterschiedlichen Akteure in der Beratungslandschaft:

**Tabelle 27: Rücklauf der Beratungsakteure**

Akteur	Zahl der Respondenten	Anteil an der Grundgesamtheit
Akademisches Auslandsamt	1	0,01%
Arbeiter-Samariter-Bund	2	0,03%
Arbeiterwohlfahrt	186	2,55%
Arbeitgeberverband	82	1,13%
Arbeitsagentur	76	1,04%
ARGE	26	0,36%
AStA	39	0,54%
Berufsbildungswerk	38	0,52%
Berufsförderungswerk	31	0,43%
Berufsförderungsdienst der BW	5	0,07%
Berufsgenossenschaft	27	0,37%
Berufsschule	219	3,01%
Berufsverband	106	1,45%
Bürgerinitiative	6	0,08%
Caritas	146	2,00%
Coaching-Unternehmen	324	4,45%
Deutsches Rotes Kreuz	22	0,30%
Diakonisches Werk	198	2,72%
Fachhochschule	63	0,86%
Frauenberatungsstelle	77	1,06%
Gesamtschule	105	1,44%
Gewerkschaft	44	0,60%

**Tabelle 27: Rücklauf der Beratungsakteure (Fortsetzung)**

<b>Akteur</b>	<b>Zahl der Respondenten</b>	<b>Anteil an der Grundgesamtheit</b>
Grundschule	703	9,65%
Gymnasium	284	3,90%
Handwerkskammer	46	0,63%
Hauptschule	246	3,38%
Industrie- und Handelskammer	124	1,70%
Internationaler Bund	32	0,44%
Jugendgerichtshilfe	15	0,21%
Kirchengemeinde	85	1,17%
Kommunale Integrationsberatung	42	0,58%
Kommunale Jugendhilfe	223	3,06%
Kommunale Weiterbildungsberatung	15	0,21%
Malteser Hilfsdienst	19	0,26%
Migrationsberatung	126	1,73%
Optionskommune	64	0,88%
Paritätischer Wohlfahrtsverband	77	1,06%
Partei	4	0,06%
Personalberatung	103	1,41%
Private Hochschule	35	0,48%
Privatschule	128	1,76%
Realschule	255	3,50%
Rehaträger bzw. -verband	10	0,14%
Rentenversicherungsträger	8	0,11%
Selbsthilfegruppe	22	0,30%
Sonderschule	332	4,42%
Sozialamt	135	1,85%
Stiftung	41	0,56%
Studentenwerk	33	0,45%
Universität	82	1,13%
Unternehmen	344	4,72%
Verbraucherschutz	8	0,11%
Volkshochschule	354	4,86%
Zeitarbeitsfirma	81	1,11%
Zentrale Studienberatung	50	0,69%
Sonstige Einrichtung	695	9,50%
Sonstige Weiterbildungsträger	482	6,60%
Sonstige soziale Trägerschaft	147	2,02%
Keine Angabe	15	0,21%
<b>Total</b>	<b>7288</b>	<b>100,00%</b>

Mehrfach-Beteiligungen einer Einrichtung an der Befragung haben wir bei der Recherche der Beratungseinrichtungen durch die Anlage der Stichprobengenerierung auszuschließen versucht (siehe Kapitel 9.1.1 und 9.1.2). In Einzelfällen ist es jedoch vorgekommen, dass mehrere Mitarbeiter einer Einrichtung gebeten wurden, sich an der Befragung zu beteiligen. Bei den Rückläufen der einzelnen Beratungsakteure ist daher zu beachten, dass sich die angegebene Zahl der Respondenten auf die Zugehörigkeit der antwortenden Personen zu den einzelnen Beratungsakteuren bezieht. D. h. wenn mehr als eine Person einer Einrichtung an der Befragung teilgenommen hat, wurden alle Befragungsrückläufe dieser Einrichtung dem jeweili-

gen Beratungsakteur zugeordnet. Konkret bedeutet das Gesagte: Haben beispielsweise zwei Mitarbeiter des Sozialamtes in Hamburg-Eimsbüttel an der Befragung teilgenommen, wurden beide Rückläufe dem Beratungsakteur Sozialamt zugerechnet.

Bei den Auswertungen der Befragungsergebnisse haben wir die Differenz zwischen der Anzahl der befragten Einrichtungen eines Akteurstyps und der Anzahl der befragten Mitarbeiter eines Akteurstyps dort berücksichtigt, wo diese Differenzierung mit Blick auf die Beschreibung und Interpretation der Befragungsergebnisse geboten und möglich war. Auf Basis der Zuordnung der Postleitzahlen zu den einzelnen Respondenten ist es möglich, für bestimmte Beratungsakteure nachzuvollziehen, ob und wie viele Mehrfachnennungen es für ein und dieselbe Beratungseinrichtung gegeben hat. Dies betrifft vor allem Akteure mit klarer Organisationsstruktur wie Arbeitsagenturen, ARGEn, Optionskommunen oder Volkshochschulen. Bei Akteuren wie Schulen, Personalberatern oder Weiterbildungseinrichtungen ist diese Differenzierung nicht möglich, da mehrere Einrichtungen desselben Akteurstyps die identische Postleitzahl haben können. In solchen Fällen haben wir bei den Auswertungen die Anzahl der Rückläufe gleichgesetzt mit der Anzahl der kontaktierten Einrichtungen. Dies gründet sich auf die plausible Annahme, dass durch die systematische, strukturierte und standardisierte Erfassung von Beratungseinrichtungen und den für die Beratung zuständigen Personen in den Einrichtungen im Rahmen der Adressrecherche die Anzahl der Einrichtungen, in denen mehr als eine Person gebeten wurde, an der Befragung teilzunehmen, im Verhältnis zur Gesamtstichprobe marginal sein dürfte.

#### 9.1.5.2 Korrektur von Falscheingaben

Im Anschluss an den Ausschluss von Auskunftspersonen wurde der Datensatz auf fehlerhafte Eingaben überprüft. Fehlerhafte Eingaben können zwar insbesondere in Bezug auf so genannte Wild Codes<sup>147</sup> mittels unserer Befragungssoftware ausgeschlossen werden, allerdings sind Eingaben inhaltlich inkonsistenter Werte grundsätzlich möglich (Dieckmann 1998: 552). Mit Hilfe von Konsistenz- und Plausibilitätstests wurden Abfragen programmiert, die z. B. die gleichzeitige Eingabe von „private Trägerschaft“ und „Arbeitsagentur“ anzeigen und korrigieren. Zusätzlich wurden im Falle von nichtbehebbar Fehlern fehlende Werte vergeben, d. h. eine Antwort

---

<sup>147</sup> Unter einem Wild Code wird eine Eingabe verstanden, die nicht den vorgegebenen Antwortoptionen entspricht. Vgl. dazu auch Dieckmann 1998: 552.

als „Missing Value“ definiert und von der weiteren Analyse ausgeschlossen. Die Korrektur von Falscheingaben betrifft 127 Angaben, die inhaltlich nicht plausibel waren und entsprechend korrigiert wurden.

#### 9.1.5.3 Korrektur bzw. Definition von fehlenden Werten (Missing Values)

Als dritten und letzten Schritt im Rahmen der Datenbereinigung haben wir fehlende Werte definiert bzw. korrigiert. Die Neudefinition fehlender Werte betrifft insbesondere solche Fragen, die eine vertiefende Information zu einem gefilterten Detail erfordern bzw. erwarten ließen. Beispielhaft ist die Frage „Ihre Einrichtung ist eine Schule, welche Schulart?“ anzuführen. Wurden an einer solchen Stelle keine vertiefenden Angaben gemacht, wird dieser fehlende Wert als „keine Angabe“ definiert und in die Aus- und Bewertung aufgenommen. Auf diese Art und Weise ließen sich insgesamt 669 fehlende Eingaben definieren und somit im weiteren Auswertungsverlauf inhaltlich interpretieren.

#### 9.1.6 Auswertungsverfahren

Im Anschluss an die Bereinigung der Daten haben wir eine umfassende deskriptive Auswertung der Ergebnisse vorgenommen. In einem ersten Schritt wurden dabei absolute und relative Häufigkeitsverteilungen aller erhobenen Indikatoren erstellt. Neben diesen Häufigkeitsauszählungen wurde insbesondere mit Hilfe des Einsatzes von Mittelwerten versucht, eine erste Akzentuierung in der BBB-Beratungslandschaft zu identifizieren. Aufgrund der Größe des Datensatzes und der hohen Vielfalt von BBB-Beratungsangeboten auf Akteursseite, wurde im weiteren Verlauf der Auswertung zunächst eine vertiefende explorative Analyse der erhobenen Daten durchgeführt.

Eine explorative Analyse vorhandener Daten hat verschiedene Ziele. Zum einen ist sie eine Methode, mit deren Hilfe Strukturen und Muster sichtbar gemacht werden können, die dem Forscher vorher nicht ersichtlich/bekannt waren (Bortz/Döring 1995: 344ff.). Zum anderen wird mit Hilfe der explorativen Datenanalyse die Komplexität der vorhandenen Daten bzw. Dimensionen reduziert. Neben den üblichen deskriptiven Instrumenten wie Häufigkeiten, Mittelwerte und Streuungsmaße kommen im Rahmen explorativer Datenanalysen vor allem solche Instrumente zum Einsatz, die mehr als eine Variable analysieren können. Im Hinblick auf eine

Typologisierung der Angebote der BBB-Beratung haben wir insbesondere die so genannte explorative Faktorenanalyse zum Einsatz gebracht.

Die Faktorenanalyse ist ein multivariates Struktur entdeckendes Verfahren. Unter Struktur entdeckende Verfahren fallen alle Methoden zur systematischen Klassifikation und Reduktion von Datenmengen. Datensätze enthalten oft sehr viele Fälle und Variablen. Die Faktorenanalyse hilft, Variablen zu wenigen Faktoren zusammenzufassen. Das Ziel ist die Entdeckung von einigen wenigen latent homogenen Faktoren. Ein Faktor sollte also möglichst wenig interne Varianz aufweisen: Die im Faktor enthaltenen Variablen müssen sich möglichst ähnlich sein. Im Gegensatz dazu sollen die Faktoren untereinander eine möglichst hohe Varianz aufweisen. Das Ziel ist, möglichst überschneidungsfreie, unterschiedliche Variablenbündel mit Hilfe der Faktoren abzubilden. Anstelle der großen Anzahl einzelner Variablen bilden die einzelnen Faktoren die Grundlage für weitere Berechnungen (Backhaus/Erichson//Plinke/Weiber 2005).

Da die Befragung zur BBB-Beratung einen bezüglich der Fall- und Variablenzahl sehr umfangreichen Datensatz generiert hat, wurde das Verfahren der Faktorenanalyse zur Reduktion der Komplexität des Datensatzes eingesetzt. Klassische Verwendung findet die Faktorenanalyse in Typisierungen von Merkmalen, so dass sich das Verfahren im Rahmen der Auswertung zu einer Bildung von Angebotstypen bzw. Typisierung von Beratungsangebotsthemen anbot. Die Faktorenanalyse hat fünf typische Gruppen von Themenschwerpunkten der BBB-Beratung gefunden:

- Faktorgruppe 1: Karriereberatung/Laufbahnberatung/Coaching, Personalberatung, Arbeitgeberberatung, Existenzgründerberatung, Weiterbildungs-/Qualifizierungsberatung, Wiedereinstiegsberatung, Beratung im Zusammenhang mit Rechtsberatung
- Faktorgruppe 2: Sozialberatung, Beratung zur sozialen Integration von Ausländern/Menschen mit Migrationshintergrund, Beratung zur Integration benachteiligter Menschen, Beratung über finanzielle Leistungen, Schuldnerberatung, Beratung im Zusammenhang mit Arbeitsvermittlung
- Faktorgruppe 3: Ausbildungsberatung, Berufswahlberatung, Berufsberatung, Studienberatung
- Faktorgruppe 4: Schullaufbahnberatung, Schulwahlberatung, Lernberatung
- Faktorgruppe 5: Psychologische Beratung und Rechtsberatung

Allerdings ordnen die Faktoren einzelne Fälle nicht überschneidungsfreien Gruppen zu. So waren einige Themenschwerpunkte in mehreren oder in keiner Faktorgruppe vertreten. Die Einrichtungen bieten also eine Kombination von Themenschwerpunkten an.<sup>148</sup> Das erschwert die Klassifizierung der befragten Einrichtungen in Angebotsgruppen und den Vergleich zwischen den Gruppen.

Tabelle 28 zeigt, dass bei insgesamt 3.861 Fällen eine Gruppenzuordnung möglich gewesen ist. Allerdings konnten wir fast die Hälfte der Einrichtungen keiner Gruppe zuordnen. Bezogen auf die Ergebnisse der Faktoranalyse bieten diese Einrichtungen untypische Kombinationen von Themenschwerpunkten an. Die Faktoranalyse bildet die Kombination der Themenschwerpunkte bei diesen Einrichtungen unzureichend ab. Darüber hinaus gibt es für den Ausschluss der Variablen keine befriedigende, systematische Erklärung.

**Tabelle 28: Anzahl der Fälle nach der Anzahl der Faktorgruppen**

Mitgliedschaft in X Angebotsgruppen	Absolute Häufigkeiten	Relative Häufigkeiten	Kumulierte relative Häufigkeiten
0	3482	47,4 %	47,4 %
1	2637	35,9 %	83,3 %
2	919	12,5 %	95,8 %
3	233	3,2 %	99,0 %
4	62	0,8 %	99,9 %
5	10	0,1 %	100,0 %
Total	7343	100,0 %	-

Alle weiteren statistischen Verfahren und Berechnungen unter der Verwendung der Faktorgruppen würden also fast die Hälfte des Datensatzes ausschließen. Zusätzlich würden viele Verfahren Fälle ausschließen, die in zwei oder mehr Gruppen zu finden sind. Damit würde sich die Fallzahl nochmals um 1.224 (ca. 17 Prozent) reduzieren. Faktoranalysen für die Fragen zu Übergangsphasen und zu Zielgruppen von BBB-Beratung ergaben ähnliche Ergebnisse: Die Resultate korrespondieren mit dem Ergebnis der Faktoranalyse für die Themenschwerpunkte. Der Ausschluss von über der Hälfte der Fälle bedeutet einen hohen, unsystematischen Informationsverlust. Deswegen haben wir darauf verzichtet, die Faktorgruppen in

<sup>148</sup> Die statistische Validität dieses Ergebnisses ist ausgesprochen hoch. Für das Kaiser-Meyer-Olkin-Kriterium für die Stichprobeneignung ergab sich ein Wert von 0,81. Die vorliegenden Daten eignen sich somit sehr gut für das Durchführen einer Faktoranalyse. Insgesamt erklären die fünf extrahierten Faktoren 48,66 % der Varianz der Variablen für die Themenschwerpunkte. Auch dieser Wert spricht für die Eindeutigkeit des statistischen Resultats.

weiteren Auswertungen zu verwenden. Der Wert der Faktorenanalyse lag letztlich in einer qualitativen Reduzierung von Komplexität, durch die der analytische Blick auf die Befragungsergebnisse geschärft wurde. Nicht zuletzt für die differenzierte Betrachtung einzelner Beratungsakteure hat die Faktorenanalyse wichtige Hinweise gegeben, um das Antwortverhalten der befragten Einrichtungen einordnen und bewerten zu können.

#### 9.1.7 Betrachtungsperspektiven

Neben der Grundgesamtheit haben wir uns entschieden, weitere vergleichende Betrachtungsperspektiven in die Darstellung der Ergebnisse zu integrieren. Dies betrifft zum einen die Auswertung der *Grundgesamtheit ohne Schulen*. Schulen stellen einerseits eine sehr hohe Zahl von Einrichtungen in der Grundgesamtheit. Andererseits kann man in der Regel davon ausgehen, dass Beratung in den Schulen nur einen geringen Anteil der täglichen Arbeit ausmacht; sowohl für die Einrichtung als Ganzes als auch für die Personen, die als Berater tätig werden. Eine Auswertung der Grundgesamtheit ohne Schulen kann somit möglicherweise zu signifikant anderen Ergebnissen führen. Daher stellen wir in der Beschreibung der Ergebnisse die Grundgesamtheit mit Schulen der Grundgesamtheit ohne Schulen gegenüber.

Zum anderen haben wir eine Reihe weiterer Merkmale gewählt, die sich jeweils in verschiedene Kategorien unterteilen lassen. Dabei handelt es sich um die *Bedeutung der Beratung* in der jeweiligen Einrichtung, die *Trägerschaft der Einrichtung* sowie *spezifische Angebote für Personengruppen* in den Einrichtungen. Alle drei Merkmale wurden im Rahmen der Befragung erfasst, so dass wir diese für die Auswertung als Filter einsetzen konnten. Zu diesem Zweck wurden die Antworten der Einrichtungen ausgewertet, die Angaben zu dem Merkmal bzw. der jeweiligen Kategorie gemacht haben. Dieses Vorgehen erlaubt sowohl einen Vergleich zwischen den Kategorien eines Merkmals als auch mit der Grundgesamtheit. Tabelle 29 gibt einen Überblick über die Betrachtungsperspektiven.

**Tabelle 29: Betrachtungsperspektiven**

Merkmal	Kategorien
Grundgesamtheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vollständig</li> <li>• Ohne Schulen</li> </ul>
Bedeutung der Beratung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Beratung als Schwerpunkt</li> <li>• Beratung neben anderen Dienstleistungen</li> </ul>
Trägerschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentlich-rechtlich</li> <li>• Privatrechtlich</li> <li>• Gemeinnützig</li> </ul>
Spezifische Angebote für Personengruppen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frauen</li> <li>• Menschen mit Migrationshintergrund</li> <li>• Menschen mit Behinderung</li> <li>• Hochqualifizierte</li> <li>• Geringqualifizierte</li> </ul>

Die *Bedeutung der Beratung* innerhalb einer Einrichtung zielt darauf ab, ob eine Einrichtung im Schwerpunkt Beratung erbringt oder die Beratungsleistung neben anderen Aufgaben wahrgenommen wird. Hinsichtlich der *Trägerschaft* haben wir zwischen öffentlicher, privater und gemeinnütziger Trägerschaft unterschieden. Sowohl der Schwerpunkt der Tätigkeit einer Einrichtung als auch ihre Trägerschaft können als wichtige Einflussfaktoren auf Inhalt und Form der Beratung angenommen werden. Da bei beiden Merkmalen keine Mehrfachantworten möglich waren, kann ein klarer Bezug im Antwortverhalten zu der jeweiligen Betrachtungsperspektive hergestellt werden.

Anders gelagert ist die Situation für die *Personengruppen*. Hier nehmen wir eine vergleichende Auswertung für Einrichtungen vor, die spezifische Angebote für die folgenden fünf Personengruppen vorhalten: Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit Behinderung, Hochqualifizierte und Geringqualifizierte. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass sich die von den jeweils relevanten Einrichtungen gemachten Angaben nicht ausschließlich auf solche spezifischen Angebote beziehen (müssen). In der Regel wird eine Einrichtung weitere Personen- und Zielgruppen bedienen. In der Folge handelt es sich bei den Auswertungen zum Merkmal Personengruppe lediglich um Tendenzen, d. h. wir können Aussagen über die Einrichtungen treffen, die unter anderem spezifische Angebote für die jeweilige Personengruppe anbieten. Aufgrund der großen (arbeitsmarkt-)politischen Relevanz dieser Personengruppen haben wir uns dennoch entschieden, diese Auswertungen in der Darstellung der Ergebnisse zu berücksichtigen.

Zusätzlich halfen statistische Tests statistisch signifikante Unterschiede zwischen Häufigkeitsverteilungen zu finden. Jede Betrachtungsperspektive besitzt für jede Frage eine individuelle Verteilung der Antworten. Ein Anteilswertest bestimmt, ob die Unterschiede zwischen der Verteilung der Grundgesamtheit und der Verteilung der Betrachtungsperspektive statistisch signifikant sind. Mit Hilfe des Tests überprüfen wir also, ob die Unterschiede zwischen den Verteilungen in der Stichprobe auch in der Grundgesamtheit vorliegen. Die Unterschiede haben wir auf ein Signifikanzniveau von 0,05 überprüft. Wir erwarten also, dass 95 Prozent aller hypothetischen Stichproben, die wir zufällig aus der Grundgesamtheit ziehen, die gleichen Unterschiede generieren. Deshalb können wir annehmen, dass die Unterschiede nicht durch einen Zufallsfehler zustande kommen.

## **9.2 Ergebnisse der Befragung von Beratungseinrichtungen**

Mit den Kapiteln 4-8 ist der Wissensstand zur BBB-Beratung in Deutschland ausführlich dargestellt worden. Es liegen zwar wenige empirisch validierte Erkenntnisse zur BBB-Beratung vor, durch die wissenschaftstheoretische Aufarbeitung individueller, organisationaler und systemischer Einflussfaktoren konnten wir jedoch eine systematische Hypothesentestung für die zentralen Elemente und Aktivierungsdimensionen des Aktivierenden Staates im Bereich der BBB-Beratung – Ratsuchende, Beratungsanbieter, Staat – vornehmen. Aus diesem Befund ergeben sich für die folgende empirische Betrachtung der BBB-Beratung verschiedene „Wissenslücken“ und „weiße Flecken“ auf der „Landkarte“ der BBB-Beratung in Deutschland. Denn wie die zentralen Elemente der BBB-Beratung in der Praxis zu bewerten sind, welche Strukturen sich aus den Rahmenbedingungen heraus entwickeln und in welchem Zusammenhang die einzelnen Handlungsfelder in der konkreten Beratungssituation stehen, kann erst durch die Spiegelung der Theorie an der Empirie beantwortet werden (auch wenn bei weitem nicht alle Lücken im Rahmen dieser Arbeit geschlossen werden können).

Die Basis der empirischen Untersuchungen in dieser Arbeit bildet eine bundesweite Befragung relevanter Beratungseinrichtungen und somit eine „Anbieterperspektive“. Eine Bewertung dieser Ergebnisse würde idealtypisch im Abgleich mit der „Nutzerperspektive“ erfolgen, die die Nachfrage nach BBB-Beratung, also den tatsächlichen Beratungsbedarf, empirisch

betrachtet. Hierzu liegen jedoch keine entsprechenden Erkenntnisse vor.<sup>149</sup> Doch auch ohne die „Nutzerperspektive“ ermöglicht die Anbieterbefragung Schlussfolgerungen für die drei Aktivierungsdimensionen des Aktivierenden Staates. Rückschlüsse lassen sich dabei vor allem für die Aktivierung der Ratsuchenden sowie der Leistungsanbieter ziehen. So erlaubt der Status quo der Anbieterstruktur auf der einen Seite Aussagen dazu, inwiefern eine Aktivierung der Leistungserbringer bisher gelungen ist, welche Grenzen einer solchen Aktivierung möglicherweise gesetzt sind und wo besonderer Handlungsbedarf besteht. Auf der anderen Seite können wir durch die Analyse der Leistungsstruktur auch eine erste Bewertung vornehmen, inwiefern diese ihrerseits geeignet ist, eine Aktivierung der Leistungsempfänger, also der Ratsuchenden, zu erreichen. Für die Aktivierung des Staates liefert die Befragung nur indirekte Anhaltspunkte. So lässt sich aus der vorgefundenen Beratungslandschaft „ablesen“, ob die staatlichen Akteure ihre Führungs- und Gewährleistungsverantwortung wahrnehmen.

Um zu solchen Erkenntnissen zu gelangen, muss die Anbieterbefragung sowohl individuelle als auch organisatorische und systemische Einflussfaktoren aufgreifen. Hinsichtlich der *Nutzer von BBB-Beratung* gilt es zu analysieren, inwiefern die bestehenden Angebote (potenziell) für eine Aktivierung der Ratsuchenden geeignet sind. Dafür sind die Nachfrage nach BBB-Beratung, die Themenschwerpunkte der Beratung, Beratungsangebote für Übergänge, spezifische Ziel- und Personengruppen sowie die Ziele von BBB-Beratung zu bewerten. Ergänzend sollen Fragen zu den *Beratungskonzepten* einen Einblick in das Verständnis und den Prozess der Beratung aus der Sicht der Anbieter bringen. Gleichzeitig stellen viele der aufgeführten Aspekte auch Qualitätsmerkmale der Beratung dar und geben somit Hinweise auf den Professionalisierungsgrad der Einrichtungen. Hier sind die Form der Beratung, die Eingangssteuerung und persönliche Betreuung der Ratsuchenden, die Trennung von/Verknüpfung der Beratungsleistung mit anderen Dienstleistungen, die Rolle des Beraters, Dauer und Anzahl der Beratungsgespräche, die eingesetzten Beratungsinstrumente sowie die Kompetenzen der Berater zu analysieren.

---

<sup>149</sup> Eine Erfassung der „Nutzerperspektive“ in der Breite (d. h. auf Bundesebene) ist wegen der hohen Zahl verschiedener Nutzergruppen, Beratungsanlässe und Beratungsschwerpunkte sowie angesichts regionaler Disparitäten methodisch mit großen Schwierigkeiten verbunden. Zudem erscheint es aus der Sicht der Handelnden in Politik und Verwaltung angesichts der Bedeutung der lokalen (kommunalen) Ebene für die Gestaltung der Leistungsstruktur sinnvoller, entsprechende Analysen regional zu begrenzen und mit einer starken Handlungsorientierung zu verknüpfen.

Mit Blick auf die *Leistungsstruktur* sind vier Aspekte näher zu betrachten: *Erstens* müssen grundlegende Informationen zu den verschiedenen Anbietertypen und ihren Einrichtungen erfasst werden. Dabei sind insbesondere die Trägerschaft, die Rolle und Bedeutung von BBB-Beratung innerhalb der Organisation sowie die Größe der Einrichtungen von Bedeutung. *Zweitens* gilt der Blick der Finanzierung der BBB-Beratung. Zum einen sind die Finanzierungsquellen der Beratungseinrichtungen relevant, zum anderen gilt es zu erfassen ob bzw. in welchem Ausmaß Kosten für die Ratsuchenden selbst anfallen. *Drittens* ist für Beratungsnetzwerke zu klären, mit welchen Netzwerkpartnern die Einrichtungen zu welchem Zweck zusammenarbeiten und welche Form die Kooperation annimmt. *Viertens* sind Qualitätsaspekte zu prüfen. Hier geht es zum einen um existierende Qualitätsstandards in den Beratungseinrichtungen, zum anderen um Instrumente der Qualitätssicherung im Allgemeinen sowie Instrumente der Qualifizierung und Weiterbildung der Berater im Besonderen.

Die Darstellung und Interpretation der Befragungsergebnisse orientiert sich an den in den vorangegangenen Kapiteln vorgestellten Aspekten von BBB-Beratung. Der Abschnitt zu den Beratungsangeboten (9.2.1) greift v. a. die in Kapitel 3 vorgestellten Beratungsanlässe, Themenschwerpunkte und Nutzergruppen auf. Hierbei sollen insbesondere Fragen der *Aktivierung der Leistungsempfänger* erörtert werden. Folgerichtig steht die Überprüfung von Hypothese 1 im Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses, nach der BBB-Beratung ein zentrales Element aktivierenden „Förderns“ darstellt, das die Leistungsempfänger durch zielgruppenspezifische Ausgestaltung in die Lage versetzt, die eigene Bildungs- und Berufsbiographie unabhängig von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu gestalten. Speziell die Fragen danach, ob sich die Beratungsangebote explizit an spezifischen (arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitisch relevanten) Nutzergruppen, Beratungsanlässen und Themenschwerpunkten ausrichten (Indikator 3) und ob sich die Beratungseinrichtungen mit ihren Angeboten auf einzelne Nutzergruppen und/oder Beratungsanlässe konzentrieren (Indikator 4), sollen empirisch geprüft werden, um die in den Kapiteln 4-8 theoretisch hergeleitete nutzerspezifische Leistungserbringung auch für die Praxis ggf. nachweisen zu können. Über die Aufarbeitung existierender Angebote zur Beschäftigungsberatung kann überdies geklärt werden, ob die bestehenden Beratungsangebote gegenwärtig das bürgerschaftliche Engagement der Nutzer explizit fördern (Indikator 2). Zudem gibt die Beantwortung der Frage nach einem zu verzeichnenden Anstieg der Beratungsnachfrage (In-

dikator 6) Aufschluss darüber, ob mittelbar Tendenzen erkennbar sind, die der BBB-Beratung nutzerseitig einen steigenden Stellenwert zumessen und somit niedrighschwellige Aktivierungsvoraussetzungen bei den Ratsuchenden sichtbar werden lassen. Eng verknüpft mit dieser Untersuchungsdimension ist die Frage, ob die Leistungsstruktur in der BBB-Beratung pluralistisch organisiert ist (Hypothese 5), die den Blick auf die *Aktivierung der Leistungsanbieter* lenkt. Hierbei soll die Befragung gesicherte Erkenntnisse liefern, ob und in welcher Form es in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell) gibt (Indikator 19). Dies wäre auch ein wichtiger Hinweis darauf, dass der Staat nur dort selbst als Leistungsanbieter von BBB-Beratung auftritt, wo (nichtstaatliche) Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet (Hypothese 7). Ein positiver Befund zu den genannten Hypothesen wäre ein Anhaltspunkt dafür, dass Voraussetzungen bzw. bereits erste wichtige (strukturelle) Merkmale einer aktivierten Beratungslandschaft im Sinne des Aktivierenden Staates in Deutschland vorliegen.

Im anschließenden Abschnitt (9.2.2) betrachten wir verschiedene Aspekte, die mit Beratungskonzepten und -methoden bzw. dem Beratungsprozess zusammenhängen. Damit wollen wir nachzeichnen, inwiefern die Beratungseinrichtungen tatsächlich in der konkreten Beratungssituation eine Passung von Beratungskonzept und Nutzerbedarf realisieren können, um eine *Aktivierung der Leistungsempfänger* zielgerichtet gestalten zu können. Im Kern geht es darum zu validieren, inwiefern BBB-Beratung den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden berücksichtigt (Hypothese 2). Eine entscheidende Voraussetzung hierfür wäre, dass die Beratungseinrichtungen verschiedene Methoden je nach den nutzerspezifischen Erfordernissen einsetzen (Indikator 12). Die Bedeutung dieser Voraussetzung für aktivierende Handlungsweisen in der BBB-Beratung ist in Kapitel 5 hinlänglich beschrieben worden.

Die Nachzeichnung der Anbieter von BBB-Beratung (9.2.3) betrifft die *Aktivierung der Leistungsanbieter*, vor allem die Frage nach einer pluralistisch organisierten Leistungsstruktur (Hypothese 5). Auch hier ist speziell eine existierende pluralistische Beratungslandschaft (Indikator 19) Ausdruck eines Status quo von Beratungsanbietern, der auf Strukturen eines Aktivierenden Staates hinweist. Darüber hinaus ist die Frage relevant, ob BBB-Beratung in den (nicht-staatlichen) Beratungseinrichtungen getrennt von anderen (Bildungs-)Dienstleistungen erfolgt (Indikator 26).

Sie erlaubt Rückschlüsse, inwiefern der Staat sich als Leistungsanbieter von BBB-Beratung auf solche Bereiche fokussiert bzw. fokussieren kann, in denen (nichtstaatliche) Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet (Hypothese 7).

Die Untersuchung bestehender Netzwerke und Kooperationen in der BBB-Beratung in Deutschland (9.2.4) ergänzt explizit die Ergebnisse zu dieser Hypothese durch Erkenntnisse dazu, ob Beratungsanbieter momentan durch Netzwerke und Kooperationen die Qualität ihrer Angebote sichern (Indikator 29).

Maßgeblich für das Potenzial von Aktivierungspolitiken in der BBB-Beratung ist zudem die Frage der Finanzierung der Beratungsangebote mit Blick auf eine Finanzierungsteilung zwischen öffentlicher Hand, Unternehmen und Privatpersonen/Ratsuchenden (9.2.5). Ob der Staat tatsächlich nur dort die Finanzierung von BBB-Beratung übernimmt, wo keine marktgerechten Erlöse zu erzielen sind und die staatliche Finanzierung ausdrücklich der politischen Zielsetzung entspricht (Hypothese 6), soll durch die differenzierte Aufarbeitung des Finanzierungsaufkommens in Beratungseinrichtungen beantwortet werden. Sofern die Finanzierung von BBB-Beratung sich auf staatliche, gemeinnützige und privatwirtschaftliche Organisationen sowie auf die Ratsuchenden selbst verteilt (Indikator 22) und/oder dort, wo marktgerechte Erlöse zu erzielen sind, der Ratsuchende selbst für die Beratungsleistung zahlt (Indikator 23), wären weitere Bedingungen gegeben, um eine Verantwortungsteilung für die Finanzierung der BBB-Beratung zu realisieren.

Schließlich geben die Ergebnisse zur Qualität in der BBB-Beratung (9.2.6) Aufschluss darüber, inwiefern es speziell Risiko- bzw. Missbrauchsaspekte sind, die den Staat letztlich daran hindern, sich aus der Leistungserbringung in der BBB-Beratung zurückzuziehen (Hypothese 7). Dazu zeichnen wir die aktuell in Beratungseinrichtungen vorzufindenden Qualitätssicherungsinstrumente nach (Indikator 28). Unter den Bereich Qualität subsumieren wir zudem die Kompetenzen der Berater. Dass die Berater selbst über die an die Ratsuchenden zu vermittelnden Schlüsselkompetenzen verfügen (Indikator 13), ist ein, wenn nicht das zentrale Merkmal dafür, dass der Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden in der konkreten Beratungssituation überhaupt berücksichtigt werden kann (Hypothese 2). Damit lassen sich aus

dem Professionalisierungsgrad der Berater auch Ergebnisse zur Bewertung der Aktivierung der Leistungsempfänger herleiten.

Zur *Aktivierung des Staates* liefern die empirischen Ergebnisse dagegen kaum Erkenntnisse. Indirekt lassen sich aber Aussagen zur Frage nach der Transparenz der bestehenden Strukturen in der BBB-Beratung ableiten, die für die Führungsverantwortung des Staates von großer Bedeutung ist. Denn die Frage des Zugangs zur Beratung, das Wissen über bestehende Strukturen und Beratungsangebote sowie die Möglichkeit, differenzierte Aktivierungsstrategien für bestimmte Beratungssegmente umzusetzen, haben entscheidenden Einfluss auf die Aktivierungsoptionen eines Aktivierenden Staates in der BBB-Beratung. Sie bilden die Grundlage, um dort, wo dies bereits möglich erscheint, auf allen drei Aktivierungsdimensionen die Aktivierung zu befördern und dort, wo sich dies momentan aus verschiedenen Gründen nicht anbietet, zumindest eine Effektivierung der Leistungserbringung zu forcieren und so dem (potenziell) steigenden Beratungsbedarf nicht aktivierungsfähiger und/oder -bereiter Ratsuchender konstruktiv begegnen zu können.

#### 9.2.1 Beratungsangebote

Mit Blick auf die Beratungsangebote umfassen die Ergebnisse der Befragung die folgenden Aspekte:

1. Nachfrage nach BBB-Beratung
2. Themenschwerpunkte der Beratung
3. Beratungsangebote für Übergänge
4. Zielgruppen
5. Personengruppen
6. Ziele von BBB-Beratung

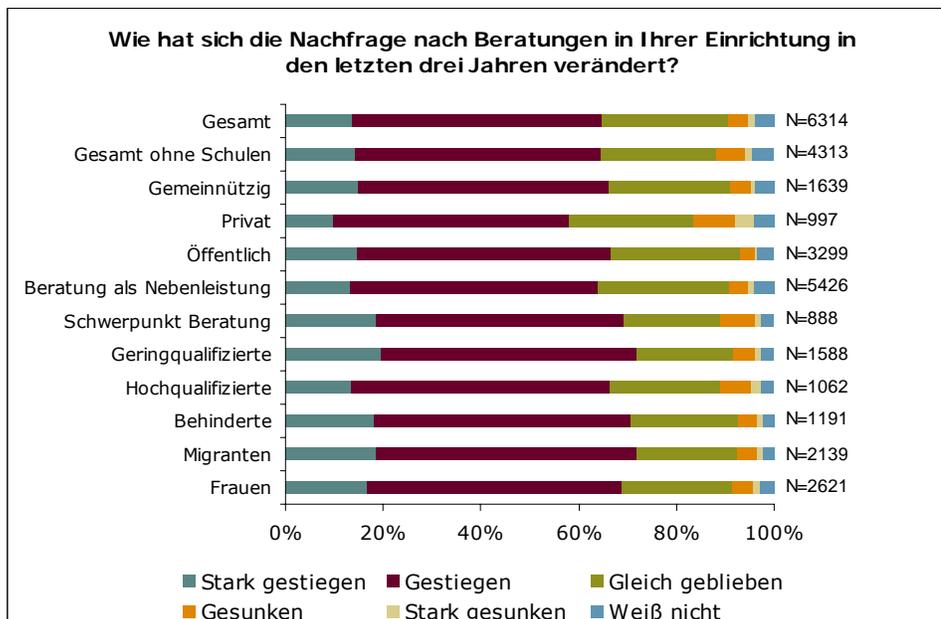
An dieser Stelle ist es wichtig zu betonen, dass die folgenden Ausführungen die Einschätzungen der befragten *Anbieter* zu den Beratungsangeboten reflektieren. Eine Einschätzung des Bedarfs an BBB-Beratung seitens der *Nutzer* oder gar ein Abgleich eines solchen Bedarfs mit den bestehenden Angeboten ergibt sich daraus nicht.

##### 9.2.1.1 Nachfrage nach BBB-Beratung

Die Mehrheit der Anbieter von BBB-Beratung in Deutschland verzeichnet eine wachsende Nachfrage nach ihren Beratungsleistungen.

Abbildung 16 zeigt die Einschätzung der Nachfrage für die letzten drei Jahre für die Grundgesamtheit und die verschiedenen Betrachtungsperspektiven. Fast zwei Drittel der Befragten konnten einen Anstieg der Nachfrage feststellen. Nur etwa 5 Prozent verzeichnen einen Nachfragerückgang. Diese Zahlen legen nahe, dass die Nachfrage nach BBB-Beratung in den letzten Jahren real gestiegen ist. Mit Blick auf das Ausmaß der Nachfrage nach BBB-Beratung müssen zwei differenzierte Betrachtungen gemacht werden: Zum einen kann das Wachstum bestimmter Einrichtungen auf Kosten anderer erfolgen, die entsprechend Kunden abgeben. Insbesondere seit der Liberalisierung des Beratungsmonopols 1998 ist die Beratungslandschaft dynamischer geworden. In Anbetracht des sehr geringen Anteils von Einrichtungen, die eine gesunkene Nachfrage angegeben haben (5,5 Prozent), ist allerdings davon auszugehen, dass die Nachfrage nach Beratung auch in absoluten Zahlen gestiegen ist. Zum anderen nimmt die BBB-Beratung unter den Beratungsangeboten der einzelnen Akteursgruppen eine sehr unterschiedliche Bedeutung ein. Während die von den klassischen Anbietern von BBB-Beratung erbrachten Beratungsleistungen weitgehend auf BBB-Beratung fokussieren, trifft dies insbesondere für Anbieter versteckter BBB-Beratung nicht zu. Hier stehen andere Beratungsangebote wie etwa Sozialberatung im Vordergrund. Die angegebene gestiegene Nachfrage kann sich somit auch auf solche Beratungsangebote beziehen.

**Abbildung 16: Veränderung der Nachfrage**



Der Vergleich der Grundgesamtheit mit den Betrachtungsperspektiven zeigt nur geringe Abweichungen. Allerdings fällt auf, dass private Anbieter weniger häufig einen Anstieg der Nachfrage angegeben haben, während die Nachfrage in einer höheren Zahl von gemeinnützigen und öffentlichen Einrichtungen gestiegen ist. Dies deckt sich mit den Angaben von Einrichtungen, die Personengruppen bedienen, die traditionell durch öffentliche und gemeinnützige Einrichtungen beraten werden, wie etwa Menschen mit Migrationshintergrund, Personen mit Behinderung oder Geringqualifizierte. Darüber hinaus ist bemerkenswert, dass Einrichtungen, die im Schwerpunkt Beratung erbringen, häufiger einen Anstieg der Nachfrage angegeben haben.

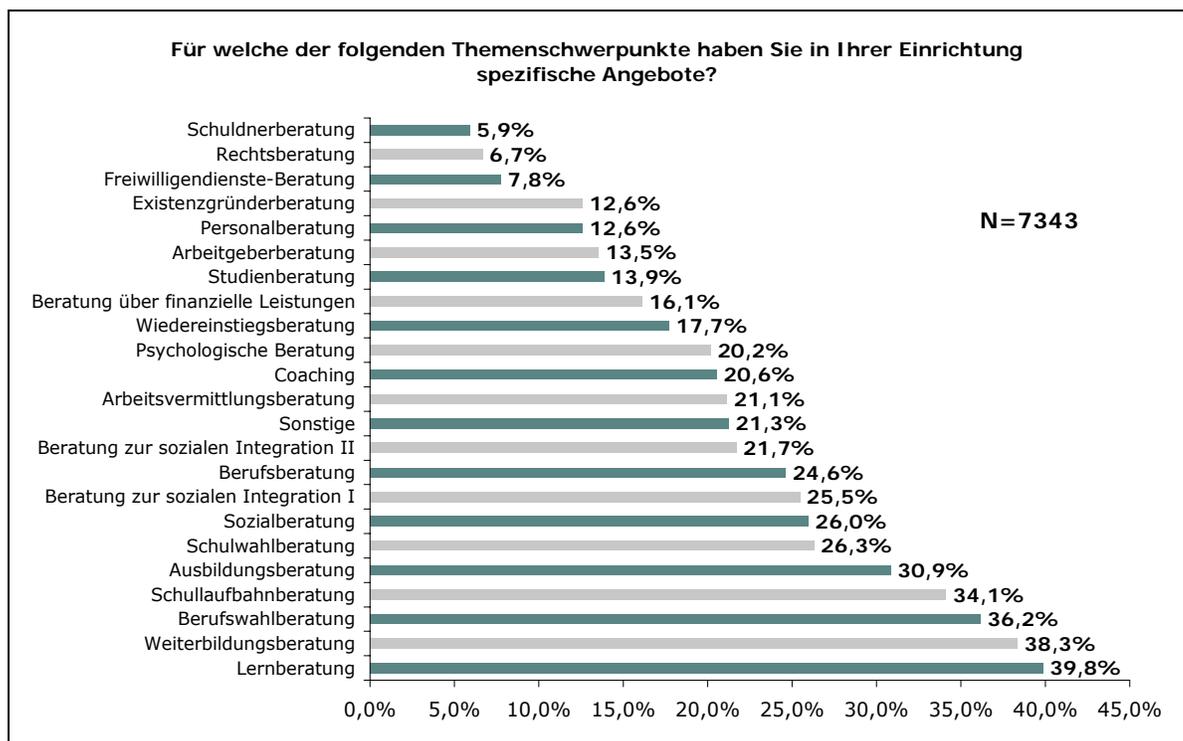
#### 9.2.1.2 Themenschwerpunkte der Beratung

Die Themenschwerpunkte beschreiben die inhaltliche Ausdifferenzierung der Beratungslandschaft sowie die der einzelnen Einrichtungen. Auf den ersten Blick verdeutlichen die Ergebnisse zu den verschiedenen Themenschwerpunkten die große Heterogenität der Beratungslandschaft. So umfassen die Beratungsangebote eine breite Palette von Themenschwerpunkten. Diese Heterogenität betrifft jedoch nur die Beratungslandschaft als Ganzes, nicht die einzelnen Anbieter von BBB-Beratung. Diese haben im Durchschnitt angegeben, jeweils zu etwa vier Themenschwerpunkten Beratung anzubieten.

Auf den zweiten Blick spiegeln sich in den Ergebnissen die drei großen Beratungsfelder – Beruf, Bildung und versteckte BBB-Beratung – wider. Die arbeitsmarkt-, schul-, hochschul-, weiterbildungs- und sozialrechtlichen Regelungen schlagen sich also in den Themenschwerpunkten der BBB-Beratung nieder. An erster Stelle ist hier die Bildungsberatung zu nennen. Mit den Themenfeldern Lern-, Berufswahl-, Schullaufbahn-, Ausbildungs- und Schulwahlberatung umfasst sie fünf der sechs meist genannten Kategorien. Ausbildungs- und Berufswahlberatung sind zudem auch für das Beratungsfeld Beruf bedeutsam. Gleiches gilt für die Weiterbildungsberatung, die nach der Lernberatung am häufigsten genannt wurde. Die hohe Zahl der Nennungen für diesen Beratungsschwerpunkt fällt allerdings insofern aus dem Rahmen, als dass es sich hierbei um einen kaum institutionalisierten Bereich handelt. Deutlich seltener sind dagegen eher kostenpflichtige Beratungen wie Personalberatung oder Karriereberatung/Laufbahnberatung/Coaching. Die häufigen Nennungen von Sozialberatung, Beratung zur sozialen Integration von Menschen mit Migrationshin-

tergrund und Beratung zur sozialen Integration von Menschen mit Behinderung zeigen, dass mindestens ein Fünftel aller Organisationen BBB-Beratung „versteckt“, d. h. im Kontext sozialer Beratung anbietet. Hier ist die Beratungsleistung Teil einer Beratung, die andere Lebensbereiche außerhalb von Bildung und Beruf umfasst. Für die Beschäftigungsberatung lassen sich – mit Ausnahme der (nur selten genannten) Freiwilligendienstberatung – keine relevanten Schwerpunkte benennen.

**Abbildung 17: Angebote für die einzelnen Themenschwerpunkte**



Herunter gebrochen auf die einzelnen Betrachtungsperspektiven werden Unterschiede in der Schwerpunktsetzung, aber auch in der Fokussierung (im Sinne der Konzentration auf wenige Angebote vs. breites Angebot zu verschiedenen Themen) deutlich. Wie Tabelle 30 zeigt, kann insbesondere für Einrichtungen, die spezifische Angebote für Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit Behinderung und/oder Geringqualifizierte vorhalten, ein vergleichsweise breites Angebot an Themenschwerpunkten in der Beratung konstatiert werden. Diese Einrichtungen weisen für eine hohe Zahl von Themenschwerpunkten häufigere Nennungen auf.

Der Blick auf die Trägerschaft wiederum deutet darauf hin, dass Einrichtungen in öffentlicher, privater und gemeinnütziger Trägerschaft in

unterschiedlichen Themenfeldern Schwerpunkte setzen. Für private Einrichtungen ist ein klarer Fokus auf „arbeitsmarkt- und wirtschaftsnahe“ Beratungsfelder zu erkennen (Karriereberatung/Laufbahnberatung/Coaching, Weiterbildungs-/Qualifizierungsberatung, Personalberatung, Existenzgründerberatung, Arbeitgeberberatung). Sehr ähnliche Themenschwerpunkte lassen sich zudem für Einrichtungen beschreiben, die Beratung als Schwerpunkt ihrer Leistungen benennen. Andere Themenschwerpunkte werden von diesen beiden Einrichtungstypen deutlich seltener genannt. Gemeinnützige Einrichtungen sind dagegen verstärkt in Beratungsschwerpunkten zu finden, die sich der „versteckten“ BBB-Beratung zuordnen lassen: Sie weisen einen starken Fokus auf soziale Fragen (Sozialberatung, Beratung zur Integration benachteiligter Personen, Beratung zur sozialen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund, Freiwilligendienst-Beratung) auf.

Tabelle 30: Themenschwerpunkte und Betrachtungsperspektiven

	Frauen	Migranten	Behinderte	Hochqualifizierte	Geringqualifizierte	Schwerpunkt Beratung	Beratung als Nebenleistung	Öffentlich	Privat	Gemeinnützig	Gesamt ohne Schulen	Gesamt
Schulwahlberatung	24,9%	33,1%	31,0%	20,6%	27,7%	13,1%	28,9%	41,0%	9,6%	13,1%	9,9%	26,6%
Schullaufbahnberatung	30,8%	41,7%	37,3%	25,2%	36,5%	16,7%	37,5%	53,5%	13,0%	16,5%	12,3%	34,4%
Berufswahlberatung	40,5%	47,2%	47,8%	36,4%	56,7%	33,7%	37,1%	40,4%	30,2%	36,5%	30,7%	36,5%
Ausbildungsberatung	35,9%	41,5%	40,0%	28,5%	51,5%	25,9%	32,1%	31,2%	27,8%	35,9%	30,1%	31,2%
Studienberatung	16,1%	14,8%	15,6%	24,5%	13,4%	15,9%	13,8%	16,8%	12,2%	10,7%	13,7%	14,0%
Berufsberatung	30,0%	29,7%	32,4%	32,0%	38,4%	26,2%	24,7%	25,6%	25,5%	24,1%	22,9%	24,9%
Karriereberatung/Laufbahnberatung/ Coaching	29,5%	18,1%	17,7%	50,5%	26,7%	43,1%	16,8%	11,7%	49,6%	16,0%	27,9%	20,4%
Lernberatung	40,4%	52,1%	48,2%	36,5%	49,0%	18,7%	43,2%	51,6%	28,0%	29,9%	25,5%	39,6%
Weiterbildungs-/Qualifizierungsberatung	48,4%	46,1%	39,3%	56,5%	54,0%	39,0%	38,9%	31,8%	55,4%	43,2%	48,4%	38,7%
Wiedereinstiegsberatung	27,7%	24,7%	26,4%	27,6%	34,1%	24,0%	17,0%	13,8%	24,4%	22,9%	24,6%	17,9%
Beratung im Zusammenhang mit Arbeitsvermittlung	27,3%	31,0%	34,6%	26,5%	44,9%	29,0%	20,2%	14,5%	29,8%	30,3%	27,8%	21,4%
Beratung über finanzielle Leistungen	20,3%	22,5%	30,0%	15,8%	23,9%	26,9%	14,6%	13,9%	9,4%	25,9%	22,7%	16,3%
Personalberatung	18,2%	9,7%	13,4%	34,0%	16,2%	29,6%	10,1%	7,9%	35,2%	5,7%	15,3%	12,7%
Schuldnerberatung	7,6%	9,9%	10,2%	2,8%	10,8%	10,7%	5,3%	3,7%	1,6%	13,6%	8,4%	6,0%
Rechtsberatung	7,4%	7,5%	8,7%	7,1%	7,4%	6,6%	6,8%	5,8%	4,9%	9,5%	9,4%	6,8%
Existenzgründerberatung	18,5%	12,8%	14,1%	27,1%	18,1%	26,1%	10,6%	10,5%	25,1%	8,1%	18,3%	12,7%
Sozialberatung	31,0%	40,2%	38,2%	15,5%	38,1%	35,4%	24,9%	21,4%	12,1%	47,2%	32,1%	26,2%
Psychologische Beratung	25,7%	21,8%	31,2%	27,6%	24,0%	36,9%	17,8%	18,4%	23,6%	23,1%	21,2%	20,4%
Beratung zur Integration benachteiligter Personen (z. B. behinderte Menschen)	24,8%	31,5%	68,3%	17,5%	36,8%	21,8%	22,0%	22,7%	12,7%	29,1%	23,4%	21,9%
Beratung zur sozialen Integration von Ausländern/Menschen mit Migrationshintergrund	30,7%	61,3%	34,8%	16,7%	42,8%	26,5%	25,7%	24,2%	14,6%	38,2%	29,5%	25,7%
Freiwilligendienste-Beratung (Freiwilliges Soziales Jahr, Zivildienst etc.)	9,1%	9,6%	11,6%	5,1%	11,5%	6,6%	8,0%	5,3%	2,3%	16,6%	9,6%	7,8%
Arbeitgeberberatung	17,1%	10,9%	21,1%	28,2%	20,2%	27,5%	11,5%	9,6%	29,0%	11,1%	19,5%	13,7%
Sonstige	23,0%	19,8%	18,2%	20,1%	20,1%	26,5%	20,4%	15,3%	19,8%	30,3%	27,3%	21,5%

Orange Markierung: Ausreißer nach oben; blaue Markierung: Ausreißer nach unten

Neben der differenzierten Analyse der Betrachtungsperspektiven gibt die Auswertung der Ergebnisse zu den Themenschwerpunkten für die einzelnen Akteure näheren Aufschluss darüber, welche Einrichtungen Beratung für die einzelnen Themenschwerpunkte anbieten. Tabelle 31 gibt einen Überblick über den Anteil der Einrichtungen eines Akteurstyps, die angegeben haben, für den jeweiligen Themenschwerpunkt Beratung anzubieten. Die Tabelle unterscheidet dabei nach vier Kategorien: „--“ bedeutet, dass weniger als 25 Prozent eines Akteurstyps angegeben haben, zu dem jeweiligen Schwerpunkt Beratung anzubieten. „-“ umfasst Akteure, für die 25 bis 50 Prozent der Einrichtungen entsprechende Angaben gemacht haben, „+“ bedeutet 50 bis 75 Prozent bieten in diesem Themenschwerpunkt Beratung an und „++“ stellt dar, dass mehr als 75 Prozent der Einrichtungen eines Akteurstyps in den jeweiligen Beratungsfeldern aktiv sind. Die Themenschwerpunkte, zu denen 50 Prozent oder mehr der Einrichtungen eines Akteurstyps Beratung anbieten, sind in der Tabelle farbig markiert.

Deutlich wird hier, dass zwar über alle Anbieter hinweg eine große Heterogenität herrscht, einzelne Anbieter sich aber – mit einzelnen Ausnahmen – auf wenige Themenschwerpunkte konzentrieren. Die zum Teil geäußerte Hypothese, dass viele Beratungsakteure Angebote in sehr vielen Beratungsbereichen anbieten und sich damit kein Beratungskern herausbildet, lässt sich durch die Befragungsergebnisse nicht bestätigen. Vielmehr weisen die Ergebnisse daraufhin, dass eine Zuordnung von Beratungsschwerpunkten zu einzelnen Akteurstypen in der Regel möglich ist. Dieser Befund bildet eine gute Voraussetzung, um hinsichtlich der Beratungsanliegen für Transparenz auf Seite der Ratsuchenden zu sorgen. Auffällig bei der Untersuchung der Themenschwerpunkte einzelner Akteure ist darüber hinaus, dass speziell bei Akteurstypen, für die ein gesetzlicher Auftrag besteht, Beratung in einem bestimmten Themenschwerpunkt vorzuhalten, eine relevante Anzahl von Einrichtungen diesen Auftrag offensichtlich für sich nicht erkennt. Beispielhaft seien hier die Arbeitsagenturen benannt, von denen mehr als 25 Prozent in der Befragung angegeben haben, keine spezifischen Beratungsangebote im Bereich Arbeitsvermittlung vorzuhalten. Diese Abweichung lässt sich durch zwei Interpretationen erklären: Zum einen fassen einige Respondenten ihre Angebote möglicherweise nicht als spezifisch auf. Zum zweiten gibt die Antwortverteilung auch Aufschluss über die Priorität von Beratung in der Einrichtung. Kernaufgabe der Arbeitsagenturen ist die Vermittlung von Arbeitssuchenden in den 1. Arbeitsmarkt. An diesem Ziel sind die internen Steuerungssysteme der BA

ausgerichtet. Auch Politik und Öffentlichkeit messen die Leistung der Arbeitsagenturen primär an diesem Ziel. In dem vorrangig auf die Arbeitsvermittlung ausgerichteten Umstrukturierungsprozess der Arbeitsagenturen in den letzten Jahren ist Beratung daher möglicherweise nicht immer prioritär behandelt worden (siehe auch Kapitel 6).

Lassen sich Anbietern vielfach einige wenige Themenschwerpunkte zuordnen, kann andersherum betrachtet konstatiert werden, dass für einige Schwerpunkte eine große Zahl von Anbietern Beratung vorhält, während für andere nur wenige Anbieter häufige Nennungen aufweisen. Neben der Berufswahl- und Ausbildungsberatung, weisen v. a. die insgesamt am häufigsten genannten Themenschwerpunkte Lernberatung und Weiterbildungsberatung die breiteste Streuung über die verschiedenen Akteure (im Sinne häufiger Nennungen bei vielen Akteuren) auf. Dieses Ergebnis ist erstens insofern wenig überraschend, als dass diese Themenschwerpunkte nicht zielgruppen- und lebensphasenspezifisch angelegt und damit für eine hohe Zahl von Einrichtungen bzw. Ratsuchenden relevant sind. Zweitens besteht hier aufgrund der Zuständigkeit der Länder eine große Heterogenität in den rechtlichen Regelungen, die drittens wiederum nur selten einzelne Anbieter „privilegieren“, indem sie diesen die Verantwortung zur Bereitstellung entsprechender Beratungsangebote zusprechen. Damit sind die Anbieterstrukturen in diesen Themenschwerpunkten in der Gesamtheit sehr intransparent (weil heterogen). Entscheidend für die Inanspruchnahme solcher Angebote ist jedoch der lokale/regionale Kontext. Hier kann sich die Anbieterstruktur durchaus auf eine überschaubare Zahl relevanter Anbieter reduzieren. Damit dies zutrifft, ist es jedoch notwendig, dass der Staat (d. h. die lokale/regionale Verwaltung) seine Steuerungsaufgaben (dort, wo er solche Angebote auch finanziert) aktiv wahrnimmt, indem er klare Ziele für die Weiterbildungsberatung definiert und zu diesen Leistungsvereinbarungen mit den Anbietern trifft.

Wichtig ist zu betonen, dass die Tabellen lediglich die Zahl der Nennungen für die einzelnen Themenschwerpunkte abbilden. Es können hier also ausschließlich Aussagen über die Zahl der Einrichtungen getroffen werden, die einen Themenschwerpunkt anbieten. Über Umfang, Inhalt, Qualität etc. der einzelnen Angebote/Einrichtungen ist damit noch nichts gesagt. Für eine Gesamtbewertung der vorhandenen Angebote müssen daher weitere Faktoren herangezogen werden, die die Eigenschaften der verschiedenen Anbieter erfassen.

Tabelle 31: Themenschwerpunkte der verschiedenen Akteure

Akteur	Themenschwerpunkte																			
	Schulwahlberatung	Schullaufbahnberatung	Berufswahlberatung	Ausbildungsberatung	Studienberatung	Berufsberatung	Karriereberatung / Coaching	Lernberatung	Weiterbildungsberatung	Wiedereinstiegsberatung	Arbeitsvermittlungsberatung	Finanzielle Beratung	Personalberatung	Schuldnerberatung	Existenzgründerberatung	Sozialberatung	Integrationsberatung für Benachteiligte	Integrationsberatung für Ausländer/Migranten	Freiwilligendienst-Beratung	Arbeitgeberberatung
Akademisches Auslandsamt	::	::	::	::	++	::	++	::	++	::	::	++	::	::	::	::	::	++	::	::
Arbeiter-Samariter-Bund	::	+	+	+	::	+	::	+	++	::	::	::	::	::	::	::	::	::	++	::
Arbeiterwohlfahrt	::	::	-	-	::	::	::	-	-	::	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
Arbeitgeberverband	::	::	-	+	::	-	::	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	++
Arbeitsagenturen	-	-	+	+	+	+	-	-	+	+	+	+	-	-	+	-	+	-	-	+
ARGE	::	::	-	-	::	-	::	-	+	+	++	+	-	-	-	-	-	-	-	+
AStA	::	::	-	-	++	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	+	-	-
Berufsbildungswerk	-	+	++	++	+	++	+	-	++	++	+	++	-	-	-	-	+	-	-	-
Berufsförderungsdienst der Bundeswehr	-	+	++	++	+	++	+	-	++	++	+	++	-	-	-	-	-	-	-	-
Berufsförderungswerk	-	-	+	+	-	+	-	-	++	+	+	-	-	-	-	+	++	-	-	+
Berufsgenossenschaft	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Berufsschule	-	++	+	+	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Berufsverband	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bürgerinitiative	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Caritas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	++	-	+	-	-
Coaching, priv. Berufs- und Karriereplanung	-	-	-	-	-	-	+	-	+	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-
Diakonisches Werk	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
DRK	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
Fachhochschule	-	-	-	-	++	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Frauenberatungsstelle	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
Gesamtschule	+	++	++	+	-	+	-	++	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gewerkschaft	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Grundschule	+	++	-	-	-	-	-	++	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gymnasium	+	++	+	-	+	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Handwerkskammer	-	-	+	++	-	-	+	-	++	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-
Hauptschule	+	++	++	+	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IHK	-	-	-	+	-	-	-	-	++	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	+
Internationaler Bund	-	-	++	++	-	+	-	+	+	-	+	-	-	-	-	++	+	++	-	-
Jugendgerichtshilfe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-

Tabelle 31: Themenschwerpunkte der verschiedenen Akteure (Fortsetzung)

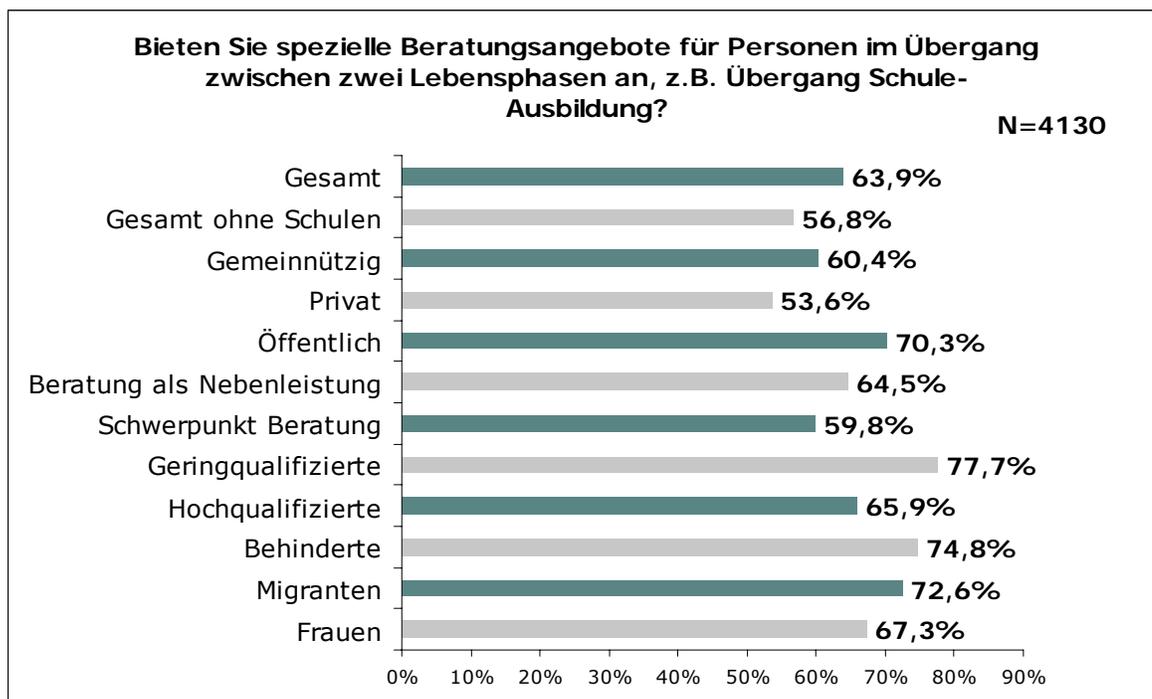
Akteur	Themenschwerpunkte																			
	Schulwahlberatung	Schullaufbahnberatung	Berufswahlberatung	Ausbildungsberatung	Studienberatung	Berufsberatung	Karriereberatung / Coaching	Lernberatung	Weiterbildungsberatung	Wiedereinstiegsberatung	Arbeitsvermittlungsberatung	Finanzielle Beratung	Personalberatung	Schuldnerberatung	Existenzgründerberatung	Sozialberatung	Integrationsberatung für Benachteiligte	Integrationsberatung für Ausländer/Migranten	Freiwilligendienst-Beratung	Arbeitsgeberberatung
Kirchengemeinde	--	--	--	--	--	--	--	--	-	--	--	--	--	--	--	-	--	--	-	--
Komm. Integrationsberatung	--	--	--	--	--	--	--	-	-	--	--	--	--	--	--	-	-	+	--	--
Komm. Jugendhilfe	--	-	-	-	--	--	--	-	++	+	--	--	--	--	--	+	-	-	--	--
Komm. Weiterbildung	-	-	-	-	--	--	--	-	++	+	--	--	--	--	--	+	-	-	+	--
Malteser Hilfsdienst	--	--	--	--	--	--	--	--	-	--	--	--	--	--	--	+	-	--	+	--
Migrationsberatung	-	-	+	-	-	-	--	--	-	--	-	--	--	--	--	++	--	++	--	--
Optionskommune	--	--	-	-	--	-	--	--	+	-	+	-	--	-	-	-	+	-	--	+
Paritätischer Wohlfahrtsverband	--	--	-	-	--	--	--	--	-	-	-	--	--	--	--	++	-	-	--	--
Partei	--	--	-	-	-	-	+	--	-	--	-	--	--	-	--	+	-	-	--	--
Personalberatung	--	--	--	--	--	--	+	--	-	--	-	--	++	--	--	--	--	--	--	-
Private Hochschule	--	--	-	--	++	--	+	-	+	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Privatschule	-	-	-	-	--	-	--	+	+	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Realschule	+	++	++	-	--	+	--	+	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Rehaträger bzw. -verband	--	--	-	+	--	-	--	--	-	+	-	-	--	--	--	--	+	--	--	-
Rentenversicherungsträger	--	--	-	--	--	--	--	--	-	-	-	-	--	--	--	--	-	--	--	-
Selbsthilfegruppe	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	+	-	-	--	--
Sonderschule	+	++	+	-	--	--	--	++	--	--	--	--	--	--	--	--	+	--	--	--
Sozialamt	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	-	--	--	--	+	-	-	--	--
Stiftung	--	--	-	-	--	-	--	--	-	--	-	--	--	--	--	-	-	--	--	--
Studentenwerk	--	--	--	--	-	--	--	-	--	--	--	+	--	--	--	++	+	-	--	--
Universität	--	--	-	--	+	--	-	-	+	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Unternehmen	--	--	--	--	--	--	+	--	+	--	-	--	-	--	-	--	--	--	--	-
Verbraucherschutz	--	--	--	--	--	--	--	--	-	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Volkshochschule	--	--	-	--	--	--	--	+	++	-	--	--	--	--	--	--	--	-	--	--
Zeitarbeitsfirma	--	--	--	--	--	-	-	--	-	-	+	--	++	--	--	--	--	--	--	+
Zentrale Studienberatung	--	--	-	--	++	--	+	+	+	--	--	--	--	--	--	-	-	--	--	--

Orange Markierung: Ausreißer nach oben; blaue Markierung: Ausreißer nach unten

### 9.2.1.3 Beratungsangebote für Übergänge

Die Häufigkeit spezifischer Angebote der Beratungseinrichtungen für Übergangsphasen untermauert die Relevanz von Übergangsphasen für die Gestaltung der Bildungs- und Berufsbiografie und den dadurch produzierten erhöhten Beratungsbedarf. Beinahe zwei Drittel aller Organisationen haben spezielle Angebote für Übergangsphasen.

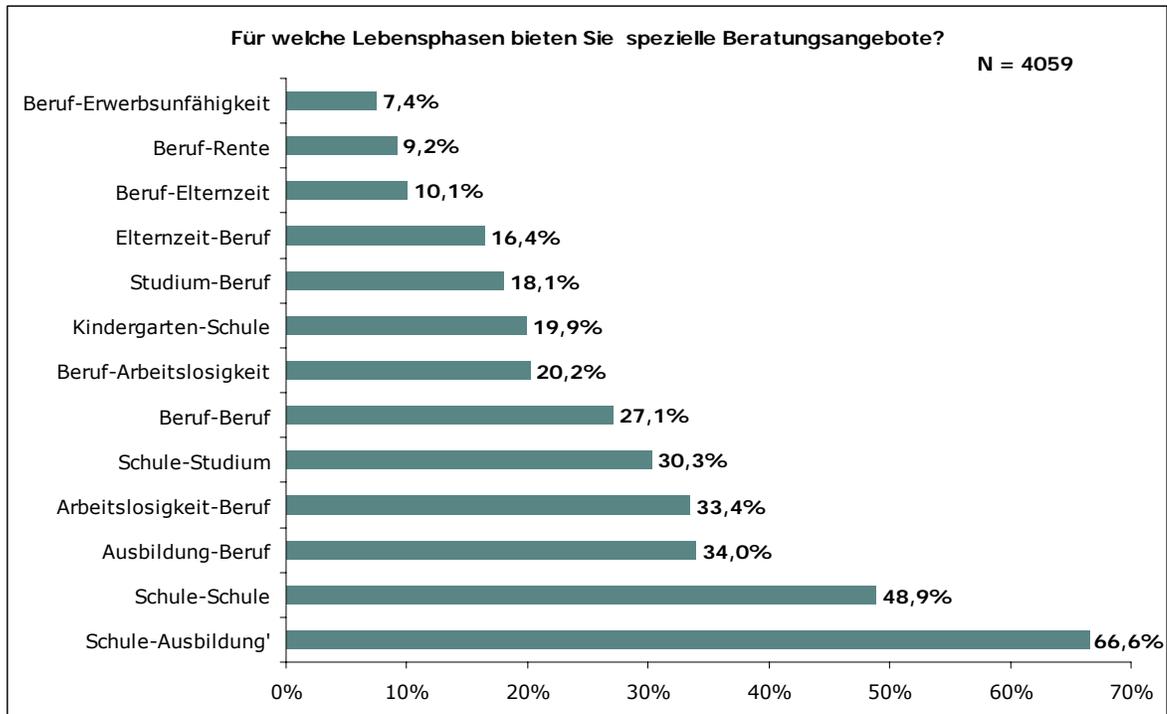
Abbildung 18: Angebote für Übergangsphasen



Die große Mehrzahl des Angebots für Übergangsphasen fokussiert dabei auf institutionalisierte Übergangsphasen zwischen Wachstums-, Erkundungs- und Etablierungsphase (Abbildung 19): Schule–Ausbildung und Schule–Schule sind die mit weitem Abstand am häufigsten genannten Kategorien. Zusammen mit dem Übergang Schule–Studium, der ebenfalls zu den fünf am häufigsten genannten Kategorien gehört, sind sie institutionalisierte Übergänge. Der Übergang Arbeitslosigkeit–Beruf ist die vierthäufigste Kategorie. Somit dominieren die rechtlich geregelten Beratungsleistungen das Angebot für spezifische Übergänge. Durch interne Faktoren seitens potenzieller Ratsuchender motivierte Übergänge (siehe Kapitel 4) werden wesentlich seltener als spezifische Angebote seitens der Beratungseinrichtungen angegeben. Eine Ausnahme bildet der Übergang Aus-

bildung–Beruf; ansonsten gehören Übergänge wie Beruf–Beruf, Elternzeit–Beruf oder Studium–Beruf zu den selteneren Kategorien.

**Abbildung 19: Angebote für spezifische Übergangsphasen**



Auffällig ist auch, dass das Angebot die Wachstums- und Erkundungsphase der Nutzer besser abdeckt, als Etablierungs-, Erhaltungs- und Loslösungsphase. Das entspricht den Bedürfnissen der Arbeitnehmer mit einem Normalarbeitsverhältnis. Das Normalarbeitsverhältnis ist in der Wissensgesellschaft jedoch nicht mehr das gängige Modell der Berufsbiografie (siehe Kapitel 3). Diese Entwicklung spiegelt das bestehende Angebot an Übergangsberatung gegenwärtig nicht wider. Deutlich unterrepräsentiert sind auch Angebote für den Übergang Beruf–Rente. Dieser Übergang gewinnt im Zuge des demografischen Wandels eine immer größere Bedeutung; die Anzahl potenzieller Ratsuchender an diesem Übergang wächst stetig an. Da die demografische Entwicklung ein sehr konstanter, langfristig stabiler Faktor ist, wird diese Entwicklung in den kommenden Jahren weiter voranschreiten.

Die Häufigkeitsverteilung ohne Schulen verdeutlicht, dass Schulen zu den Hauptanbietern für Beratung an den Übergängen Kindergarten–Schule und Schule–Schule gehören. Die Nennungen für diese zwei Übergänge sinken für die Grundgesamtheit ohne Schulen deutlich, während sie

für die weiteren Übergänge, die Schulen involvieren (Schule-Ausbildung, Schule-Studium) konstant bleiben. Hier teilen sich die Schulen somit die Beratung mit anderen Anbietern. Für alle anderen Übergänge steigen die Anteile an der Grundgesamtheit ohne Schulen deutlich an. Die hohe Zahl der Schulen erklärt somit auch die vergleichsweise geringen Nennungen öffentlicher Träger für viele dieser Übergänge, wenn man die Grundgesamtheit mit Schulen betrachtet. Einrichtungen, die Beratung im Schwerpunkt anbieten, weisen im Vergleich zu den anderen Betrachtungsperspektiven für deutlich mehr Übergänge spezifische Beratung auf.

Auch für die Übergänge kann der Blick auf die Beratungsangebote der verschiedenen Akteure weiteren Aufschluss über die bestehenden Beratungsschwerpunkte geben. So fällt auf, dass sich – analog zu den Themenschwerpunkten – die am häufigsten genannten Übergänge Schule-Ausbildung, Ausbildung-Beruf und Arbeitslosigkeit-Beruf auch über die meisten Akteure verteilen. Der ebenfalls häufig genannte Übergang Schule-Schule wird dagegen von den Schulen dominiert, ergänzt durch wenige kommunale oder gemeinnützige Akteure.

Tabelle 32: Übergänge und Betrachtungsperspektiven

	Beratung für Frauen	Beratung für Menschen mit Migrationshintergrund	Beratung für Menschen mit Behinderung	Beratung für Hochqualifizierte	Beratung für geringqualifizierte	Schwerpunkt Beratung	Beratung als Nebenleistung	Öffentliche Trägerschaft	Private Trägerschaft	Gemeinnützige Trägerschaft	Gesamt ohne Schulen	Gesamt
Kindergarten–Schule	17,2%	19,7%	29,1%	13,3%	15,5%	8,5%	21,6%	27,5%	7,4%	11,1%	9,2%	19,9%
Schule–Schule	42,4%	53,8%	49,8%	33,0%	45,6%	29,7%	51,8%	64,4%	21,6%	31,5%	24,2%	48,9%
Schule–Ausbildung	63,6%	73,9%	72,6%	49,8%	79,5%	56,0%	68,2%	66,4%	54,8%	76,5%	64,4%	66,6%
Schule–Studium	32,5%	29,8%	28,4%	45,1%	26,3%	37,4%	29,2%	30,7%	30,3%	28,7%	32,8%	30,3%
Ausbildung–Beruf	40,6%	42,1%	38,9%	40,0%	52,5%	47,9%	31,9%	22,8%	47,0%	51,2%	48,4%	34,0%
Studium–Beruf	23,4%	14,8%	21,0%	42,6%	15,8%	40,6%	14,7%	14,1%	36,2%	13,2%	28,6%	18,1%
Beruf–Arbeitslosigkeit	28,1%	27,6%	27,8%	28,8%	34,4%	42,1%	16,9%	12,2%	28,8%	33,0%	32,1%	20,2%
Beruf–Elternzeit	16,9%	11,8%	12,1%	16,0%	13,1%	20,9%	8,4%	6,5%	13,0%	15,4%	15,3%	10,1%
Arbeitslosigkeit–Beruf	43,3%	45,5%	37,8%	41,8%	52,9%	60,7%	29,3%	18,4%	52,4%	56,5%	53,5%	33,4%
Elternzeit–Beruf	26,0%	19,2%	18,1%	26,2%	22,4%	32,9%	13,9%	11,2%	24,5%	22,0%	25,8%	16,4%
Beruf–Beruf (berufliche Neuorientierung)	36,8%	27,1%	30,3%	52,2%	36,2%	55,5%	22,9%	16,2%	59,1%	30,4%	42,3%	27,1%
Beruf–Erwerbsunfähigkeit	9,9%	8,7%	16,8%	11,6%	12,1%	18,2%	5,8%	4,4%	7,6%	14,0%	12,3%	7,4%
Beruf–Rente	12,2%	10,4%	14,9%	14,3%	12,1%	19,9%	7,6%	5,4%	12,3%	15,5%	14,9%	9,2%

Orange Markierung: Ausreißer nach oben; blaue Markierung: Ausreißer nach unten

Die Trends, die sich bereits bei der Aufarbeitung der Übergangsberatung aus der Sicht der Betrachtungsperspektiven abgezeichnet haben, bestätigen sich mit Blick auf die Übergangsberatung der einzelnen Beratungsakteure. Der Übergang Beruf-Rente wird ausschließlich von Einrichtungen des Verbraucherschutzes mehrheitlich bedient. Hier liegt auch ein (bisher nicht ausgeschöpftes) Potenzial für die Beschäftigungsberatung. Die Beratungsakteure stehen vor der Herausforderung, die steigenden Bedarfe an diesem Übergang zu decken, und vor der Chance, ein wachsendes Segment auf dem Beratungsmarkt für sich zu erschließen. Gleiches gilt für den Übergang Kindergarten-Schule. Die Bedeutung der frühzeitigen passgenauen Steuerung der Bildungsbiografie, die dazu dient, soziale Unterschiede zu nivellieren und eine gleichberechtigte Teilhabe aller gesellschaftlichen Gruppen an Bildung zu ermöglichen, wird gegenwärtig in der politischen Debatte ausführlich diskutiert. Beratung kann in dieser Frühphase kindlicher Entwicklungen seine Funktion als Gelenkstelle besonders effektiv wahrnehmen. Diese Relevanz von BBB-Beratung am Übergang Kindergarten-Schule bildet sich aktuell weder in den Beratungsschwerpunkten der Beratungsakteure noch in umfassenden gesetzlichen Bestimmungen zu verpflichtender Beratung ab.

Ebenso wie bei den Themenschwerpunkten veranschaulicht das Antwortverhalten zu Übergangsberatungen erneut, dass eine relevante Anzahl von Einrichtungen bestimmter Akteurstypen keinen gesetzlichen Beratungsauftrag für sich nicht erkennt. So wäre beispielsweise zu erwarten gewesen, dass alle Arbeitsagenturen und ARGE n für die Beratung am Übergang Arbeitslosigkeit-Beruf spezifische Angebote vorhalten.

**Tabelle 33: Beratungsangebote der verschiedenen Akteure für Übergänge**

Akteur	Übergänge												
	Kindergarten-Schule	Schule-Schule	Schule-Ausbildung	Schule-Studium	Ausbildung-Beruf	Studium-Beruf	Beruf-Arbeitslosigkeit	Beruf-Elternzeit	Arbeitslosigkeit-Beruf	Elternzeit-Beruf	Beruf-Beruf	Beruf-Erwerbsunfähigkeit	Beruf-Rente
Akademisches Auslandsamt	::	::	::	++	-	::	++	::	::	::	::	::	::
Arbeiterwohlfahrt	::	-	++	-	-	::	::	-	+	::	::	::	::
Arbeitgeberverband	::	-	++	::	+	::	::	::	-	::	-	::	::
Arbeitsagenturen	::	-	++	+	++	+	+	-	+	+	+	-	::
ARGE	::	::	+	-	+	-	+	-	+	-	+	::	::
ASTA	::	::	::	++	::	++	::	::	::	::	::	::	::
Berufsbildungswerk	::	::	++	-	+	::	::	::	-	::	::	::	::

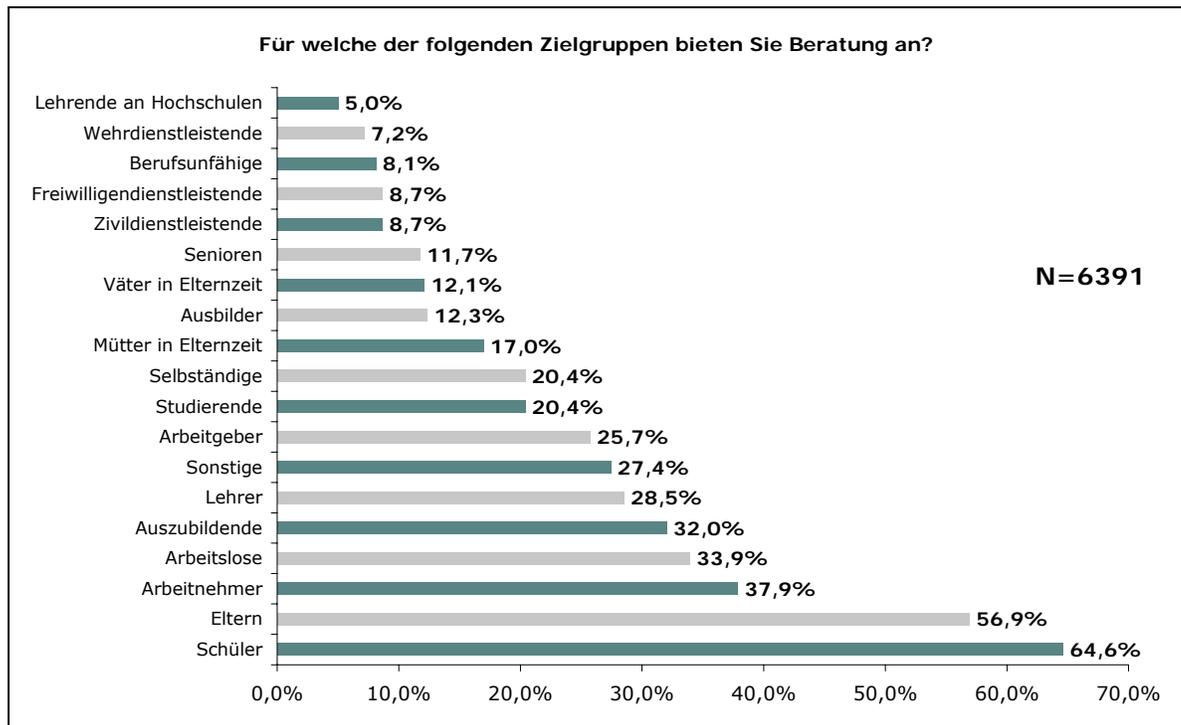
**Tabelle 33: Beratungsangebote der verschiedenen Akteure für Übergänge  
(Fortsetzung)**

Akteur	Übergänge												
	Kindergarten- Schule	Schule-Schule	Schule-Ausbildung	Schule-Studium	Ausbildung-Beruf	Studium-Beruf	Beruf-Arbeitslosigkeit	Beruf-Elternzeit	Arbeitslosigkeit-Beruf	Elternzeit-Beruf	Beruf-Beruf	Beruf-Erwerbsunfähigkeit	Beruf-Rente
Berufsförderungsdienst der Bundeswehr	--	--	+	+	++	+	-	-	-	-	++	-	-
Berufsförderungswerk	--	--	-	--	-	--	-	--	++	--	++	+	-
Berufsgenossenschaft	--	--	-	-	-	--	-	--	-	--	++	+	-
Berufsschule	--	+	++	+	+	--	--	--	--	--	--	--	--
Berufsverband	--	--	+	-	-	+	-	--	--	--	-	--	--
Bürgerinitiative	--	+	++	+	+	+	+	--	+	+	+	--	--
Caritas	--	+	++	-	-	--	-	--	+	--	--	--	--
Coaching, Berufs- und Karriereplanung	--	--	-	--	-	+	-	--	+	-	++	--	--
Diakonisches Werk	--	-	++	--	-	--	-	--	+	--	-	--	--
DRK	--	-	+	--	-	--	-	--	-	--	--	--	--
Fachhochschule	--	--	--	++	--	+	--	--	--	--	--	--	--
Frauenberatungsstelle	--	--	-	--	+	-	+	+	++	++	+	-	--
Gesamtschule	--	++	++	+	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Gewerkschaft	--	--	+	-	+	-	-	--	+	-	-	-	--
Grundschule	++	++	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Gymnasium	--	++	++	++	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Handwerkskammer	--	--	++	--	++	--	--	--	+	--	+	--	--
Hauptschule	--	++	++	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
IHK	--	--	++	-	+	-	--	--	-	--	+	--	--
Internationaler Bund	--	-	++	-	++	--	-	--	++	--	--	--	--
Jugendgerichtshilfe	-	+	++	-	--	--	-	-	-	-	--	--	--
Jugendgerichtshilfe	-	+	++	-	--	--	-	-	-	-	--	--	--
Kirchengemeinde	--	-	++	-	-	--	--	--	--	--	--	--	--
Komm. Integrationsberatung	+	+	++	-	-	--	--	--	+	--	--	--	--
Komm. Jugendhilfe	-	+	++	--	-	--	-	--	-	--	--	--	--
Komm. Weiterbildung	--	-	-	-	+	-	-	-	+	+	+	--	--
Malteser Hilfsdienst	--	-	+	-	--	--	--	--	--	--	+	--	--
Migrationsberatung	--	+	++	+	+	--	-	--	+	--	--	--	--
Optionskommune	--	--	+	--	+	--	-	--	++	-	--	-	-
Paritätischer Wohlfahrtsverb.	--	-	+	--	-	--	-	--	+	--	-	-	-
Personalberatung	--	--	+	--	-	+	-	--	+	--	++	--	--
Private Hochschule	--	--	--	+	--	+	--	--	--	--	--	--	--
Privatschule	--	+	++	-	-	--	--	--	-	--	-	--	--
Realschule	--	++	++	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Rehaträger bzw. -verband	--	+	++	+	+	+	+	--	++	+	+	+	-
Rentenversicherungsträger	--	--	--	--	+	-	-	--	-	--	-	-	--
Selbsthilfegruppe	--	--	-	--	-	--	-	--	+	--	--	-	--
Sonderschule	+	++	++	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Sozialamt	--	-	+	-	-	--	-	--	--	--	--	-	-
Stiftung	--	-	++	--	+	-	--	--	+	--	-	--	--
Studentenwerk	--	--	--	++	--	++	--	--	--	--	--	--	--
Universität	--	--	--	+	--	++	--	--	--	--	--	--	--
Unternehmen	--	--	-	--	+	-	-	--	+	-	+	--	--
Verbraucherschutz	+	--	+	+	+	--	+	--	+	+	--	+	+
Volkshochschule	--	-	+	-	-	--	-	--	+	-	-	--	-
Zeitarbeitsfirma	--	--	+	-	+	+	+	-	++	+	++	--	--
Zentrale Studienberatung	--	--	--	++	--	++	--	--	--	--	--	--	--

#### 9.2.1.4 Zielgruppen

Die Ergebnisse zu den Zielgruppen sind konsistent mit den vorherigen Auswertungen: Angebote für Zielgruppen in der Etablierungs-, Erhaltungs- und Loslösungsphase gibt es weniger häufig als für Zielgruppen in der Wachstums- und Erkundungsphase. Damit dominieren Angebote für die klassischen Zielgruppen der Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik. Die langjährige Regulierung der Berufsberatung sowie von Teilen der Bildungsberatung durch ein staatliches Monopol hat Auswirkungen auf die Häufigkeiten der spezifischen Angebote für die Zielgruppen: Eltern, Schüler, Arbeitslose und Auszubildende sind am häufigsten vertreten. Die große Anzahl von Angeboten für Arbeitnehmer deutet darauf hin, dass sich das Angebot auch auf die Etablierungs- und Erhaltungsphase ausweitet.

**Abbildung 20: Zielgruppen**



Die große Bedeutung dieser fünf Zielgruppen ändert sich auch nicht bei der Auswertung der Häufigkeiten ohne Schulen (siehe Tabelle 34). Die Auswertung macht jedoch deutlich, dass außerhalb der Schulen Arbeitnehmer die häufigste Zielgruppe darstellen. Der Schwerpunkt der Leistungen liegt aber nach wie vor auf Personen in der Wachstums- und Erkundungsphase.

Tabelle 34: Beratungsangebote für Zielgruppen nach Betrachtungsperspektiven

	Beratung für Frauen	Beratung für Menschen mit Migrationshintergrund	Beratung für Menschen mit Behinderung	Beratung für Hochqualifizierte	Beratung für geringqualifizierte	Schwerpunkt Beratung	Beratung als Nebenleistung	Öffentliche Trägerschaft	Private Trägerschaft	Gemeinnützige Trägerschaft	Gesamt ohne Schulen	Gesamt
Lehrer	29,5%	29,9%	35,1%	35,9%	29,7%	31,7%	28,1%	35,4%	21,5%	20,8%	23,1%	28,6%
Schüler	61,1%	73,2%	72,2%	50,3%	71,2%	47,4%	67,7%	79,1%	38,9%	58,5%	50,2%	64,8%
Eltern	56,4%	65,9%	65,2%	45,0%	61,4%	45,1%	59,1%	71,4%	31,9%	50,7%	41,8%	57,1%
Wehrdienstleistende	8,7%	8,6%	10,4%	12,1%	10,8%	11,2%	6,5%	7,0%	8,6%	6,3%	10,0%	7,2%
Zivildienstleistende	10,2%	9,9%	14,0%	10,9%	11,3%	11,3%	8,3%	7,3%	7,2%	12,4%	11,7%	8,7%
Freiwilligendienstleistende	10,1%	9,7%	12,2%	9,3%	11,3%	12,0%	8,1%	6,5%	4,9%	15,3%	12,1%	8,7%
Auszubildende	36,1%	41,0%	38,2%	31,0%	50,0%	38,3%	30,9%	25,6%	31,3%	45,2%	40,2%	31,9%
Ausbilder	15,2%	11,7%	13,7%	20,2%	17,8%	18,1%	11,4%	10,6%	17,4%	11,5%	16,1%	12,3%
Studierende	23,6%	20,5%	24,3%	37,9%	17,8%	33,0%	18,4%	18,4%	25,7%	19,0%	26,0%	20,5%
Lehrende an Hochschulen	7,1%	3,9%	4,6%	15,0%	4,0%	11,5%	4,0%	3,5%	10,4%	3,7%	7,0%	5,0%
Arbeitnehmer	47,6%	41,1%	37,8%	60,9%	48,5%	66,9%	33,2%	23,7%	67,1%	43,2%	53,8%	38,0%
Arbeitgeber	30,4%	20,9%	28,1%	49,3%	31,2%	49,3%	22,0%	16,7%	55,9%	20,3%	36,8%	25,8%
Arbeitslose	41,6%	50,4%	40,4%	36,9%	57,1%	50,6%	31,3%	22,3%	42,0%	52,2%	48,1%	34,0%
Mütter in Elternzeit	26,2%	24,5%	20,4%	20,5%	24,5%	27,5%	15,2%	13,0%	14,9%	26,2%	23,5%	16,9%
Väter in Elternzeit	18,6%	17,0%	16,8%	16,5%	18,0%	20,0%	10,8%	9,3%	12,0%	17,3%	16,9%	12,1%
Senioren	15,2%	17,8%	15,1%	10,7%	14,3%	16,6%	11,0%	9,4%	9,2%	18,7%	17,0%	11,8%
Berufsunfähige	10,2%	11,9%	18,7%	9,1%	13,6%	14,2%	7,2%	5,6%	6,0%	15,0%	11,6%	8,1%
Selbstständige	26,6%	15,9%	17,2%	46,1%	21,6%	44,8%	16,5%	12,4%	49,3%	13,2%	29,5%	20,4%
Sonstige	29,7%	31,8%	28,7%	24,5%	27,9%	39,9%	25,5%	19,7%	27,0%	41,8%	37,9%	27,5%

Orange Markierung: „Ausreißer nach oben“; Blaue Markierung: „Ausreißer nach unten“

Die häufige Nennung der genannten Zielgruppen dürfte daneben jedoch auch dadurch bedingt sein, dass sie im Vergleich zu anderen Zielgruppen einen hohen Anteil in der Bevölkerung einnehmen. Allerdings stößt die Zielgruppe der Senioren auf deutlich weniger spezifische Angebote, obwohl diese ebenfalls eine der größten gesellschaftlichen Gruppen bilden.

Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass mit Abschluss der Schulzeit und möglicher Freiwilligen-/Pflichtdienste die Bedeutung von Einrichtungen steigt, die Beratung im Schwerpunkt erbringen. Bei allen Zielgruppen, die außerhalb dieser Phasen zu verorten sind, weisen solche Einrichtungen häufigere Nennungen auf. Dies trifft weitgehend auch im Vergleich zur Grundgesamtheit ohne Schulen zu. Analysiert man die Bedeutung der Trägerschaft, so zeigen private Einrichtungen einen Fokus auf arbeitsmarkt- und wirtschaftsnahe Angebote. Im Falle der Zielgruppen ist diese Tendenz an den Zielgruppen Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Ausbilder und Lehrende an Hochschulen festzumachen, die überproportional viele Nennungen seitens privater Einrichtungen erhalten. Betrachtet man die Grundgesamtheit ohne Schulen, zeigt sich für Arbeitnehmer und Arbeitgeber allerdings auch insgesamt ein deutlicher Anstieg. Dieses Ergebnis kann angesichts des eingegrenzten Zielgruppenspektrums der Schulen als erwartbar bewertet werden.

Analog zur Auswertung der Themenschwerpunkte und Übergänge lässt sich auch für die Zielgruppen eine Zuordnung zu den einzelnen Akteuren vornehmen (siehe Tabelle 35). Hier fällt zunächst die hohe Zahl von Akteuren auf, deren Mehrheit Angebote für Schüler vorhält – auch wenn diese die insgesamt am häufigsten genannte Zielgruppe darstellt. Die weiteren häufig genannten Zielgruppen – mit Arbeitnehmern, Arbeitgeber, Arbeitslosen und Auszubildenden bilden sie weitgehend Zielgruppen mit einem starken Arbeitsmarktbezug – weisen ebenfalls für eine hohe Zahl von Akteuren eine große Bedeutung auf. Eine detaillierte Zuordnung der für die einzelnen Akteure wesentlichen Zielgruppen erfolgt im Rahmen der Erstellung von Akteursprofilen (siehe Abschnitt 9.3).<sup>150</sup>

---

<sup>150</sup> Die einzelnen Profile der Anbietertypen von BBB-Beratung finden sich im Anhang.

Tabelle 35: Beratungsangebote der verschiedenen Akteure für Zielgruppen

Akteur	Lehrer	Schüler	Eltern	Wehrdienstleistende	Zivildienstleistende	Freiwilligendienstleistende	Auszubildende	Ausbilder	Studierende	Lehrende an Hochschulen	Arbeitnehmer	Arbeitgeber	Arbeitslose	Mütter in Elternzeit	Väter in Elternzeit	Senioren	Berufsunfähige	Selbstständige
Akademisches Auslandsamt	::	++	::	::	::	::	::	::	++	++	::	::	::	::	::	::	::	::
Arbeiter-Samariter-Bund	::	++	::	::	++	++	++	::	::	::	::	::	::	::	::	::	::	::
Arbeiterwohlfahrt	::	+	-	::	::	::	-	::	::	::	-	::	+	-	::	-	::	::
Arbeitgeberverband	-	+	-	::	::	::	+	::	::	::	-	++	-	::	::	::	::	-
Arbeitsagenturen	-	+	+	-	-	-	+	-	+	-	++	+	++	+	-	-	-	+
ARGEn	::	-	-	::	::	::	-	::	::	::	+	+	+	::	::	::	::	-
AStA	::	-	::	::	::	::	-	::	++	::	::	::	::	::	::	::	::	::
Berufsbildungswerk	-	++	+	-	-	-	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-
Berufsförderungsdienst der Bundeswehr	::	-	-	++	-	+	-	-	++	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Berufsförderungswerk	::	-	-	-	-	-	-	-	-	-	++	++	++	-	-	-	+	-
Berufsgenossenschaft	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	++	++	-	-	-	-	-	-
Berufsschule	-	++	++	-	-	-	++	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Berufsverband	::	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bürgerinitiative	::	+	++	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-
Caritas	::	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-
Coaching, priv. Berufs- und Karriereplanung	::	-	-	-	-	-	-	-	-	-	++	+	-	-	-	-	-	+
Diakonisches Werk	::	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-
DRK	-	++	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Fachhochschule	-	++	+	-	-	-	-	-	++	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Frauenberatungsstelle	::	-	-	-	-	-	-	-	-	-	+	-	+	+	-	-	-	-
Gesamtschule	-	++	++	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gewerkschaft	-	+	-	-	-	-	+	++	-	-	++	-	+	-	-	-	-	-
Grundschule	-	++	++	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Gymnasium	-	++	++	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Handwerkskammer	-	++	+	-	-	-	++	++	-	-	++	++	+	-	-	-	-	+
Hauptschule	-	++	++	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IHK	-	+	-	-	-	-	++	++	-	-	++	++	-	-	-	-	-	++
Internationaler Bund	::	++	+	-	-	-	++	-	-	-	-	-	++	-	-	-	-	-
Jugendgerichtshilfe	-	+	++	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Orange Markierung: Ausreißer nach oben; blaue Markierung: Ausreißer nach unten

Tabelle 35: Beratungsangebote der verschiedenen Akteure für Zielgruppen (Fortsetzung)

Akteur	Zielgruppe																	
	Lehrer	Schüler	Eltern	Wehrdienstleistende	Zivildienstleistende	Freiwilligendienstleistende	Auszubildende	Ausbilder	Studierende	Lehrende an Hochschulen	Arbeitnehmer	Arbeitgeber	Arbeitslose	Mütter in Elternzeit	Väter in Elternzeit	Senioren	Berufsunfähige	Selbstständige
Kirchengemeinde	--	+	-	--	-	--	-	--	--	--	--	-	-	--	--	--	--	--
Komm. Integrationsberatung	-	-	+	--	--	--	-	--	--	--	-	-	-	--	--	--	--	--
Komm. Jugendhilfe	-	++	+	--	--	--	+	--	--	--	--	-	-	--	--	--	--	--
Komm. Weiterbildung	--	-	+	--	--	--	-	--	--	--	+	+	++	-	--	-	--	-
Malteser Hilfsdienst	--	--	--	--	+	+	-	--	--	--	--	--	--	--	--	+	--	--
Migrationsberatung	--	++	++	--	--	--	+	--	-	--	+	--	++	-	--	--	--	--
Optionskommune	--	-	-	--	--	--	-	--	--	--	-	+	+	-	-	--	--	-
Paritätischer Wohlfahrtsverb.	-	+	+	--	--	--	-	--	--	--	-	--	+	-	--	--	-	--
Partei	--	+	-	-	-	-	+	-	+	--	-	--	--	--	--	-	--	-
Personalberatung	--	--	--	--	--	--	--	--	-	--	++	++	-	--	--	--	--	+
Private Hochschule	--	+	-	-	--	--	--	--	++	--	-	-	--	--	--	--	--	--
Privatschule	--	++	+	--	--	--	--	--	--	--	--	--	-	--	--	--	--	--
Realschule	-	++	++	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Rehaträger bzw. -verband	--	+	-	-	-	--	+	--	-	--	-	-	+	-	-	--	-	-
Rentenversicherungsträger	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	+	+	+	--	--	--	+	-
Selbsthilfegruppe	--	-	-	--	--	--	-	-	--	--	-	--	-	-	-	--	-	--
Sonderschule	+	++	++	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Sozialamt	--	-	-	--	--	--	--	--	--	--	-	--	-	--	--	-	-	--
Stiftung	--	+	+	--	--	--	-	--	--	--	-	--	-	--	--	--	--	--
Studentenwerk	--	+	-	--	--	--	--	--	++	--	--	--	--	-	-	--	--	--
Universität	-	-	-	--	--	--	--	--	++	-	--	--	--	--	--	--	--	--
Unternehmen	--	-	--	--	--	--	-	--	-	--	++	+	-	--	--	--	--	+
Verbraucherschutz	+	+	+	-	-	--	+	--	-	-	++	--	+	--	--	+	-	--
Volkshochschule	--	+	+	--	--	--	-	--	--	--	+	-	+	-	--	+	--	--
Zeitarbeitsfirma	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	++	+	+	--	--	--	--	--
Zentrale Studienberatung	+	++	+	+	+	-	-	--	++	-	--	--	--	--	--	--	--	--

Orange Markierung: Ausreißer nach oben; blaue Markierung: Ausreißer nach unten

Deutlich wird auch an dieser Stelle, dass die Beratungsakteure einen relativ klaren Beratungsfokus haben. Analog zu der Konzentration auf wenige Themenschwerpunkte legen die Akteure auch einen Schwerpunkt auf eine geringe Anzahl an Nutzergruppen. Es lässt sich daraus begründet ableiten, dass in der Beratungslandschaft vielfach Spezialisten aktiv sind und weniger Generalisten. Generalisten finden sich insbesondere im Bereich der zentralen Beratungsakteure der Arbeitsvermittlung wieder. Dort bedienen Arbeitsagenturen mit ihren Beratungsangeboten eine große Spannweite an Themen und Zielgruppen. Sowohl aus Sicht der Ratsuchenden als auch aus der Perspektive der politischen Handlungsebenen bietet sich hinsichtlich der einzelnen Beratungsakteure ein ziemlich klares Bild davon, welche Angebote für welche Zielgruppe in welcher Lebensphase von der überwiegenden Anzahl an Einrichtungen angeboten werden. Die Voraussetzungen, Klarheit und Übersichtlichkeit für die Ratsuchenden bezüglich der Akteure zu schaffen, sind damit durchaus gegeben.

Weiteren Aufschluss über die Bedeutung der verschiedenen Zielgruppen kann die Frage geben, wie häufig eine Zielgruppe unter allen Ratsuchenden in einer Einrichtung vertreten ist, wenn die Einrichtung spezifische Angebote für diese Zielgruppe hat (siehe Abbildung 21).<sup>151</sup> Für die Grundgesamtheit zeigt sich hier zunächst, dass Zielgruppen der etablierten Angebote und große Zielgruppen häufiger unter den gesamten Ratsuchenden einer Einrichtung vertreten sind als andere Zielgruppen. Falls eine Einrichtung für etablierte oder große Zielgruppen spezifische Angebote macht, dann sind diese Zielgruppen unter den gesamten Ratsuchenden stark vertreten (Nennung „häufig“ und „sehr häufig“ > 50 Prozent). Dementsprechend bilden Schüler, Eltern, Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Arbeitslose und mit Einschränkung Auszubildende in vielen Fällen die Hauptzielgruppen für Einrichtungen, falls die Einrichtung spezifische Angebote für diese Gruppen vorhält. Zugleich bilden diese Angebote folgerichtig meist die Hauptangebote der BBB-Beratungsleistungen in einer Einrichtung. Auffällig ist darüber hinaus, dass Senioren in den Einrichtungen, die Angebote für diese Zielgruppe vorhalten, ebenfalls sehr häufig vertreten sind.

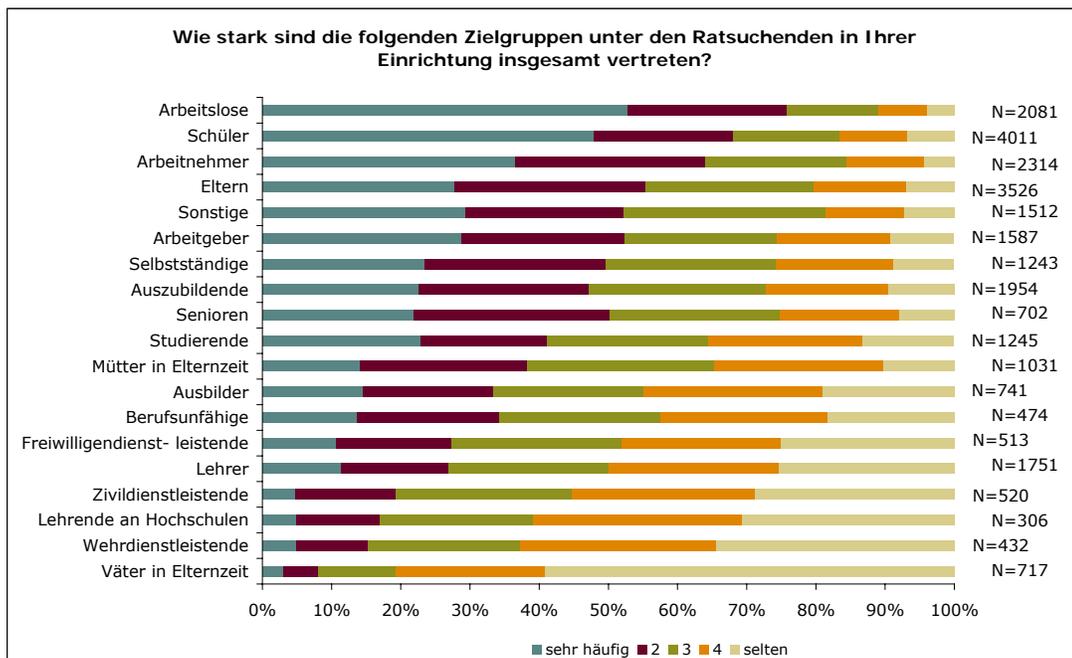
Andere Zielgruppen bilden in den meisten Fällen nur einen sehr kleinen Anteil an den Ratsuchenden. Zu diesen Zielgruppen gehören Wehr-, Zivil- und Freiwilligendienstleistende oder Väter in Elternzeit. Falls eine Einrichtung spezifische Angebote für diese Gruppen macht, dann bil-

---

<sup>151</sup> Auf eine differenzierte Darstellung der Ergebnisse entlang der verschiedenen Betrachtungsperspektiven wird hier unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten verzichtet.

den sie in der Regel nur einen kleinen Anteil an allen Ratsuchenden (Antwort „selten“ und „weniger häufig“ > 50 Prozent). Angebote für diese Gruppen sind also häufig Nebengebote der Einrichtungen. Bei den restlichen Zielgruppen ist keine klare Tendenz erkennbar. Wenn man hier die Ergebnisse von der Nachfrageseite betrachtet, kann angenommen werden, dass entweder die Zielgruppen kleiner oder die jeweiligen spezifischen Beratungsangebote bei den betreffenden Zielgruppen häufig weniger bekannt oder nachgefragt sind.

**Abbildung 21: Häufigkeit der Zielgruppen**

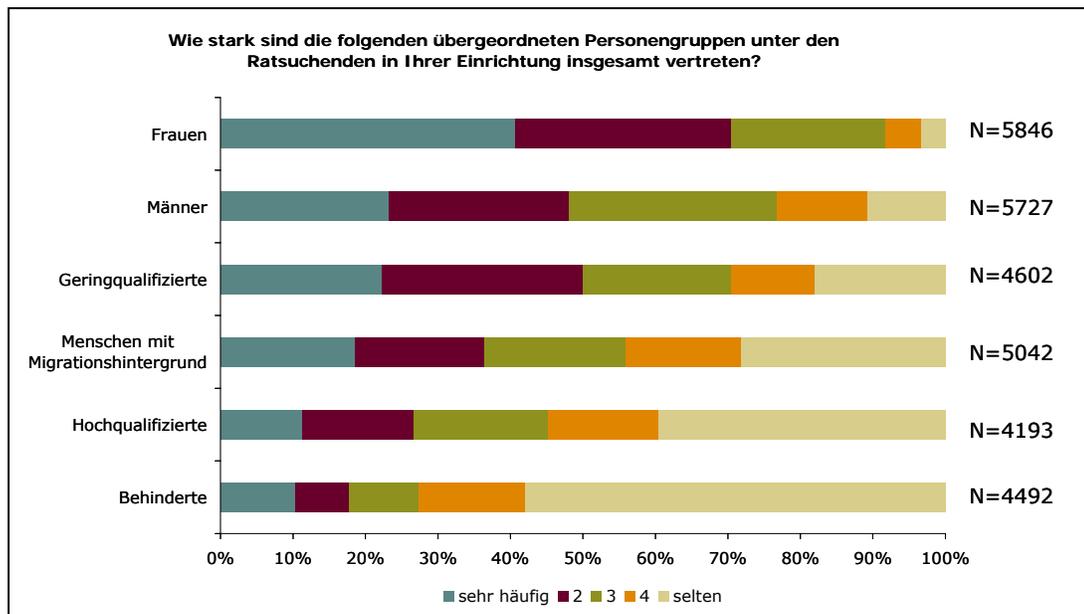


Insgesamt macht die Verteilung des Anteils der Zielgruppen an allen Ratsuchenden deutlich, dass besonders Zielgruppen in institutionell bedingten Übergangsphasen (Schüler, Senioren) und extern motivierten Übergängen (Arbeitslose) häufig den Hauptteil an Ratsuchenden in den Beratungseinrichtungen stellen. Die Ausnahme sind Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Übergänge dieser Zielgruppen sind oft durch interne Faktoren motiviert. Die am häufigsten in den Beratungseinrichtungen vertretenen Zielgruppen liegen also in der Wachstums-, Erkundungs- und (mit Einschränkung) Etablierungsphase.

### 9.2.1.5 Spezifische Personengruppen

Bei den übergeordneten oder konstanten Merkmalen von Nutzergruppen lassen sich zunächst Aussagen zur Häufigkeit der einzelnen Personengruppen unter den Ratsuchenden in den Einrichtungen treffen. Hier wird deutlich, dass die Gruppe der Geringqualifizierten in etwa der Hälfte aller Einrichtungen einen hohen Anteil an den Ratsuchenden insgesamt stellt und auch Migranten eine wichtige Personengruppe darstellen, während Hochqualifizierte und Menschen mit Behinderung in der Fläche weniger stark in den Beratungseinrichtungen vertreten sind.<sup>152</sup> Diese Ergebnisse sind insofern nicht überraschend, als dass Migranten und Geringqualifizierte Personengruppen darstellen, die von jeher (Geringqualifizierte) bzw. zunehmend (Migranten) bildungs- und arbeitsmarktpolitisch als besonders schwierige Gruppen betrachtet werden und denen politisch besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Im Vergleich mit Hochqualifizierten und Menschen mit Behinderung stellen sie zudem einen deutlich größeren Anteil an der Bevölkerung.

**Abbildung 22: Häufigkeiten von Personengruppen**

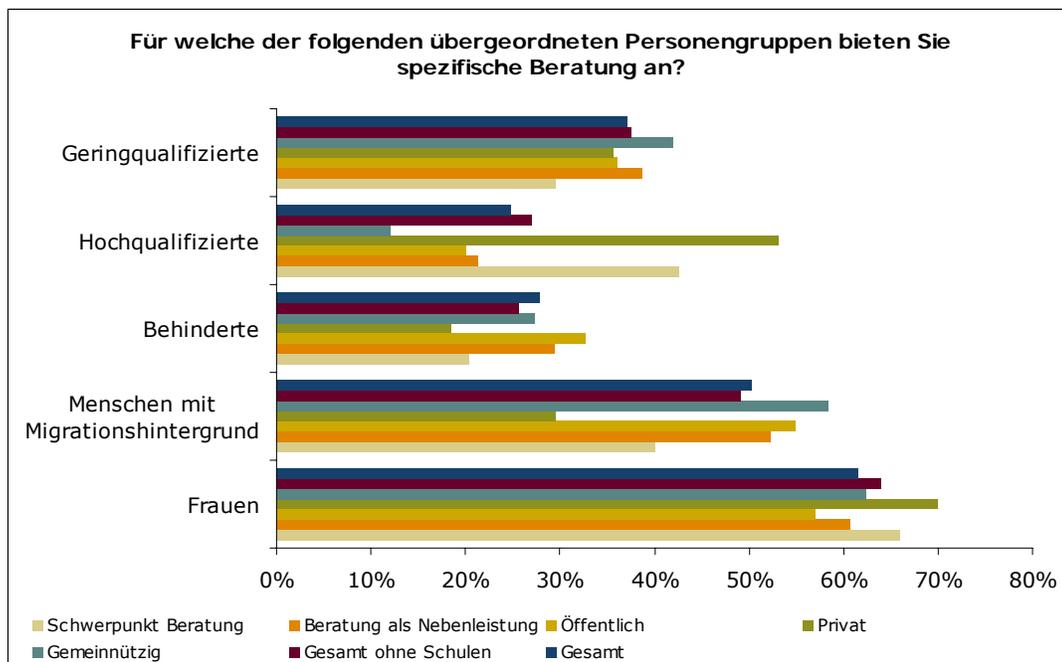


Hochqualifizierte und Menschen mit Behinderung bilden entsprechend auch die Personengruppen, für die die geringste Zahl von Einrichtungen spezifische Angebote vorhalten: Nur etwa 30 Prozent der Einrichtungen bieten

<sup>152</sup> Die hohe Nennung von Frauen erklärt sich aus ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung und soll hier nicht weiter aufgegriffen werden.

spezielle Angebote für hoch qualifizierte Personen oder Menschen mit Behinderung an (Abbildung 23). Dagegen sind spezifische Angebote für Frauen oder Menschen mit Migrationshintergrund am häufigsten zu finden: Über die Hälfte aller Einrichtungen kann spezifische Angebote für Frauen und Migranten bieten. Zieht man die Trägerschaft der Einrichtungen heran, so zeigt sich, dass insbesondere private Einrichtungen die größten Schwankungen zwischen den verschiedenen Personengruppen aufweisen: Während sie für Hochqualifizierte und Frauen einen sehr hohen und überproportionalen Anteil von Nennungen aufweisen, liegt der Anteil der Nennungen für die weiteren Personengruppen deutlich niedriger. Gemeinnützige Einrichtungen verfügen dagegen über überdurchschnittlich viele Nennungen bei spezifischen Angeboten für Menschen mit Migrationshintergrund und Geringqualifizierte, die Nennungen für Hochqualifizierte fallen jedoch deutlich geringer aus.

**Abbildung 23: Spezifische Beratungsangebote für Personengruppen**



Einrichtungen, die Beratung als Schwerpunkt ihrer Tätigkeit nennen, stellen insbesondere für Hochqualifizierte (und mit Einschränkung Frauen) überproportional viele spezifische Angebote. Für die anderen Personengruppen liegen die Nennungen dagegen deutlich niedriger, während Einrichtungen, die Beratung als Nebenleistung erbringen, umgekehrt für diese Personengruppen deutlich häufiger spezifische Angebote anbieten.

Damit ist zunächst die Verteilung der verschiedenen Personengruppen anhand der Nennungen beschrieben. Inwiefern die Angebote qualitativ/inhaltlich dem tatsächlichen Beratungsbedarf dieser Personengruppen entsprechen, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Ein Abgleich der Angebote mit dem Anteil der verschiedenen Gruppen an allen Ratsuchenden erlaubt jedoch eine erste quantitative Einschätzung. So zeigen Kreuztabellen zwischen den Variablen „Spezifisches Angebot für Menschen mit Behinderung“ und „Häufigkeit der Gruppe an allen Ratsuchenden“ einen hohen Zusammenhang. Das gilt auch für die Variablen „Angebote für Menschen mit Migrationshintergrund“ und „Häufigkeit der Gruppe unter allen Ratsuchenden“. Daraus lässt sich schließen, dass die zwei Personengruppen häufig die dominante Personengruppe unter den Ratsuchenden stellen, wenn eine Organisation spezifische Beratungsleistungen für diese Gruppen anbietet. Für alle anderen Personengruppen – Frauen, Hoch- und Geringqualifizierte – gilt, dass ein sehr häufiges oder häufiges Auftreten unter den Ratsuchenden einer Einrichtung nicht in gleichem Maße mit spezifischen Angeboten für diese Gruppen einhergeht. Überraschend ist dieser Befund insbesondere für die bildungs- und arbeitsmarktpolitisch besonders relevante Gruppe der Geringqualifizierten (s. o.). Allerdings ist hier stets zu fragen, von welcher Bedeutung konstante Personenmerkmale für die Beratung eines Ratsuchenden im Vergleich zu variablen Zielgruppenmerkmalen sind, die sich aus der jeweiligen Lebenssituation des Ratsuchenden ergeben. Zielgruppenbezogene Eigenschaften, durch Übergangsphasen bedingte Faktoren und konstante Merkmale schließen sich nicht gegenseitig aus. Eine Person kann sowohl einen Migrationshintergrund besitzen als auch einen neuen Job suchen. So könnten viele Einrichtungen ihre Angebote eher nach Zielgruppen oder Übergängen ausrichten als nach Personengruppen und damit auch dann für den Einzelnen bedarfsgerechte Angebote vorhalten, wenn sich dies nicht in spezifischen Angeboten für eine Personengruppe ausdrückt. Für diese Interpretation spricht auch der Vergleich mit den spezifischen Angeboten für Übergangsphasen oder Zielgruppen. Ihre Anzahl ist deutlich höher als die der spezifischen Angebote für Nutzergruppen mit konstanten Merkmalen.

Der Blick auf die spezifischen Angebote der verschiedenen Akteure für die einzelnen Personengruppen bestätigt die oben getroffenen Aussagen. Eine große Anzahl von Akteuren bietet für keine der relevanten Personengruppen spezifische Beratung an. Erklärbar hoch ist der Anteil spezieller Beratungsangebote für Frauen: Sie stellen einen großen Teil der

Gesamtbevölkerung. Darüber hinaus dominieren auch bei den einzelnen Beratungsakteuren spezifische Angebote für Personen mit Behinderung bzw. mit Migrationshintergrund.

**Tabelle 36: Spezifische Beratungsangebote der verschiedenen Akteure für Personengruppen**

Akteur	Personengruppe				
	Frauen	Menschen mit Migrationshintergrund	Behinderte	Hochqualifizierte	Geringqualifizierte
Akademisches Auslandsamt	--	++	--	--	--
Arbeiter-Samariter-Bund	--	--	--	--	--
Arbeiterwohlfahrt	-	-	--	--	-
Arbeitgeberverband	+	--	--	-	-
Arbeitsagenturen	++	-	++	-	+
ARGE	+	+	-	--	+
AStA	+	+	-	--	--
Berufsbildungswerk	+	-	+	--	+
Berufsförderungsdienst der Bundeswehr	++	--	--	+	++
Berufsförderungswerk	-	--	++	--	+
Berufsgenossenschaft	--	--	+	--	--
Berufsschule	-	-	--	--	-
Berufsverband	+	--	--	-	--
Bürgerinitiative	++	+	--	--	--
Caritas	-	+	-	--	-
Coaching, priv. Berufs- und Karriereplanung	+	--	--	+	-
Diakonisches Werk	+	-	-	--	-
DRK	+	+	-	--	-
Fachhochschule	+	-	-	-	--
Frauenberatungsstelle	++	-	--	--	-
Gesamtschule	-	-	--	--	-
Gewerkschaft	+	-	-	--	+
Grundschule	-	-	--	--	--
Gymnasium	-	--	--	-	--
Handwerkskammer	-	-	--	--	-
Hauptschule	-	-	--	--	-
IHK	-	--	--	--	-
Internationaler Bund	-	++	--	--	+
Jugendgerichtshilfe	-	--	--	--	--
Kirchengemeinde	+	-	--	--	--
Komm. Integrationsberatung	-	++	--	--	--
Komm. Jugendhilfe	-	-	--	--	-
Komm. Weiterbildung	+	+	--	--	--
Malteser Hilfsdienst	-	--	-	--	-
Migrationsberatung	-	++	--	--	--
Optionskommune	-	-	+	--	-
Paritätischer Wohlfahrtsverband	+	-	-	--	-

**Tabelle 36: Spezifische Beratungsangebote der verschiedenen Akteure für Personengruppen (Fortsetzung)**

Akteur	Personengruppe				
	Frauen	Menschen mit Migrationshintergrund	Behinderte	Hochqualifizierte	Geringqualifizierte
Partei	-	--	--	--	--
Personalberatung	+	--	--	++	--
Private Hochschule	-	--	--	-	--
Privatschule	-	-	--	--	-
Realschule	-	-	--	--	--
Rehaträger bzw. -verband	-	--	++	--	--
Rentenversicherungsträger	++	-	+	-	+
Selbsthilfegruppe	+	-	-	--	--
Sonderschule	--	-	++	--	-
Sozialamt	-	-	-	--	--
Stiftung	-	-	-	--	-
Studentenwerk	-	-	+	-	--
Universität	-	--	--	+	--
Unternehmen	+	--	--	-	-
Verbraucherschutz	+	--	--	--	-
Volkshochschule	+	++	--	--	-
Zeitarbeitsfirma	-	--	--	-	-
Zentrale Studienberatung	-	--	--	-	--

#### 9.2.1.6 Ziele der Beratung

Für die BBB-Beratung können grundsätzlich drei Zielebenen benannt werden: Arbeitsmarktziele, Lernziele und soziale Ziele (siehe Kapitel 4). Um die Bedeutung dieser drei Zielebenen für die Einrichtungen zu erfassen, haben wir die Ziele auf konkrete Aussagen zu der Beratung herunter gebrochen und von den befragten Einrichtungen bewerten lassen. Tabelle 37 zeigt, welche Aussagen sich welcher Zielebene zuordnen lassen:

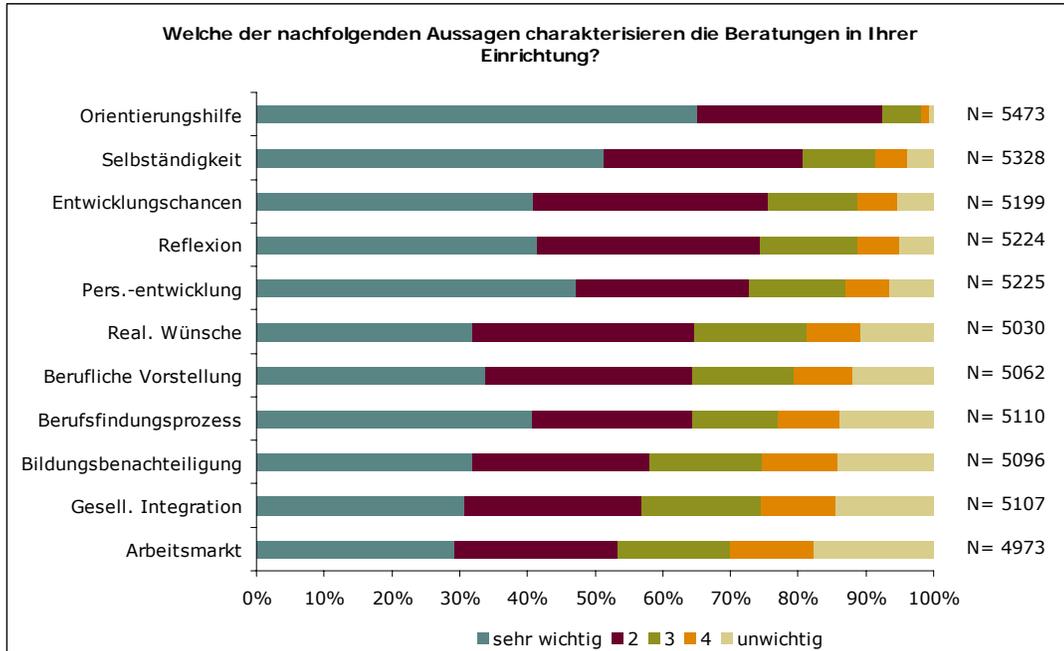
**Tabelle 37: Zielebenen und Items**

Zielebene	Item	Beratung soll...
Lernziele		... Orientierungs- und Entscheidungshilfe für den Ratsuchenden bieten.
		... den Ratsuchenden zur Reflexion über seine Kompetenzen befähigen.
		... den Ratsuchenden befähigen, selbständig Entscheidungen zu treffen.
		... zur Persönlichkeitsentwicklung des Ratsuchenden beitragen.
		... die Entwicklungschancen der Ratsuchenden ausgehend von ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen erörtern.
Arbeitsmarktziele		... den Berufsfindungsprozess unterstützen.
		... die Realisierbarkeit der Weiterbildungs- und Entwicklungswünsche der Ratsuchenden kritisch prüfen.
		... helfen, die Qualifikationen des Ratsuchenden an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes anzupassen.
		... den Ratsuchenden bei der Realisierung seiner beruflichen Vorstellungen unterstützen.
Soziale Ziele		... die gesellschaftliche Integration des Ratsuchenden unterstützen.
		... (Bildungs-)Benachteiligungen abbauen.

Wie die Darstellung der Ergebnisse in Abbildung 24 illustriert, gibt es über alle Einrichtungen hinweg keine eindeutigen Tendenzen bzw. Prioritäten in der Zielsetzung. Für jede Aussage haben mehr als 50 Prozent der Befragten „wichtig“ und „sehr wichtig“ angekreuzt. Die Unterscheidung der Beratungsleistungen nach den übergeordneten Beratungszielen entfaltet ihre Wirkung in erster Linie auf Ebene der einzelnen Beratungsakteure. Für den Ratsuchenden ist es von hoher Bedeutung zu wissen, ob sich die Ziele des Beratungsakteurs mit den eigenen Beratungszielen decken. Diese Deckung ist Grundvoraussetzung für eine Passung von Beratungsangebot und -nachfrage. Forschungsleitend ist an dieser Stelle die Frage, ob die von den Akteuren benannten primären Beratungsziele kongruent zu den angegebenen primären Beratungsschwerpunkten und Beratungszielgruppen sind. Ein Beispiel mag dies verdeutlichen. Einrichtungen, die einen Fokus auf den Übergang Schule–Schule, die Zielgruppen Schüler und Eltern und den Beratungsschwerpunkt Schullaufbahnberatung legen, sollten insbesondere Lernziele der Ratsuchenden im Blick haben. In den Fällen, in denen diese Einrichtungen primär Arbeitsmarktziele anvisieren, kann die Behauptung aufgestellt werden, dass die Passung der Beratungsleistung beeinträchtigt ist. Wie der Abgleich der dominierenden Beratungsziele eines Akteurstyps mit der Ausgestaltung des Beratungsangebotes zeigt (siehe Akteursprofile im Anhang), besteht jedoch anbieterseitig in der Regel eine sehr hohe

Kongruenz zwischen den proklamierten Beratungszielen und den primären Nutzergruppen und Themenschwerpunkten.

**Abbildung 24: Bedeutung unterschiedlicher Ziele von BBB-Beratung**



**Tabelle 38: Abkürzungen für Merkmals-Ausprägungen in Abbildung 23**

Abkürzung	Vollständige Bezeichnung
Orientierungshilfe	Beratung soll Orientierungs- und Entscheidungshilfe für die Ratsuchenden bieten.
Selbstständigkeit	Beratung soll den Ratsuchenden befähigen, selbstständig Entscheidungen zu treffen.
Entwicklungschancen	Beratung soll die Entwicklungschancen der Ratsuchenden ausgehend von Ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen erörtern.
Reflexion	Beratung soll den Ratsuchenden zur Reflexion über seine Kompetenzen befähigen.
Pers.-entwicklung	Beratung soll zur Persönlichkeitsentwicklung des Ratsuchenden beitragen.
Real. Wünsche	Beratung soll die Realisierbarkeit der Weiterbildungs- bzw. Entwicklungswünsche der Ratsuchenden kritisch prüfen.
Berufliche Vorstellung	Beratung soll den Ratsuchenden bei der Realisierung seiner beruflichen Vorstellungen unterstützen.
Berufsfindungsprozess	Beratung soll den Berufsfindungsprozess unterstützen.
Bildungsbenachteiligung	Beratung soll (Bildungs-)Benachteiligungen abbauen.
Gesell. Integration	Beratung soll die gesellschaftliche Integration des Ratsuchenden unterstützen.
Arbeitsmarkt	Beratung soll helfen, die Qualifikationen der Ratsuchenden an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes anzupassen.

### 9.2.1.7 Fazit zu den Beratungsangeboten

Die Ergebnisse zu den Beratungsangeboten erlauben vor allem Rückschlüsse auf die Aktivierung der Bürger, insbesondere zu Hypothese 1, nach der BBB-Beratung ein zentrales Element aktivierenden „Förderns“ darstellt, das die Leistungsempfänger durch zielgruppenspezifische Ausgestaltung in die Lage versetzt, die eigene Bildungs- und Berufsbiographie unabhängig von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu gestalten. Darüber hinaus ergeben sich Erkenntnisse zur Aktivierung der Leistungserbringer hinsichtlich der Frage, ob bzw. inwiefern die Leistungsstruktur in der BBB-Beratung pluralistisch organisiert ist (Hypothese 5). Für die Aktivierung des Staates lassen sich lediglich indirekt Schlussfolgerungen mit Blick auf die Führungsverantwortung des Staates ableiten.

Die Befragungsergebnisse bestätigen zunächst die geringe Bedeutung des Beratungsfeldes Beschäftigung gegenüber der Bildungs- und Berufsberatung sowie der „versteckten“ Beratung. Während sich aus den arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitischen Zielen ebenso wie aus der inhaltlichen Ausrichtung der bestehenden Angebote die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Inklusion als wesentliche Orientierungspunkte der BBB-Beratung ableiten lassen, ist die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements kaum von Bedeutung. So erhalten die für die Beschäftigungsberatung relevanten Beratungsanlässe, Themenschwerpunkte und Nutzergruppen nur geringe Nennungen seitens der befragten Einrichtungen - auch dann, wenn sie (potenziell) eine hohe Zahl von Personen betreffen (wie etwa der Übergang Beruf-Rente, die Zielgruppe Rentner und der Themenschwerpunkt Freiwilligendienstberatung). Die weiteren Schlussfolgerungen klammern daher das Beratungsfeld Beschäftigung aus.

Die wachsende Nachfrage nach BBB-Beratung (gerade in Einrichtungen, die im Schwerpunkt Beratung anbieten) macht deutlich, dass die Handlungsfelder Bildung und Beruf sowie die „versteckte“ BBB-Beratung an Bedeutung gewinnen. Das Potenzial zur *Aktivierung der Leistungsempfänger* liegt dabei jedoch zurzeit offenbar primär in den staatlich finanzierten, verstärkt von gemeinnützigen und öffentlichen Akteuren getragenen Einrichtungen. Private Anbieter, die tendenziell stärker auf eine Finanzierung durch den Ratsuchenden angewiesen sind (siehe Abschnitt 9.2.3.3), gaben weit weniger häufig einen Anstieg der Nachfrage an.

Für die Aktivierung der Ratsuchenden ist entscheidend, dass sich die Beratungsangebote explizit an den spezifischen Nutzergruppen, Beratungsanlässen und Themenschwerpunkten ausrichten und Beratungsak-

teure sich mit ihren Angeboten auf die einzelnen relevanten Nutzergruppen und/oder Beratungsanlässe konzentrieren. Die Ergebnisse der Befragung zeigen deutliche Anhaltspunkte für eine Fokussierung der Beratungsakteure im Hinblick auf primäre Zielgruppen, Themenschwerpunkte und spezifische Beratungsangebote. Diese Fokussierung ist bei Anbietern, die Beratung im Schwerpunkt und für spezifische Personengruppen vorhalten, ebenso wie bei privaten Beratungsanbietern nochmals stärker ausgeprägt. Deutlich geworden ist auch, dass die überwiegende Anzahl der befragten Einrichtungen in ihrer Ausrichtung kongruent ist: Themenschwerpunkte, Zielgruppen und spezifische Beratungsangebote können recht eindeutig benannt werden und erscheinen für die überwiegende Anzahl der Beratungsakteure auch aufeinander abgestimmt. Einrichtungen mit Fokus auf den Übergang Arbeitslosigkeit–Beruf bieten Arbeitsvermittlungsberatung an, verfolgen primär Arbeitsmarktziele und konzentrieren sich auf die Zielgruppe Arbeitslose; und mit wenigen Ausnahmen bildet die Schwerpunktzielgruppe auch das Gros der Ratsuchenden. In der Summe haben die Beratungsakteure somit einen relativ klaren Beratungsfokus und konzentrieren sich auf wenige Themenschwerpunkte, Übergänge und Nutzergruppen.

Damit ist jedoch noch keine Aussage dazu getroffen, ob und inwiefern für alle relevanten Beratungsanlässe und Nutzergruppen angemessene und ausreichende Angebote vorgehalten werden. Da eine detaillierte Qualifizierung und Quantifizierung des Beratungsbedarfs nicht vorliegt, kann diese Frage hier nicht abschließend beantwortet werden. Wir können aber festhalten, dass die bestehenden Beratungsangebote alle vorab definierten Bereiche von BBB-Beratung abdecken – wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Die stärksten Ausprägungen liegen dort vor, wo arbeitsmarkt-, schul-, hochschul-, weiterbildungs- und sozialrechtliche Regelungen entsprechende Themenschwerpunkte, Beratungsanlässe und Nutzergruppen definieren. So konnte vor allem für die traditionellen, institutionalisierten Themenschwerpunkte in der Berufs- und Bildungsberatung eine große Zahl von Anbietern identifiziert werden. Auch die große Mehrzahl der Angebote für Übergangsphasen fokussiert auf institutionalisierte Beratungsanlässe zwischen Wachstums-, Erkundungs- und Etablierungsphase. Schließlich sind auch die Ergebnisse zu den Zielgruppen konsistent mit den vorherigen Auswertungen: Auch hier dominieren Angebote für Zielgruppen in der Wachstums- und Erkundungsphase – und damit für die klassischen Zielgruppen der Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik. Zudem verteilen sich

die am häufigsten genannten Themenschwerpunkte, Übergänge und Nutzergruppen auch über die meisten Akteure.

Weniger einheitlich fällt das Bild mit Blick auf neuere Beratungsfelder aus, die im Zuge der Etablierung der Wissensgesellschaft wichtiger werden. So weisen einerseits lebensphasen- und nutzergruppenunabhängige *Themenschwerpunkte* – wie die Lern- und Weiterbildungsberatung – eine häufige Nennung bei breiter Streuung über die verschiedenen Akteure auf. Obwohl es sich bei der Weiterbildungsberatung um einen kaum institutionalisierten (d. h. rechtlich geregelten) Bereich handelt, bilden sich also tendenziell dennoch Strukturen heraus, die auf die Anforderungen des lebenslangen Lernens ausgerichtet sind. Andererseits sind an Bedeutung gewinnende *Übergänge* außerhalb des Normalarbeitsverhältnisses – wie etwa die Übergänge Beruf–Rente oder Kindergarten Schule – deutlich unterrepräsentiert. In dem Übergang Beruf–Rente liegt damit ein (bisher nicht ausgeschöpft) Potenzial, auch und gerade für die Beschäftigungsberatung. Auch die Relevanz von BBB-Beratung am Übergang Kindergarten–Schule bildet sich aktuell weder in den Beratungsschwerpunkten der Beratungsakteure noch in umfassenden gesetzlichen Bestimmungen zu verpflichtender Beratung ab. Zudem zeigt der Blick auf die Nutzergruppen, dass besonders Geringqualifizierte und Migranten häufig genannte Personengruppen darstellen – Personengruppen, die von jeher bzw. zunehmend bildungs- und arbeitsmarktpolitisch als besonders schwierige Gruppen betrachtet werden und denen politisch besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird. Dieses Ergebnis kann auch als Ausdruck reaktiver, nicht präventiv und strategisch angelegter Beratung verstanden werden und weist auf die Defizitorientierung der Beratung hin. Andererseits ist der Beratungsbedarf dieser Gruppen aber unstrittig.

Insgesamt legen die Ergebnisse den Schluss nahe, dass die formale Passung von Angebot und Nachfrage in der Regel funktioniert. Mit Blick auf Hypothese 1 lässt sich somit zunächst festhalten, dass grundsätzlich wesentliche Voraussetzungen als gegeben erscheinen, um die Leistungsempfänger durch zielgruppenspezifische Ausgestaltung in die Lage zu versetzen, die eigene Bildungs- und Berufsbiographie zu gestalten. Inwieweit die formale Passung mit einer inhaltlichen Passung einhergeht, kann nicht in ausreichendem Maße beurteilt werden, da hierzu die Perspektive der Rat-suchenden hinzugezogen werden muss. Die Befragungsergebnisse zu Beratungsmethoden und Beratungsqualität geben aber weitere Hinweise da-

zu, welche Voraussetzungen bei den Beratungseinrichtungen bestehen, die Passung der Beratungsleistungen zu befördern (siehe Abschnitt 9.2.2).

**Tabelle 39: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger/Bürger (Kapitel 9)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
Hypothese 1: BBB-Beratung stellt ein zentrales Element aktivierenden „Förderns“ dar, das die Leistungsempfänger durch zielgruppenspezifische Ausgestaltung in die Lage versetzt, die eigene Bildungs- und Berufsbiographie unabhängig von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu gestalten.	1	Die Beratungsangebote verfolgen die Ziele der sozialen Inklusion und der Beschäftigungsfähigkeit.	+/(–)
	2	Die Beratungsangebote fördern das bürgerschaftliche Engagement der Nutzer.	–
	3	Die Beratungsangebote richten sich explizit an spezifischen (arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitisch relevanten) Nutzergruppen, Beratungsanlässen und Themenschwerpunkten aus.	+
	4	Die Beratungseinrichtungen konzentrieren sich mit ihren Angeboten auf einzelne Nutzergruppen und/oder Beratungsanlässe.	+
	5	Für alle relevanten Beratungsanlässe und Nutzergruppen bestehen (qualitativ) angemessene und (quantitativ) ausreichende Angebote.	(+/-)
	6	Die Nachfrage nach BBB-Beratung steigt an.	+

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „–“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

Mit Blick auf die *Aktivierung der Leistungsanbieter* ist zu konstatieren, dass in den drei Feldern Bildung, Beruf und „versteckte“ BBB-Beratung jeweils von einer pluralistischen Leistungsstruktur ausgegangen werden kann. Für alle relevanten Themenschwerpunkte, Beratungsanlässe und Nutzergruppen werden prinzipiell Angebote von Anbietern aus dem öffentlichen, gemeinnützigen und gewerblichen Sektor erbracht.<sup>153</sup> Die Verteilung dieser drei Anbietergruppen variiert allerdings sehr stark für die verschiedenen Beratungsbereiche. So sind öffentliche Einrichtungen überdurchschnittlich stark in den klassischen öffentlichen Beratungsfeldern schulische Bildung und Arbeitsmarkt vertreten. Hier finden sich also nach wie vor die traditionellen Beratungsstrukturen wieder. Für private Einrichtungen ist ein klarer Fokus auf „arbeitsmarkt- und wirtschaftsnahe“ Beratungsfelder zu erkennen. Zudem weisen private Einrichtungen die größten Schwankungen zwischen den verschiedenen Personengruppen auf. Gemeinnützige Akteure schließlich sind verstärkt in der „versteckten“ Beratung zu finden. Diese Einrichtungen bieten häufig spezifische Angebote für Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit Behinderung und/oder Geringqualifizierte an und weisen dabei ein vergleichsweise „unfokussier-

<sup>153</sup> Für die Anteile von öffentlichen, gemeinnützigen und gewerblichen Anbietern an der Grundgesamtheit siehe Abschnitt 9.2.3.1.4.

tes“, breites Angebot an Themenschwerpunkten auf. Dieser Befund dürfte maßgeblich darin begründet sein, dass BBB-Beratung bei diesen Akteuren mehrheitlich nicht im Zentrum der Beratung steht, sondern in die klassischen sozialen Dienste integriert ist, die etwa die Wohlfahrtsverbände traditionell erbringen.

**Tabelle 40: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 9)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
Hypothese 5: Die Leistungsstruktur in der BBB-Beratung ist pluralistisch organisiert.	19	Es gibt in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell).	+/-
	20	Der Staat führt (quasi-)marktwirtschaftliche Wettbewerbselemente in der BBB-Beratung ein.	
	21	Bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen sind aufgehoben worden.	

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

Hinsichtlich der staatlichen Führungsverantwortung (und damit der *Aktivierung des Staates*) zeigen die Ergebnisse, dass eine Zuordnung von Beratungsschwerpunkten zu einzelnen Akteurstypen in der Regel möglich ist. Sowohl aus Sicht der Ratsuchenden als auch aus der Perspektive der politischen Handlungsebenen bietet sich bezüglich der einzelnen Beratungsakteure ein relativ klares Bild davon, welche Angebote für welche Zielgruppe in welcher Lebensphase von der überwiegenden Anzahl an Einrichtungen angeboten werden. Dieser Befund bildet eine gute Voraussetzung, um hinsichtlich der Beratungsanliegen für Transparenz auf Seite der Ratsuchenden zu sorgen, und kann als Anhaltspunkt einer systematischen Aktivierung der Beratungsanbieter zur Leistungserbringung in einzelnen Beratungsfeldern dienen. Allerdings ist gerade für einzelne staatliche Anbieter bzw. Akteurstypen, für die ein gesetzlicher Beratungsauftrag besteht, festzustellen, dass eine relevante Anzahl von Einrichtungen diesen Auftrag offensichtlich für sich nicht erkennt. Hier können Prioritäten- und Zielkonflikte innerhalb der Organisation eine mögliche Ursache darstellen. Vor allem aber illustriert dieser Sachstand, dass es seitens der staatlichen Stellen bei der Umsetzung des Aktivierenden Staates zu einer Überforderung kommen kann, wenn die Aktivierung der Verwaltung zu schnell vorangetrieben oder an zu vielen Baustellen gleichzeitig gearbeitet wird.

## 9.2.2 Beratungskonzepte

Die Fragen zu den Beratungskonzepten stützen sich inhaltlich auf die in Kapitel 5 beschriebenen Ausführungen zu den gängigen Beratungsmethoden und zum Prozess der Beratung. Die relevanten Ergebnisse der Befragung umfassen die folgenden Aspekte:

1. Form der Beratung
2. Eingangssteuerung (Durchführung von Vorabgesprächen)
3. Persönliche Betreuung der Ratsuchenden (feste Ansprechpartner)
4. Trennung von/Verknüpfung mit anderen Dienstleistungen
5. Rolle des Beraters
6. Dauer von der Kontaktaufnahme bis zum ersten Beratungsgespräch
7. Dauer der Beratungsgespräche
8. Anzahl der Beratungsgespräche
9. Beratungsinstrumente

Diese Fragen geben in der Summe eine Einsicht in das Verständnis und den Prozess der Beratung aus der Sicht der Anbieter. Gleichzeitig stellen viele der aufgeführten Aspekte auch Qualitätsmerkmale der Beratung dar und geben somit Hinweise auf den Professionalisierungsgrad der Einrichtungen.

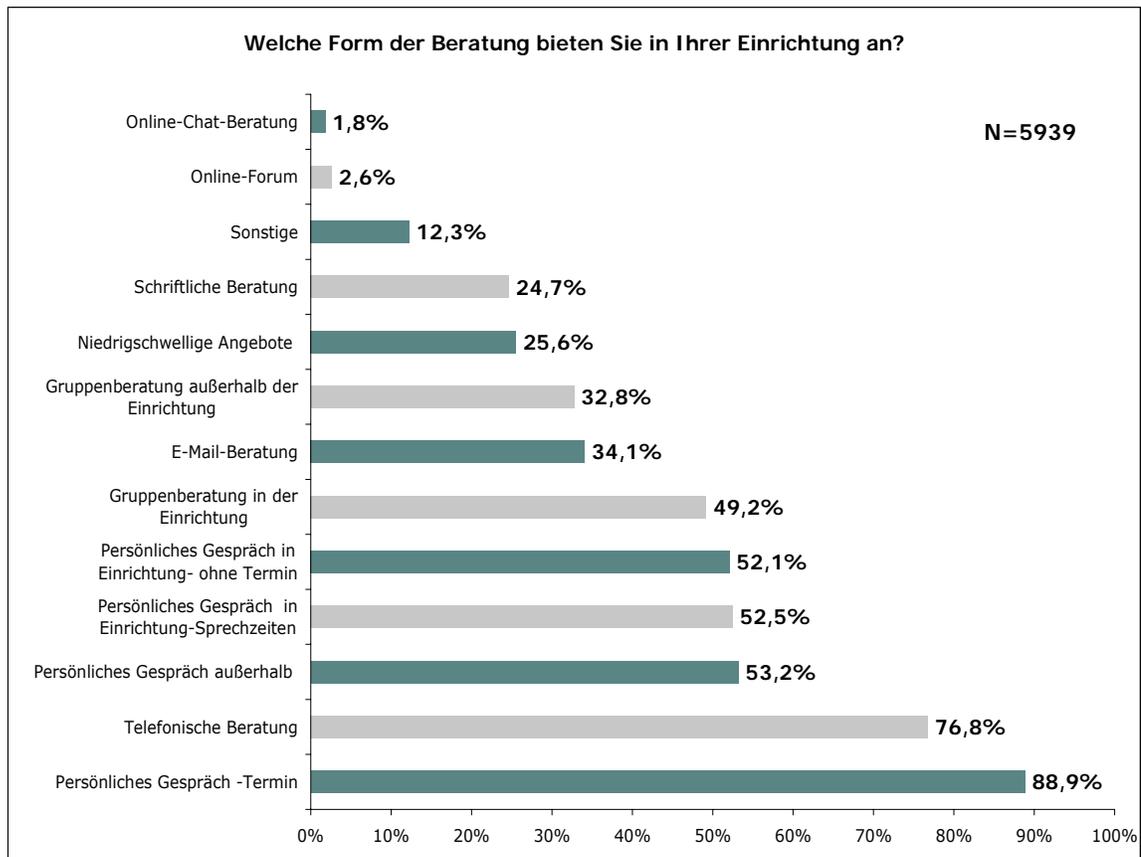
### 9.2.2.1 Form der Beratung

Die Form der Beratung bezieht sich auf die Art und Weise, wie die Beratung in den Einrichtungen erfolgt. Hier zeigt sich, dass BBB-Beratung in der Regel im direkten Gespräch – persönlich oder telefonisch – durchgeführt wird (Abbildung 25) und somit die klassische Form der Beratung dominiert. Dabei nimmt das persönliche Vor-Ort-Gespräch zwischen Berater und Ratsuchenden die größte Bedeutung ein. Es bietet dem Berater die Möglichkeit, am präzisesten auf die individuellen Bedürfnisse und Wünsche der Ratsuchenden einzugehen. Diese Form der Beratung ist aber auch am zeit- und personalintensivsten. Dabei ist zu unterscheiden zwischen dem persönlichen Gespräch in der Einrichtung innerhalb fester Sprechzeiten, nach Terminvereinbarung oder nach Verfügbarkeit (ohne Terminvereinbarung oder Sprechzeiten). Zudem können persönliche Gespräche auch außerhalb der Einrichtung erfolgen.

Daneben bildet aber auch die telefonische Beratung eine wichtige Beratungsform. Gruppenberatung bietet etwa die Hälfte der Befragten an.

Internetbasierte Beratung ist seltener: Etwa ein Drittel aller Befragten bieten E-Mail-Beratung an. Die Beratungsformen Online-Forum und Online-Chat stellen gewöhnlich kein Element der Beratung dar.

**Abbildung 25: Form der Beratung**



Bei der Auswertung ohne Schulen nehmen vor allem die relativen Häufigkeiten der alternativen Beratungsformen zu, während sie für persönliche Gespräche meistens abnehmen. Das persönliche Gespräch ist auch weiterhin die dominante Beratungsform. Doch besonders persönliche Gespräche nach Terminvereinbarung, innerhalb fester Gesprächszeiten und innerhalb fester Sprechzeiten sind seltener. Dagegen steigen vor allem die relativen Häufigkeiten für telefonische Beratung, E-Mail und Online-Beratung sowie niedrigschwellige Beratungsformen.

**Tabelle 41: Form der Beratung für die verschiedenen Betrachtungsperspektiven**

	Beratung für Frauen	Beratung für Menschen mit Migrationshintergrund	Beratung für Menschen mit Behinderung	Beratung für Hochqualifizierte	Beratung für geringqualifizierte	Schwerpunkt Beratung	Beratung als Nebenleistung	Öffentliche Trägerschaft	Private Trägerschaft	Gemeinnützige Trägerschaft	Gesamt ohne Schulen	Gesamt
Persönliches Gespräch in der Einrichtung innerhalb fester Sprechzeiten	53,2%	67,2%	56,5%	41,0%	49,9%	44,7%	53,8%	60,8%	31,4%	53,5%	50,4%	52,5%
Persönliches Gespräch in der Einrichtung nach Terminvereinbarung	87,3%	90,1%	91,1%	87,1%	87,7%	93,0%	88,2%	92,3%	86,1%	85,6%	85,8%	88,9%
Persönliches Gespräch in der Einrichtung nach Verfügbarkeit (ohne Terminvereinbarung oder Sprechzeiten)	50,2%	60,5%	55,7%	40,0%	48,7%	33,2%	55,2%	59,0%	34,1%	54,4%	46,1%	52,1%
Persönliches Gespräch außerhalb der Einrichtung	53,5%	53,9%	63,2%	60,8%	52,2%	73,9%	49,9%	50,3%	57,2%	54,7%	56,7%	53,2%
Gruppenberatung in der Einrichtung	51,8%	56,5%	55,9%	48,6%	45,5%	51,0%	48,9%	50,4%	45,4%	52,5%	46,8%	49,2%
Gruppenberatung außerhalb der Einrichtung	36,0%	32,6%	36,3%	44,6%	32,0%	56,7%	28,9%	27,9%	42,9%	33,7%	39,7%	32,8%
Telefonische Beratung	76,4%	78,6%	84,2%	78,2%	76,1%	82,4%	75,9%	76,7%	76,1%	78,4%	80,2%	76,8%
Niedrigschwellige Angebote z. B. in Jugendtreffs, Stadteilläden, bei Messen/Veranstaltungen etc.	28,6%	35,2%	29,0%	18,9%	21,6%	31,2%	24,6%	20,2%	11,8%	45,9%	33,9%	25,6%
Schriftliche Beratung	25,3%	22,9%	32,5%	33,5%	25,1%	27,2%	24,3%	26,2%	23,9%	21,0%	27,1%	24,7%
E-Mail-Beratung	36,2%	31,3%	35,9%	46,0%	35,2%	41,2%	32,9%	29,5%	41,2%	35,9%	43,8%	34,1%
Online-Chat-Beratung	2,5%	1,6%	2,1%	2,9%	1,8%	4,6%	1,4%	1,2%	3,4%	2,0%	2,5%	1,8%
Online-Forum	3,2%	2,3%	2,5%	4,5%	2,7%	3,0%	2,6%	1,6%	4,2%	2,9%	3,4%	2,6%
Sonstige	12,3%	12,7%	11,7%	14,8%	11,4%	16,4%	11,6%	9,2%	12,3%	14,9%	15,3%	12,3%

Orange Markierung: „Ausreißer nach oben“; Blaue Markierung: „Ausreißer nach unten“

Bei den weiteren Betrachtungsperspektiven fällt auf, dass private Anbieter, Einrichtungen, die spezifische Angebote für Hochqualifizierte vorhalten, sowie Einrichtungen, deren Schwerpunkt in der Beratung liegt, mehr Gebrauch von elektronischen Medien für ihre Beratung machen. Insbesondere E-Mail-Beratung kommt in über 40 Prozent dieser Einrichtungen zum Einsatz. Dagegen halten die privaten Einrichtungen und Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Hochqualifizierte weniger niedrigschwellige Angebote vor. Gleiches gilt für diese Einrichtungstypen hinsichtlich persönlicher Gespräche in der Einrichtung innerhalb fester Sprechzeiten sowie persönlicher Gespräche in der Einrichtung nach Verfügbarkeit (ohne Terminvereinbarung oder Sprechzeiten). Gerade diese Beratungsformen sind in öffentlichen Einrichtungen und Einrichtungen, die über spezifische Angebote für Migranten verfügen, überproportional häufig anzutreffen, während gemeinnützige Einrichtungen einen deutlich höheren Wert für niedrigschwellige Angebote aufweisen.

Schließlich lässt sich feststellen, dass Angebote für spezielle Personengruppen in der Regel einen noch stärkeren Fokus auf die direkte Betreuung der Ratsuchenden legen, sowohl in der Form persönlicher Gespräche als auch durch telefonische Beratung. Die Ergebnisse für die Personengruppe Migranten legen zudem den Schluss nahe, dass für diese Personengruppe eine intensivere Betreuung in persönlichen Gesprächen als notwendig erachtet wird. Erklären lässt sich dies etwa dadurch, dass ein höherer Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund über keine oder geringere berufliche Qualifikationen verfügt.

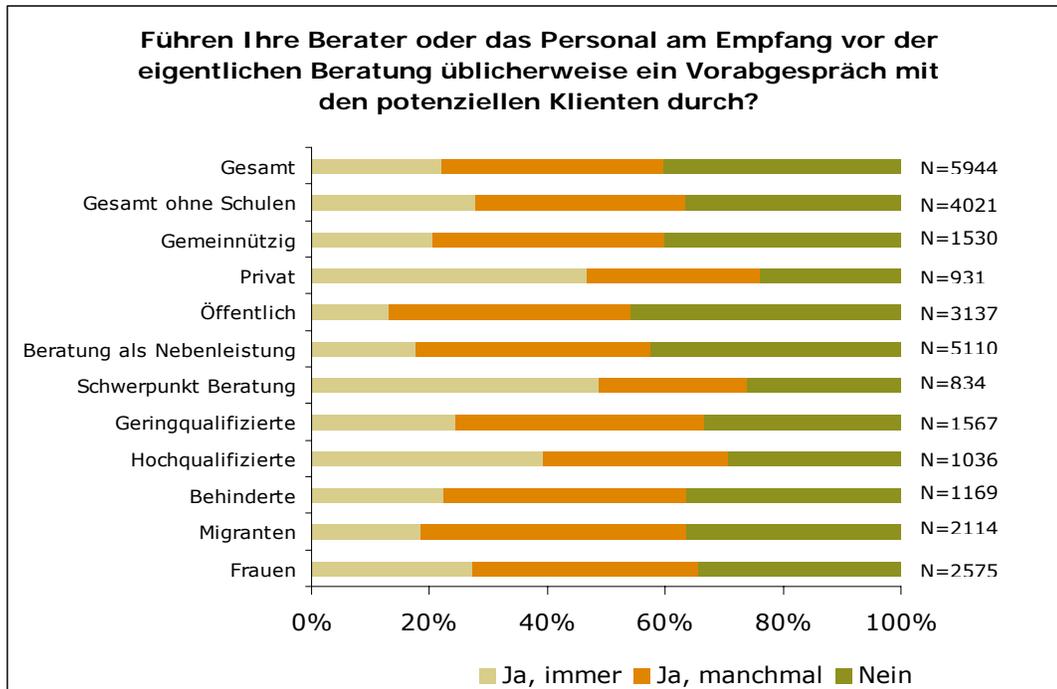
#### 9.2.2.2 Eingangssteuerung

Eine zielgerichtete Eingangssteuerung kann dazu beitragen, den Beratungsprozess zu strukturieren und eine dem Ratsuchenden angemessene Beratung sicherzustellen. Zentrales Instrument der Eingangssteuerung ist ein Vorabgespräch.

Die Ergebnisse der Befragung zeigen, dass ca. 60 Prozent der Befragten eine Eingangssteuerung mit Hilfe eines Vorabgesprächs vornehmen. Während in Schulen seltener ein Vorabgespräch erfolgt, führen Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Hoch- und Geringqualifizierte solche Gespräche im Vergleich häufiger durch. Dies trifft auch auf private Anbieter sowie auf Einrichtungen zu, für die Beratung den Schwerpunkt der Tätigkeit darstellt. In der Tendenz weist dies auf eine stärkere Profes-

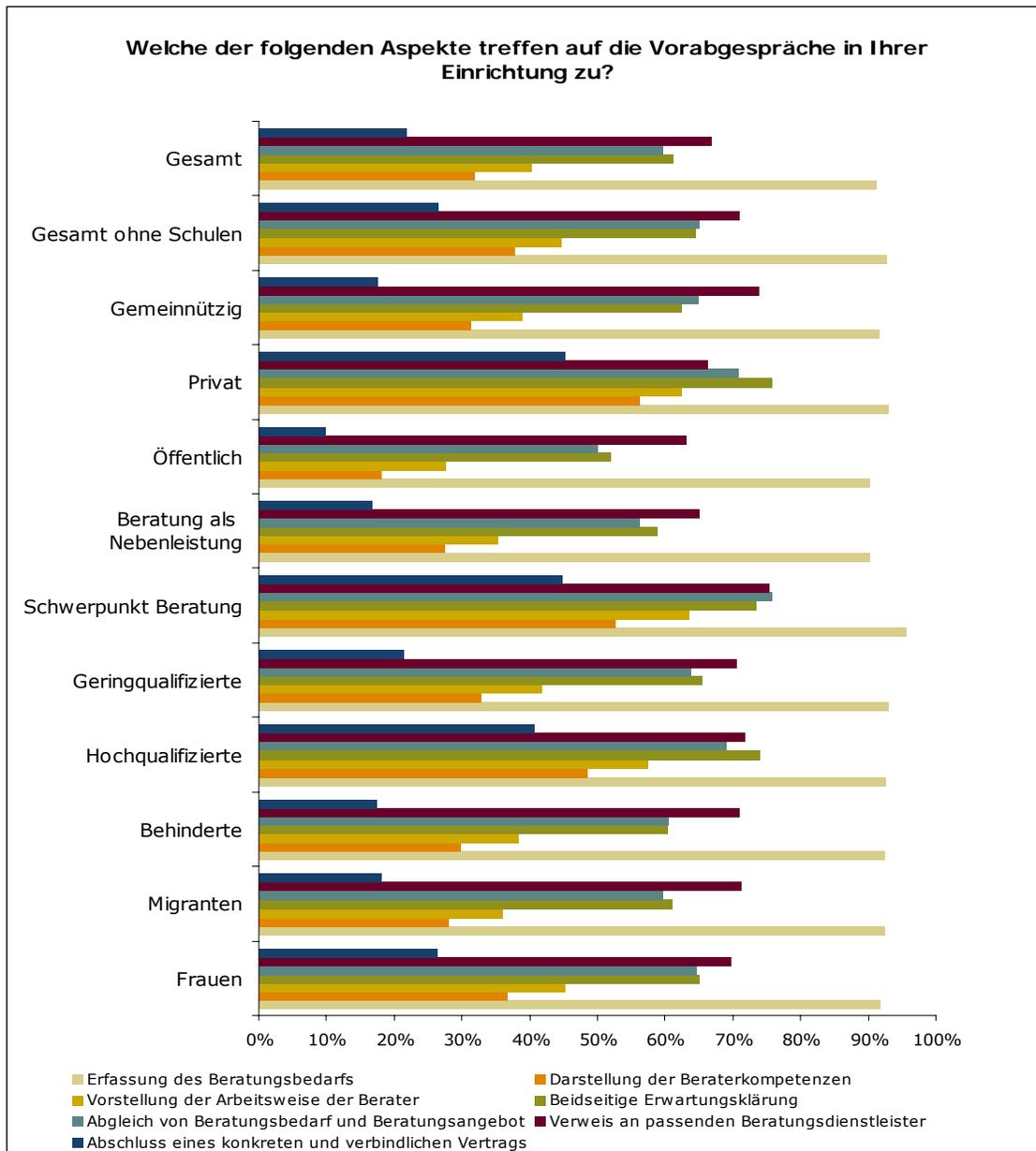
sionalisierung von Einrichtungen hin, die einen generellen Fokus auf Beratung und/oder einen personen-/zielgruppenspezifischen Fokus haben.

**Abbildung 26: Durchführung von Vorabgesprächen**



Soweit Vorabgespräche stattfinden, werden sie überwiegend durch Berater geführt (63 %), teilweise teilen sie sich diese Aufgabe mit anderem Personal (20 %). Eine ausschließliche Durchführung des Vorabgesprächs durch anderes Personal geschieht verhältnismäßig selten (17 %). Der vorrangige Zweck des Vorabgesprächs liegt darin, das Beratungsanliegen zu klären. So gab die große Mehrheit der Einrichtungen, die Vorabgespräche durchführen, an, darin den Beratungsbedarf der potenziellen Kunden zu verifizieren. Die Vorstellung der Einrichtung und des jeweiligen Beraters erfolgt dagegen weit weniger regelmäßig. Das Vorabgespräch erfüllt also vor allem eine Gatekeeping-Funktion, d. h. es dient primär der Steuerung des Ratsuchenden durch die Einrichtung.

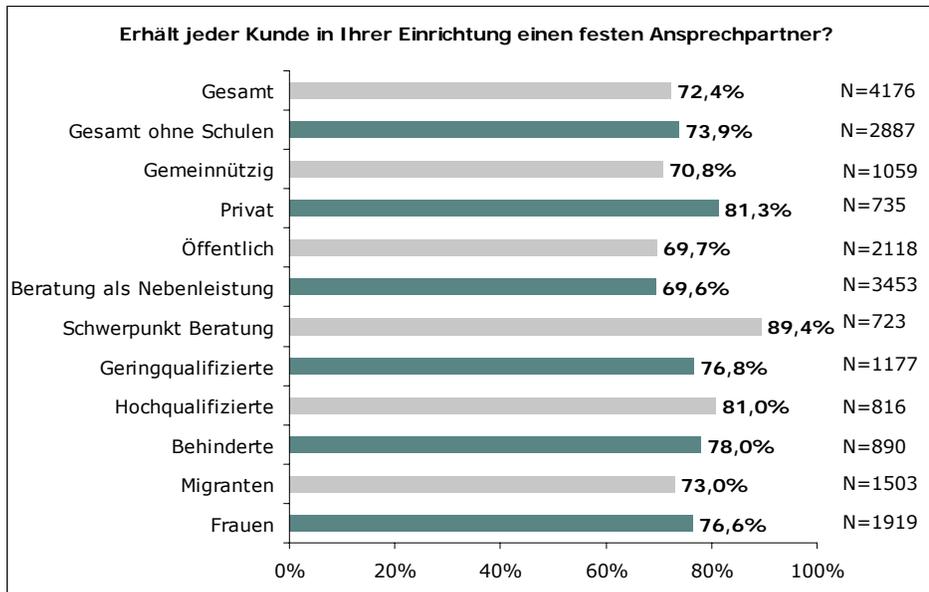
Abbildung 27: Inhalte von Vorabgesprächen



### 9.2.2.3 Persönliche Betreuung der Ratsuchenden (feste Ansprechpartner)

Ein weiterer Gradmesser für die Professionalität der Beratung liegt in der Betreuung der Ratsuchenden im Beratungsprozess. Insbesondere ein fester Ansprechpartner bildet die Grundlage für ein Vertrauensverhältnis zwischen Ratsuchenden und Beratern und damit für eine erfolgreiche Beratung.

**Abbildung 28: Persönliche Betreuung durch feste Ansprechpartner**



Fast drei Viertel der Befragten gaben an, dass sie Ratsuchenden einen festen Ansprechpartner zuordnen. Dieser Wert geht für Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für einzelne Personengruppen leicht und für Einrichtungen, die Beratung als Schwerpunkt ihrer Tätigkeit benennen, noch einmal deutlich nach oben (siehe Abbildung 28). Auch bei dieser Frage zeigt sich also für Anbieter mit ausdifferenzierten Angeboten und/oder dem Schwerpunkt Beratung ein höherer Professionalisierungsgrad. Wie schon im Fall der Vorabgespräche, weisen private Einrichtungen hier ebenfalls einen höheren Wert auf.

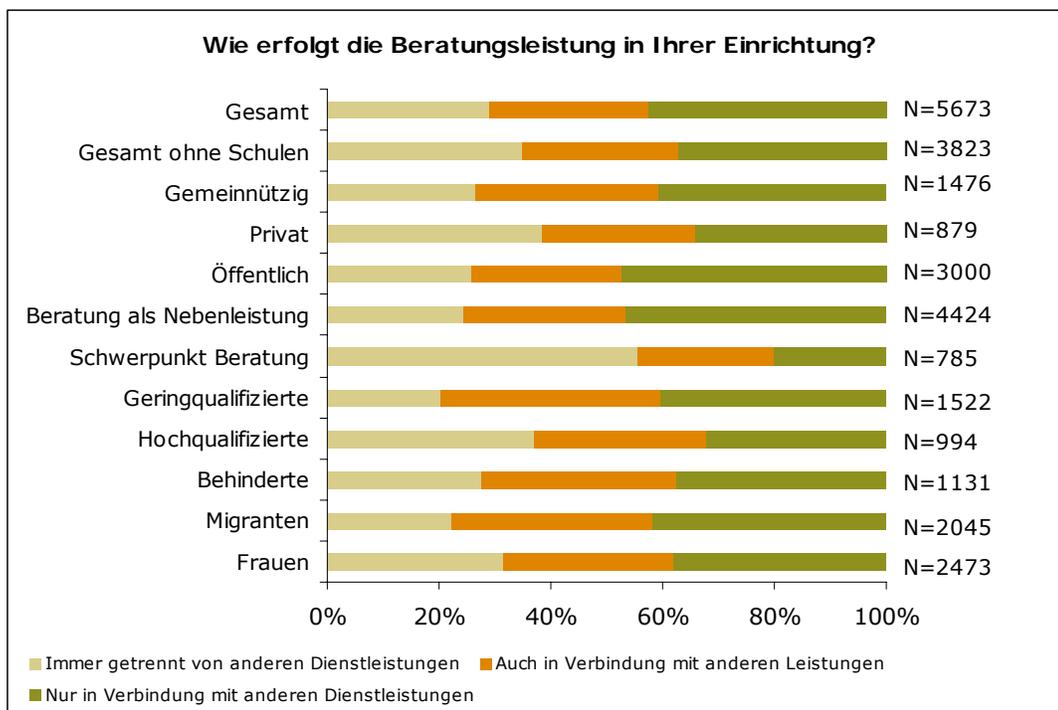
#### 9.2.2.4 Trennung von/Verknüpfung mit anderen Dienstleistungen

Die Trennung von bzw. Verknüpfung mit anderen Dienstleistungen berührt zwei Aspekte des Beratungsangebots: Zum einen stellt sich die Frage nach der Transparenz des Angebots für den Ratsuchenden. Wird eine Beratung in Verbindung mit anderen (Bildungs-)Dienstleistungen erbracht, so erschwert dies für den Ratsuchenden die klare Identifizierung und Bewertung des Angebots. Zum anderen trägt die klare räumliche und zeitliche Trennung der Beratung von anderen Dienstleistungen dazu bei, ein Vertrauensverhältnis zwischen Ratsuchendem und Berater zu entwickeln, das sich positiv auf das Beratungsergebnis auswirken kann. In der Summe beeinträchtigt eine Verknüpfung mit anderen Dienstleistungen die Qualität der Beratung zwar nicht zwangsläufig. Tendenziell kann aber bei einer kla-

ren Trennung der Beratung von anderen Dienstleistungen von positiven Effekten für den Ratsuchenden ausgegangen werden.

Nur etwa 29 Prozent aller Befragten haben angegeben, dass die Beratungsleistung ausschließlich räumlich und zeitlich getrennt von anderen Dienstleistungen der Einrichtung erfolgt. Bei 28 Prozent ist dies teilweise der Fall. Bei 42 Prozent findet die Beratung dagegen nicht getrennt von anderen Dienstleistungen statt. Vor allem Unternehmen mit Beratungsschwerpunkt wenden diese Trennung häufiger an (55,4 %). Auch hier gilt: Organisationen mit Beratungsschwerpunkt wenden eine sauberere Methodik an, als die Organisationen ohne Schwerpunkt. Die Auswertung der Grundgesamtheit ohne Schulen unterstreicht diese Tendenz: Schulen weisen eine deutlich geringere Trennung der Beratungsleistung von anderen Dienstleistungen auf (16,9 %), als die weiteren Akteure (35 %).

**Abbildung 29: Trennung von/Verknüpfung mit anderen Dienstleistungen**

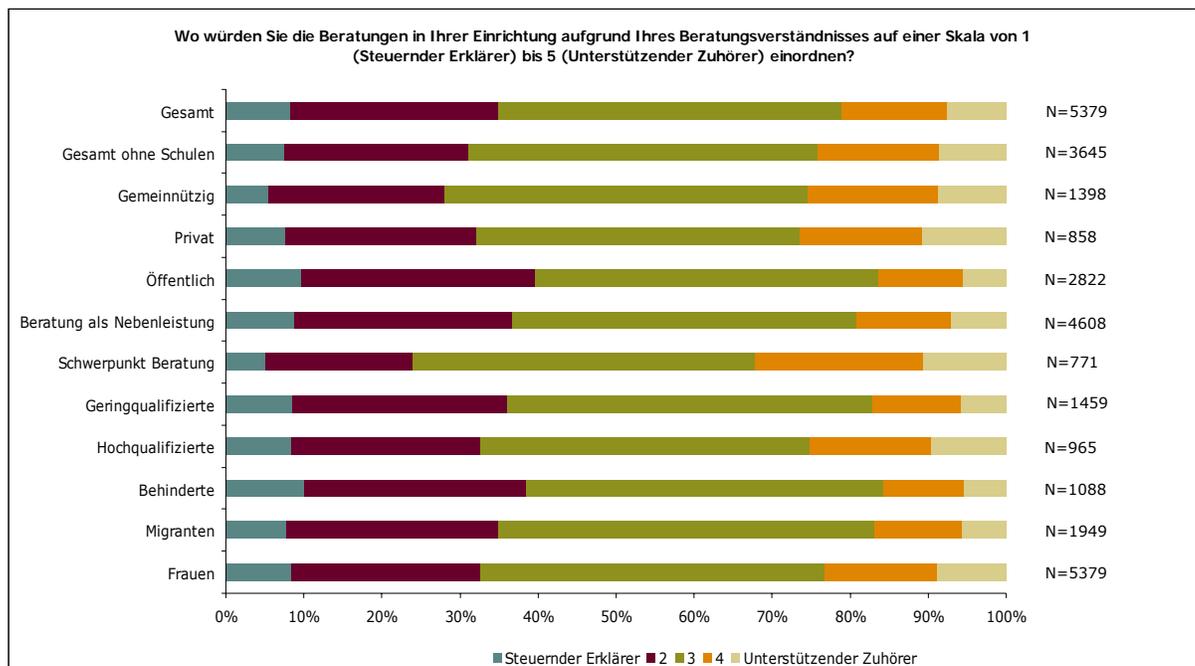


### 9.2.2.5 Rolle des Beraters

Die Rolle des Beraters stellt ab auf die in Kapitel 5 dargestellte direkte Orientierung zwischen den Polen „unterstützender Zuhörer“ und „steuernder Erklärer“. Um hier zu einer Einschätzung zur Rolle des Beraters in den einzelnen Einrichtungen zu gelangen, wurden die Befragungsteilnehmer gebeten, die Beratung in ihrer Einrichtung aufgrund Ihres Beratungsver-

ständnisses auf einer Skala von 1 (steuernder Erklärer) bis 5 (unterstützender Zuhörer) einzuordnen. Die Ergebnisse zeigen eine Tendenz zum Mittelwert: Die häufigste Antwort der befragten Organisationen ist die Mittelkategorie zwischen steuerndem Erklärer und unterstützendem Zuhörer. Das Ergebnis lässt zunächst die Interpretation zu, dass sich viele Organisationen nicht auf eine bestimmte Rolle beim Beratungsgespräch beschränken. Je nach Situation und Ratsuchendem kann die Rolle wechseln. Andererseits trifft diese Aussage sicherlich – angesichts der Heterogenität der Akteure und insbesondere ihres Professionalisierungsgrades – nicht auf alle Akteurstypen zu. Deswegen ist eine Aufschlüsselung der Ergebnisse in Betrachtungsperspektiven notwendig.

**Abbildung 30: Rolle des Beraters**



So weisen Schulen häufiger ein Beratungsverständnis des steuernden Erklärers auf (Wert 1 + 2: 42,8 %) als andere Akteure (31 %) und die gesamte Stichprobe. Ähnliches gilt für Organisationen mit spezifischen Angeboten für Menschen mit Migrationshintergrund, für Menschen mit Behinderung sowie für Geringqualifizierte. Die Kategorien für „unterstützender Zuhörer“ sind bei ihnen signifikant geringer besetzt als in der gesamten Stichprobe. Ein anderes Bild ergibt sich für Organisationen mit spezifischen Angeboten für Hochqualifizierte. Hier ist der Anteil der letzten Kategorie „unterstützender Zuhörer“ signifikant häufiger besetzt als bei der gesam-

ten Stichprobe. Auch Organisationen mit dem Schwerpunkt Beratung sehen sich häufiger in der Rolle des unterstützenden Zuhörers. Der Anteil unterscheidet sich signifikant von den Anteilen in der gesamten Stichprobe und Organisationen ohne Beratungsschwerpunkt (31,5 %). Sie haben damit einen klientenzentrierten Fokus. Organisationen mit Beratung als Nebenleistung besitzen dagegen eher ein Verständnis als steuernder Erklärer (36,7 %). Der Anteil liegt hier höher als in der gesamten Stichprobe und bei den Organisationen mit Beratungsschwerpunkt. Sie verfolgen somit verstärkt einen steuernden Ansatz. Hinsichtlich der Trägerschaft kann festgestellt werden, dass sowohl gemeinnützige als auch private Organisationen ihren Fokus tendenziell auf eine klientenzentrierte Beratung legen (unterstützender Zuhörer), während öffentliche Anbieter sich stärker in einer steuernden Rolle sehen.

In der Summe weisen diese Ergebnisse darauf hin, dass Einrichtungen, die betreuungsintensive Ratsuchende beraten – öffentliche Träger allgemein, Schulen, Einrichtungen, die spezifische Angebote für Personen mit Migrationshintergrund und/oder Personen mit Behinderung und/oder Geringqualifizierte anbieten –, stärker zur Rolle des steuernden Erklärers neigen. Private Anbieter, Einrichtungen, die Angebote für Hochqualifizierte anbieten oder Beratung als Schwerpunkt ihrer Tätigkeit benennen, begreifen ihre Rolle dagegen eher als unterstützende Zuhörer. Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass diese Einrichtungen tendenziell stärker mit kontinuierlichen Lernern arbeiten.

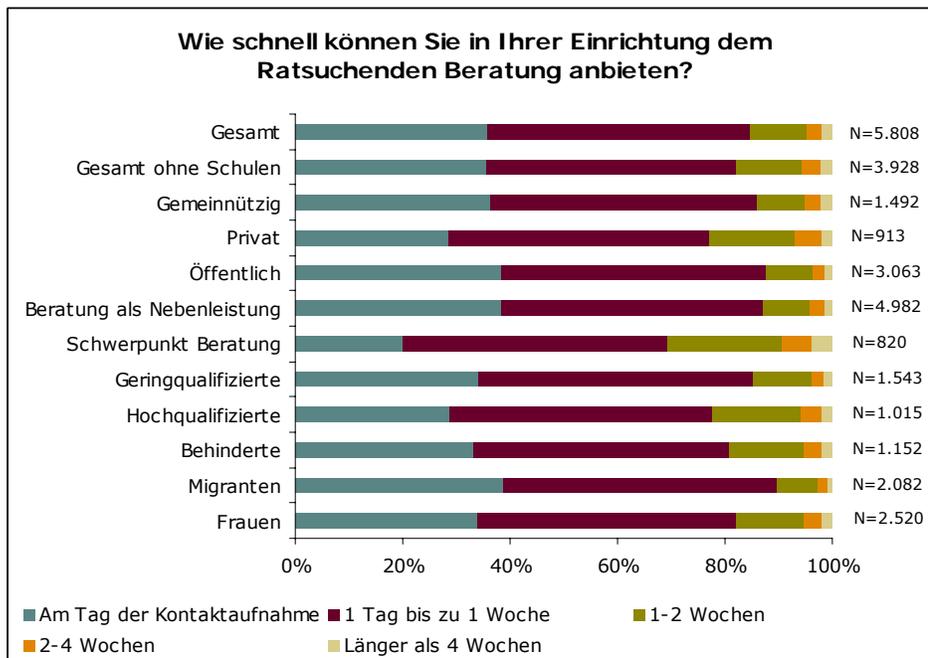
Weiteren Aufschluss kann hier zudem der Abgleich dieser Ergebnisse mit den Ergebnissen zu den Beratungszielen der Beratungseinrichtungen (siehe Abschnitt 9.2.1.6) liefern. Hier sind konsistente Zusammenhänge zu beobachten: Je mehr eine Einrichtung sich in der Rolle des unterstützenden Zuhörers sieht, desto mehr verfolgt sie drei Lernziele. Dazu gehören das Ziel, zur Persönlichkeitsentwicklung des Ratsuchenden beizutragen, den Ratsuchenden zur Reflexion über seine Kompetenzen zu befähigen und den Ratsuchenden zu befähigen, selbstständig Entscheidungen zu treffen. Das bedeutet, dass unterstützende Zuhörer eher eine individualszentrierte Zielsetzung verfolgen und damit, wie in den Kapiteln 3 und 5 ausführlich dargelegt, den Anforderungen an Beratungsmethodiken unter den Rahmenbedingungen der Wissensgesellschaft – zumindest hinsichtlich kontinuierlicher und gelegentlicher Lerner – am besten entsprechen. Die skizzierten Ergebnisse zu der Kongruenz von Beratungsrolle und Beratungszielen sind fast für alle Betrachtungsperspektiven konsistent.

#### 9.2.2.6 Dauer von der Kontaktaufnahme bis zum ersten Beratungsgespräch

Beratungsanliegen sind oftmals akut. Daher erwarten Ratsuchende schnelle Abhilfe für ihre Probleme. Eine lange Wartezeit bis zum ersten Beratungsgespräch kann eine zusätzliche Barriere für den Ratsuchenden darstellen, Beratung in Anspruch zu nehmen. Der Zeitraum von der Kontaktaufnahme bis zum ersten Beratungsgespräch gibt Aufschluss über die Geschwindigkeit, mit der Anbieter die Beratungsanliegen ihrer Ratsuchenden angehen. Wie Abbildung 31 zeigt, können über 80 Prozent der Einrichtungen dem Ratsuchenden eine Beratung innerhalb einer Woche nach der Kontaktaufnahme anbieten. In einem guten Drittel der Einrichtungen kann das Beratungsgespräch sogar am Tag der Kontaktaufnahme erfolgen.

Das Bild ändert sich auch für die meisten Betrachtungsperspektiven nicht wesentlich. Bis auf wenige Ausnahmen liegt bei allen Verteilungen der Anteil der Anbieter mit einer Wartezeit innerhalb einer Woche bei rund 80 Prozent. Die Trägerschaft zeigt vor allem Unterschiede zwischen privaten einerseits, sowie öffentlichen und gemeinnützigen Einrichtungen andererseits: Einrichtungen in privater Trägerschaft haben signifikant höhere Anteile bei mehr als einer Woche Wartezeit. Das gleiche Antwortverhalten zeigen Einrichtungen mit Beratungsschwerpunkt. Mögliche Erklärungen für diese Unterschiede liegen in der personellen Ausstattung und der Dauer der Beratungsgespräche. Einerseits sind Anbieter mit Beratungsschwerpunkt und in privater Trägerschaft eher mit einer geringeren Anzahl an Beratern ausgestattet als öffentliche und gemeinnützige Einrichtungen oder Einrichtungen mit Beratung als Nebenleistung. Andererseits führen Einrichtungen mit Beratungsschwerpunkt eher längere und häufigere Gespräche mit Ratsuchenden als Anbieter ohne Schwerpunkt. Diese Gründe führen möglicherweise zu den längeren Wartezeiten bei diesen Anbietern. Spezifische Angebote für bestimmte Personengruppen unterscheiden sich kaum. Lediglich die Verteilung für Hochqualifizierte weist einen höheren Anteil an Anbietern mit mehr als einer Woche Wartezeit aus. Da Einrichtungen mit Beratungsschwerpunkt und in privater Trägerschaft besonders häufig spezifische Leistungen für Hochqualifizierte bieten, sind hier vermutlich ähnliche Gründe ausschlaggebend. Umgekehrt weisen Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Geringqualifizierte oder für Menschen mit Behinderung – zwei Einrichtungstypen die oftmals in öffentlicher oder gemeinnütziger Trägerschaft sind – signifikant höhere Anteile bei einer Wartezeit unter einer Woche auf.

**Abbildung 31: Zeitraum bis zum ersten Beratungsgespräch**

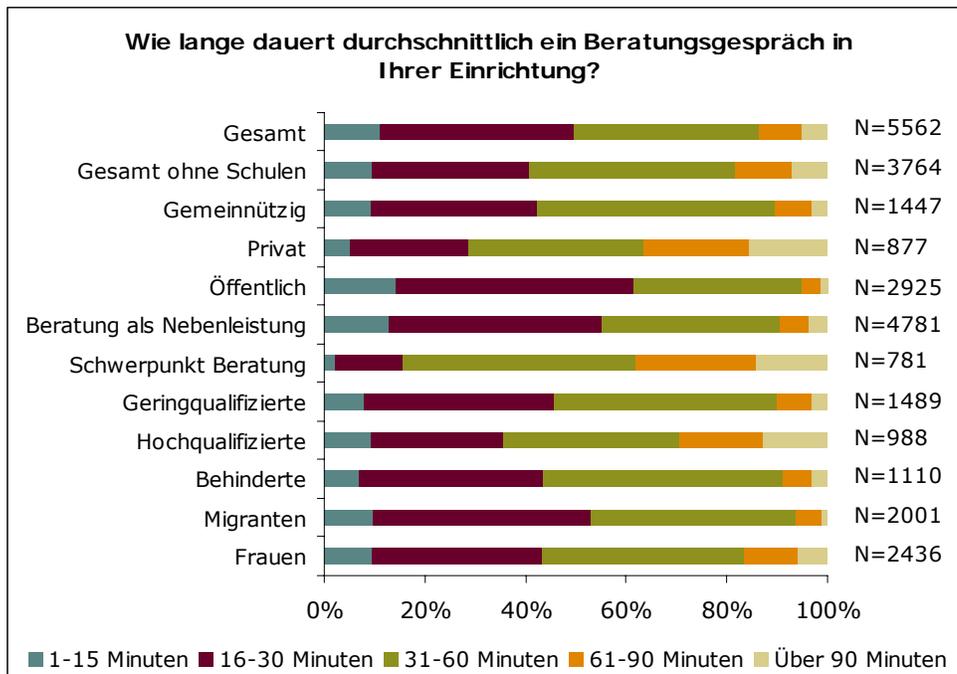


Insgesamt liegt bei allen Verteilungen der Anteil an Anbietern mit einer Wartezeit unter einer Woche bei über 70 Prozent. Längere Wartezeiten ergeben sich nur bei einigen Anbietern. Die längere Wartezeit ist hier nicht gleichzusetzen mit einer geringeren Kundenorientierung oder einer weniger professionellen Organisation. Vielmehr lässt sich ein klarer Zusammenhang zu der Dauer der Beratungsgespräche und der Größe der Organisation erkennen. Die genannten Einrichtungen, bei denen die Wartezeiten öfter länger ausfallen, weisen mit Abstand die häufigsten Nennungen für längere Beratungsgespräche auf.

### 9.2.2.7 Dauer der Beratungsgespräche

Bei mehr als drei Viertel aller befragten Einrichtungen dauert ein durchschnittliches Beratungsgespräch zwischen 16 und 60 Minuten. Eine Dauer von unter 16 Minuten ist eher für die Informationsweitergabe geeignet. In dieser Zeit ist es schwieriger, die individuelle Perspektive des Kunden in das Beratungsgespräch einzubinden. Eine klientenzentrierte Beratung ist bei einer kurzen Dauer nur über mehrere Sitzungen möglich.

Abbildung 32: Dauer der Beratungsgespräche



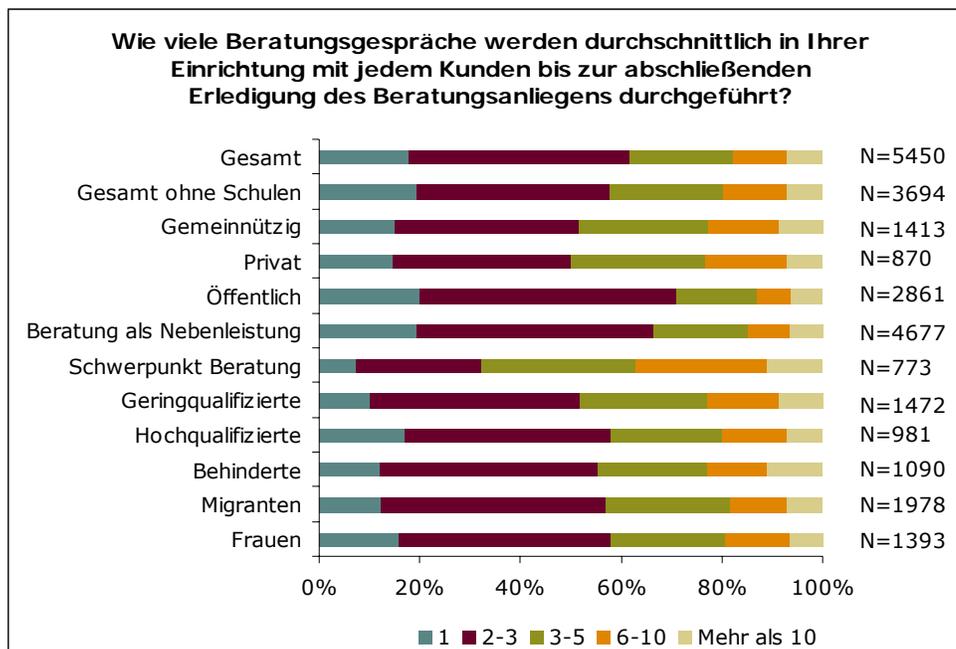
Der Vergleich der Grundgesamtheit mit und ohne Schulen zeigt, dass Schulen eher kürzere Gespräche führen (68,3 % bis 30 Minuten), während die Dauer der Gespräche bei anderen Akteuren im Schnitt deutlich länger ausfällt (59,4 % ab 31 Minuten). Für Einrichtungen, die spezifische Angebote für eine bestimmte Personengruppe vorhalten, lässt sich tendenziell feststellen, dass die Dauer der Gespräche überdurchschnittlich hoch ausfällt. Dies trifft auf die spezifischen Angebote für alle Personengruppen zu. Gleiches gilt für Einrichtungen, die Beratung als Schwerpunkt anbieten. Setzt man für die Anwendung einer guten Methodik eine gewisse Gesprächsdauer als notwendig voraus, kann der Professionalisierungsgrad bei Anbietern mit dem Schwerpunkt Beratung oder spezifischen Angeboten für einzelne Personengruppen als höher bezeichnet werden als bei anderen Anbietern. Vergleichbare Aussagen lassen sich über private Anbieter im Vergleich zu öffentlichen und gemeinnützigen Anbietern treffen.

#### 9.2.2.8 Anzahl der Beratungsgespräche

Neben der Dauer der Gespräche gibt die Anzahl der Beratungsgespräche ein Bild der Intensität der Betreuung eines einzelnen Ratsuchenden. Dabei handelt es sich bei den Angaben der Befragten – analog zur Dauer der Gespräche – um Durchschnittswerte, von denen Einzelfälle selbstverständlich abweichen können. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Einrichtun-

gen nur selten mehr als fünf Sitzungen benötigen, um ein Beratungsanliegen zu klären. Am häufigsten klären Einrichtungen ein Anliegen in durchschnittlich zwei bis drei Gesprächen. Nur eine Minderheit von Organisationen braucht im Durchschnitt mehr als zehn Gespräche, um ein Anliegen zu klären.

**Abbildung 33: Zahl der Beratungsgespräche**



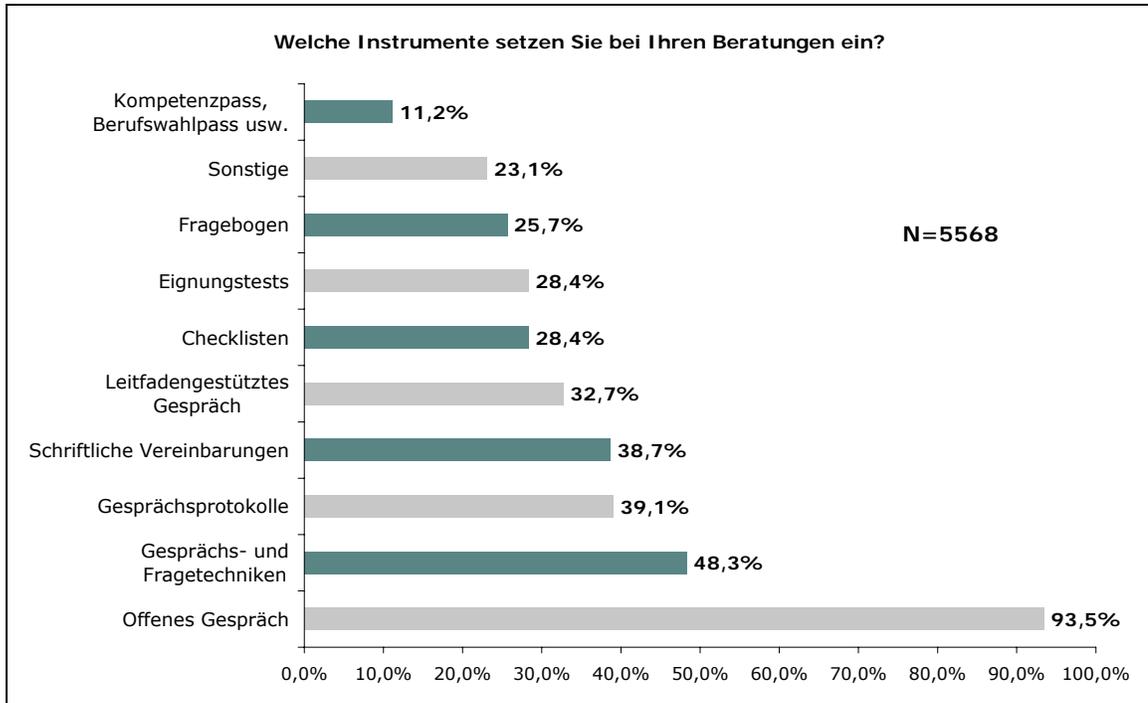
Die Auswertung ohne Schulen zeigt, dass Schulen am häufigsten (55,9 %) zwei bis drei Beratungsgespräche führen. Der Anteil ist signifikant höher als bei anderen Akteuren und in der gesamten Stichprobe. Bei anderen Akteuren ist die Verteilung heterogener. Der Anteil an Einrichtungen mit einem Beratungsgespräch (19,4 %) als auch bei vier bis zehn Beratungsgesprächen (35,2 %) bis zur Anliegensklärung liegt höher als bei Schulen und in der gesamten Stichprobe. Bei Einrichtungen mit spezifischen Angeboten ist die durchschnittliche Zahl an Beratungsgesprächen zur Klärung eines Anliegens eher höher als bei Einrichtungen ohne differenziertes Angebot. Einrichtungen mit Schwerpunkt Beratung geben signifikant häufiger an, mehr Beratungsgespräche zu führen als Organisationen ohne einen Beratungsschwerpunkt. Private und gemeinnützige Träger führen eher mehr Gespräche als öffentliche Einrichtungen. Öffentliche Einrichtungen geben signifikant häufiger an, weniger Beratungsgespräche zu führen als private und gemeinnützige Einrichtungen.

Diese Ergebnisse decken sich insofern mit den vorherigen Aussagen, als dass sie für die Einrichtungen, die Beratung als Schwerpunkt anbieten oder spezifische Angebote vorhalten, eine intensivere Beratung aufzeigen. Die Verknüpfung von Anzahl und Dauer der Gespräche bestätigt dies. Führt man die Ergebnisse beider Fragen zusammen, so wird deutlich, dass es einen positiven Zusammenhang zwischen der Dauer von Beratungsgesprächen und der Anzahl der Gespräche bis zur Klärung des Beratungsanliegens gibt. Mit anderen Worten: Einrichtungen, die eher eine längere durchschnittliche Gesprächsdauer angegeben haben, führen auch durchschnittlich mehr Gespräche bis zur Klärung eines Anliegens. Anbieter mit einer eher kürzeren Gesprächsdauer führen auch weniger Gespräche bis zur Klärung eines Anliegens. Dieser Effekt ist über alle Betrachtungsperspektiven hinweg konsistent.

#### 9.2.2.9 Beratungsinstrumente

Der Blick auf die in der Beratung eingesetzten Instrumente zeigt, dass das offene Gespräch das zentrale Instrument der BBB-Beratung darstellt. Beinahe 95 Prozent aller befragten Einrichtungen setzen das Instrument ein. Das zweithäufigste Instrument sind Gesprächs- und Fragetechniken. An dritter Stelle folgt das Gesprächsprotokoll. Standardisierte Techniken wie Kompetenzpass oder Fragebogen kommen deutlich weniger häufig zum Einsatz. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Einrichtungen in der Regel mit mehreren Instrumenten arbeiten. Lediglich 12,5 Prozent aller Befragten verwenden nur das offene Gespräch. 81 Prozent der Befragten setzen daneben noch andere Techniken ein. Das arithmetische Mittel liegt bei einem Einsatz von 3,69 Instrumenten pro Befragten (Varianz = 3,83). Der Median liegt bei drei eingesetzten Instrumenten.

**Abbildung 34: Beratungsinstrumente**



Die Betrachtung der verschiedenen Personengruppen legt offen, dass Einrichtungen, die für diese spezielle Angebote vorhalten, tendenziell häufiger auf eine größere Anzahl von Instrumenten zurückgreifen. Insbesondere Einrichtungen, die spezifische Beratung für Geringqualifizierte anbieten, nutzen häufiger eine breite Palette an Instrumenten. Ähnliche Tendenzen lassen sich auch für Einrichtungen mit dem Schwerpunkt Beratung und für private Anbieter erkennen. Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft nutzen dagegen seltener Fragebögen und Frage- und Gesprächstechniken. Damit bestätigt sich auch bei der Frage der eingesetzten Beratungsinstrumente die Tendenz, dass der Professionalisierungsgrad privater Akteure und von Akteuren, die Beratung im Schwerpunkt und/oder spezifische Angebote für Personengruppen vorhalten, höher als bei anderen Akteuren ist. Sie nutzen verstärkt das breite Spektrum zur Verfügung stehender Beratungsinstrumente und sind somit eher in der Lage, die individuell passenden Instrumente für den einzelnen Ratsuchenden zum Einsatz zu bringen.

**Tabelle 42: Einsatz von Beratungsinstrumenten für die verschiedenen Betrachtungsperspektiven**

	Beratung für Frauen	Beratung für Menschen mit Migrationshintergrund	Beratung für Menschen mit Behinderung	Beratung für Hochqualifizierte	Beratung für geringqualifizierte	Schwerpunkt Beratung	Beratung als Nebenleistung	Öffentliche Trägerschaft	Private Trägerschaft	Gemeinnützige Trägerschaft	Gesamt ohne Schulen	Gesamt
Offenes Gespräch	93,7%	93,6%	93,5%	92,0%	92,7%	90,8%	94,0%	94,6%	90,0%	93,4%	92,3%	93,5%
Leitfadengestütztes Gespräch	35,9%	37,3%	37,9%	42,6%	39,7%	37,6%	31,9%	32,2%	37,5%	31,7%	31,7%	32,7%
Gesprächs- und Fragetechniken	55,6%	50,2%	53,5%	61,4%	57,1%	69,7%	44,9%	43,6%	58,4%	49,8%	51,5%	48,3%
Fragebogen	29,9%	31,0%	31,8%	31,9%	37,8%	37,0%	23,8%	20,9%	37,5%	27,5%	29,0%	25,7%
Checklisten	32,5%	32,4%	33,8%	38,1%	39,6%	38,2%	26,7%	23,4%	39,1%	30,5%	32,8%	28,4%
Eignungstests	30,1%	36,2%	37,4%	31,5%	43,1%	24,2%	29,0%	27,3%	39,7%	25,2%	27,1%	28,4%
Kompetenzpass, Berufswahlpass usw.	12,1%	15,8%	16,7%	8,8%	19,6%	7,9%	11,7%	13,6%	7,8%	9,4%	8,3%	11,2%
Gesprächsprotokolle	41,9%	43,9%	48,7%	48,7%	49,0%	49,7%	37,3%	37,8%	44,1%	39,1%	37,6%	39,1%
Schriftliche Vereinbarungen	41,2%	45,9%	50,1%	43,0%	50,9%	46,5%	37,4%	38,6%	42,4%	37,6%	35,2%	38,7%
Sonstige	23,3%	22,3%	22,6%	26,9%	22,4%	31,8%	21,7%	18,4%	28,1%	26,1%	27,0%	23,1%

Orange Markierung: „Ausreißer nach oben“; Blaue Markierung: „Ausreißer nach unten“

### 9.2.2.10 Fazit zu den Beratungskonzepten

Die Ergebnisse zu den Beratungskonzepten erlauben in erster Linie Rückschlüsse auf die Aktivierung der Leistungsempfänger. Auch für die Aktivierung von Staat und Leistungsanbietern lassen sich jedoch einige Rückschlüsse ziehen. Für die *Aktivierung der Leistungsempfänger* können Aussagen zu Hypothese 2 getroffen werden, also zu der Frage, ob bzw. inwiefern BBB-Beratung den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden berücksichtigt. So lässt sich tendenziell feststellen, dass die Beratungseinrichtungen den Beratungsprozess an den Erfordernissen ihrer primären Klientel ausrichten, indem sie verschiedene Methoden je nach den nutzerspezifischen Erfordernissen einsetzen und die Ratsuchenden entsprechend ihrer Möglichkeiten aktiv in die Produktion der Beratungsleistung integrieren. Einrichtungen, die betreuungsintensive Ratsuchende beraten – öffentliche Träger allgemein, Schulen, Einrichtungen, die spezifische Angebote für Personen mit Migrationshintergrund und/oder Personen mit Behinderung und/oder Geringqualifizierte anbieten –, wählen verstärkt die Rolle des steuernden Erklärers. Private Anbieter, Einrichtungen, die Angebote für Hochqualifizierte anbieten oder Beratung als Schwerpunkt ihrer Tätigkeit benennen, begreifen ihre Rolle dagegen eher als unterstützende Zuhörer. Damit orientieren sie sich an den Bedürfnissen ihrer primären Lerntypen – verstärkt bildungsdistanzierte und gelegentliche Lerner in öffentlichen Einrichtungen, überdurchschnittlich viele kontinuierliche Lerner unter den Nutzern privater und im Schwerpunkt beratender Akteure. Konsequenterweise werden für diese unterschiedlichen Lerntypen unterschiedliche Beraterrollen zum Einsatz gebracht.

Einschränkend muss jedoch gesagt werden, dass die vorliegenden Ergebnisse lediglich Hinweise für eine solche Interpretation geben. Erkenntnisse über einen tatsächlichen nutzerorientierten Methodeneinsatz im Einzelfall liegen nicht vor. Insbesondere für Akteure, die im Schwerpunkt Beratung anbieten oder sich auf bestimmte Personengruppen konzentrieren, legen aber auch die weiteren Ergebnisse eine (vergleichsweise stärkere) Klientenorientierung nahe. So konnte im Abschnitt zur Nutzerperspektive für diese Akteure ein klarerer Beratungsfokus als für die weiteren Akteure aufgezeigt werden. Die Ergebnisse zu den Beratungskonzepten machen nun deutlich, dass die gleichen Akteure auch einen tendenziell höheren Professionalisierungsgrad aufweisen. Durch mehr und längere Bera-

tungsgespräche bis zur Anliegenklärung, den Einsatz eines größeren Portfolios an Beratungsinstrumenten und eine in der Regel gezieltere Steuerung der Ratsuchenden im Beratungsprozess durch Vorabgespräche und feste Ansprechpartner entsteht eine intensivere Beratungssituation. Bei einzelnen Merkmalen kommen zwar auch viele andere Akteure zu ähnlichen Ergebnissen, jedoch entsteht bei den oben beschriebenen Akteuren ein professionelles Gesamtbild über die Gesamtheit der relevanten Merkmale hinweg, das eine solche Einschätzung begründet. Der verstärkte Gebrauch von elektronischen Medien in der Beratung durch private Anbieter, Einrichtungen, die spezifische Angebote für Hochqualifizierte vorhalten, sowie Einrichtungen, deren Schwerpunkt in der Beratung liegt, lässt sich aus dieser Sicht etwa als tendenzielle Berücksichtigung der dominierenden Lerntypen und ihrer Art zu lernen interpretieren.

**Tabelle 43: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger/Bürger (Kapitel 9)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
Hypothese 2: BBB-Beratung berücksichtigt den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden.	7	Der Staat stellt die Definition des Bedarfs an BBB-Beratung sicher.	
	8	Der Staat gestaltet durch rechtsverbindliche Vorgaben die Rahmenbedingungen der BBB-Beratung.	
	9	Der Staat übernimmt die Finanzierung als notwendig definierter Beratungsangebote, sofern keine ausreichende Aktivierungsbereitschaft (d. h. Finanzierungsfähigkeit/-bereitschaft) besteht.	
	10	Die gängigen Beratungsmethoden lassen sich nutzerspezifisch einsetzen.	
	11	Die gängigen Beratungsmethoden integrieren die Ratsuchenden entsprechend ihrer Möglichkeiten aktiv in die Produktion der Beratungsleistung.	
	12	Die Beratungseinrichtungen setzen verschiedene Methoden je nach den nutzerspezifischen Erfordernissen ein.	+
	13	Die Berater verfügen selbst über die an die Ratsuchenden zu vermittelnden Schlüsselkompetenzen.	
	14	Inanspruchnahme und Ausmaß von BBB-Beratung werden differenziert nach der individuellen Bedürftigkeit gewährt.	

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

Hinsichtlich der *Aktivierung der Leistungsanbieter* deuten diese Ergebnisse darauf hin, dass nicht nur eine pluralistische Struktur öffentlicher, gemeinnütziger und privatwirtschaftlicher Anbieter besteht (siehe Folgeabschnitt),

sondern dass die verschiedenen Anbieter bzw. Anbietertypen ihre Angebote auch nach den Bedürfnissen ihrer jeweiligen Nutzer ausdifferenzieren. Somit ergibt sich eine arbeitsteilige Wahrnehmung der Vollzugsverantwortung. Kritisch stellt sich jedoch die Verbindung der Beratungsleistung mit anderen Dienstleistungen dar: So hat lediglich ein knappes Drittel aller Befragten angegeben, dass die Beratungsleistung ausschließlich räumlich und zeitlich getrennt von anderen Dienstleistungen der Einrichtung erfolgt, während gut 40 Prozent die Beratung gar nicht von anderen Dienstleistungen trennen. Damit ist eine Voraussetzung für eine geteilte Vollzugsverantwortung in Frage gestellt. Denn im Aktivierenden Staat sollte und kann der Staat dort darauf verzichten, selbst als Leistungsanbieter aufzutreten, wo (nichtstaatliche) Dritte verfügbar sind und der Vollzug durch solche Dritte nicht aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet. Um diesen Aspekten gerecht zu werden, sollte BBB-Beratung daher in den Beratungseinrichtungen getrennt von anderen (Bildungs-) Dienstleistungen erfolgen. Dies gilt umso mehr, als dass die (potenziellen) Anbieter von BBB-Beratung sowie die Qualität und Kosten ihrer Leistungen dem Staat zurzeit nur eingeschränkt bekannt und Bewertungsmaßstäbe für Angebote der BBB-Beratung bisher nicht allgemeinverbindlich definiert worden sind.

**Tabelle 44: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 9)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
<b>Hypothese 7:</b> Der Staat tritt nur dort selbst als Leistungsanbieter von BBB-Beratung auf, wo (nichtstaatliche) Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet.	25	Potenzielle Anbieter von BBB-Beratung sowie die Qualität und Kosten ihrer Leistungen sind dem Staat bekannt.	
	26	BBB-Beratung erfolgt in den (nicht-staatlichen) Beratungseinrichtungen getrennt von anderen (Bildungs-) Dienstleistungen.	(+/-)
	27	Bewertungsmaßstäbe für Angebote der BBB-Beratung sind definiert und bekannt.	
	28	Die Anbieter führen Maßnahmen zur Qualitätssicherung durch.	
	29	Die Anbieter sichern durch Netzwerke und Kooperationen die Qualität der Angebote.	
	21	Bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen sind aufgehoben worden.	
	19	Es gibt in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell).	

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

Aus diesem Befund ergeben sich wiederum Rückschlüsse mit Blick auf die staatliche Führungs- und Gewährleistungsverantwortung und damit auf die *Aktivierung des Staates*. Denn die mangelnde Trennung der Beratung von anderen Dienstleistungen bedeutet eine potenzielle Einschränkung der Transparenz bestehender Angebote, ihrer Qualität und ihrer Kosten sowohl für die Ratsuchenden als auch für die staatlichen Akteure, die Angebot und Nachfrage in der BBB-Beratung sicherstellen und ihre Rahmenbedingungen durch rechtsverbindliche Vorgaben gestalten sollen. Zudem kann die Verknüpfung von Leistungen (wenn auch nicht zwangsläufig) dazu führen, dass die Beratung sich auf die Angebote der Beratungseinrichtung beschränkt und sich nicht ausreichend an den Bedürfnissen der Ratsuchenden orientiert. Die vorliegenden Ergebnisse geben hier keinen endgültigen Aufschluss, machen aber deutlich, dass die staatlichen Akteure sowohl in der Regelungs- als auch in der Leistungsstruktur gefragt sind, ihre Führungs- und Gewährleistungsverantwortung aktiv wahrzunehmen.

### 9.2.3 Anbieter von BBB-Beratung

Für die Beschreibung der Anbieter von BBB-Beratung sind die folgenden Aspekte relevant:

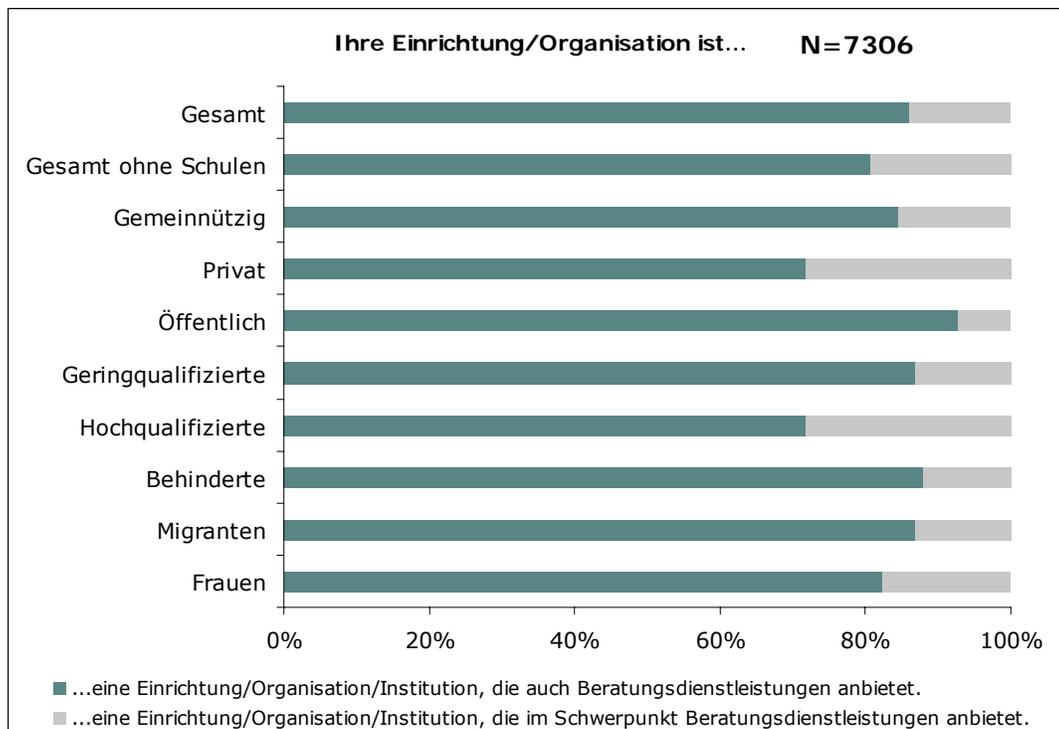
1. Beratung im Schwerpunkt/neben anderen Dienstleistungen
2. Weitere Dienstleistungen
3. Akteurstypen
4. Trägerschaft der Einrichtungen
5. Anzahl der Berater in den Einrichtungen
6. Anzahl der Mitarbeiter in den Einrichtungen
7. Anzahl der Ratsuchenden pro Monat
8. Anzahl der Beratungen pro Monat

#### 9.2.3.1 Beratung im Schwerpunkt/neben anderen Dienstleistungen

BBB-Beratung ist in den wenigsten Fällen der Schwerpunkt der Leistungen von Anbietern. Nur knapp 14 Prozent der Befragten bieten Befragung als Schwerpunkt an. Betrachtet man die Grundgesamtheit ohne Schulen, steigt dieser Wert auf knapp 20 Prozent. In beiden Fällen lässt sich konstatieren, dass nur wenige Einrichtungen ausschließlich BBB-Beratung erbringen. Diese Grundaussage ändert sich auch nicht beim Blick auf Einrichtungen, die spezifische Angebote für bestimmte Personengruppen erbringen. Zwar steigt der Anteil der Einrichtungen, in denen Beratung den

Schwerpunkt der Tätigkeit bildet, bei Angeboten für Hochqualifizierte deutlich an, mit 28,3 Prozent bilden sie aber dennoch eine klare Minderheit. Ein paralleles Bild zeigt sich für private Anbieter. Hier liegt der Anteil der Einrichtungen, die im Schwerpunkt Beratung anbieten, ebenfalls bei 28,3 Prozent. Im Gegensatz dazu haben öffentliche Anbieter den geringsten Anteil an Einrichtungen mit einem Beratungsschwerpunkt (7,2 %).

**Abbildung 35: Beratung im Schwerpunkt/Beratung als Nebenleistung**



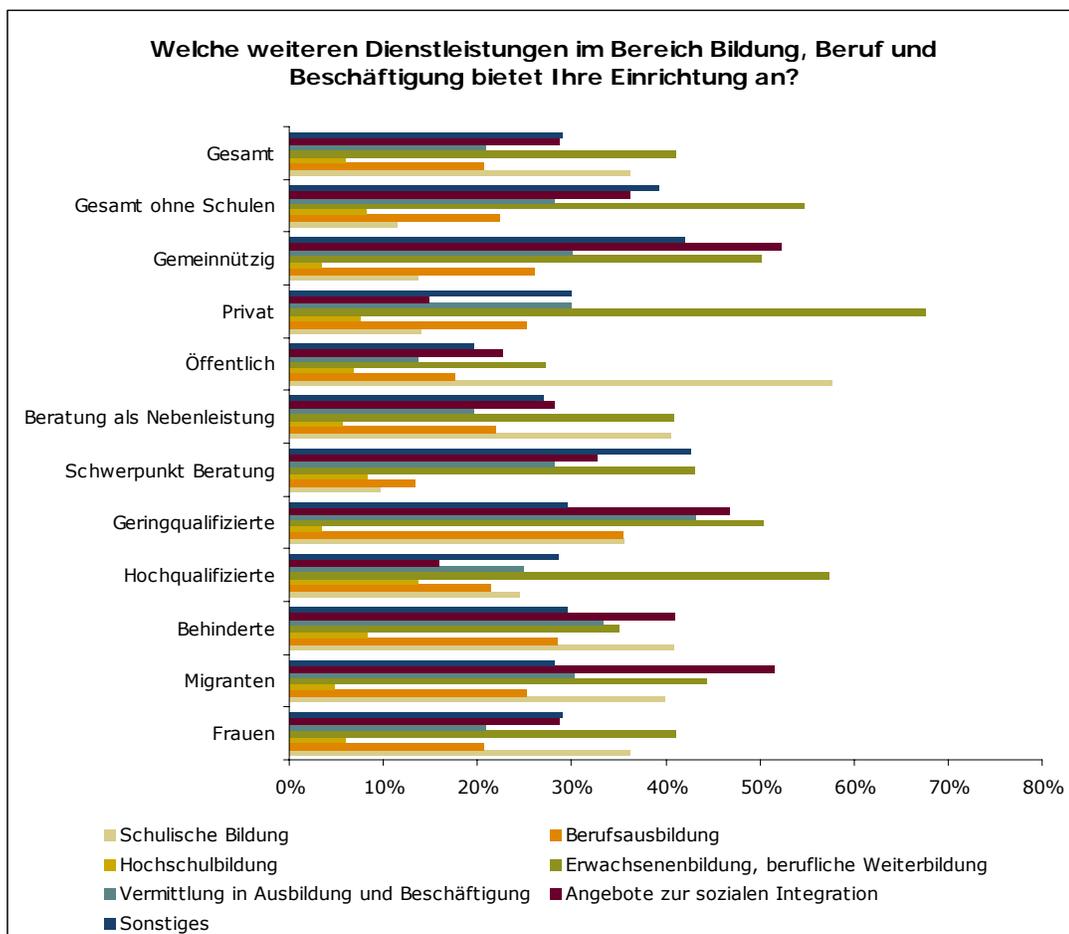
Neben den beträchtlichen Unterschieden insbesondere zwischen öffentlichen und privaten Anbietern machen die Ergebnisse vor allem deutlich, dass BBB-Beratung in der Regel von Einrichtungen erbracht wird, die ihren Fokus auf andere Leistungen legen. Dies trägt potenziell zur Intransparenz des Angebots für BBB-Beratung bei und erschwert damit den Nutzern die Auswahl einer für sie geeigneten Beratungseinrichtung.

### 9.2.3.2 Weitere Dienstleistungen

Die weiteren Dienstleistungen, die die befragten Einrichtungen erbringen, liegen vornehmlich in den Bereichen Bildung, Beruf und Beschäftigung. Unter den genannten Dienstleistungen bilden die Erwachsenenbildung/berufliche Weiterbildung/Weiterqualifizierung die am häufigsten ge-

nannte Dienstleistung. Es gibt jedoch keine dominierende Dienstleistung in der Verteilung. Bis auf Hochschulbildung haben auf alle Kategorien mindestens ein Fünftel der Befragten geantwortet. Die Verteilung verdeutlicht die Heterogenität der Anbieter von BBB-Beratung. Die durchschnittliche Anzahl von weiteren Dienstleistungen legt dies offen: Sie beträgt 1,83 (Varianz 1,19). Der Median liegt bei einer weiteren Dienstleistung im Bereich Bildung, Beruf und Beschäftigung. Das zeigt, dass sich die Akteure sehr stark auf wenige Dienstleistungen spezialisieren. Weniger als 10 Prozent bieten mehr als drei Dienstleistungen an.

**Abbildung 36: Weitere Dienstleistungen**



Deutliche Unterschiede ergeben sich mit Blick auf die verschiedenen Betrachtungsperspektiven vor allem für die Trägerschaft. Während sich viele öffentliche Anbieter vor allem auf Schulbildung als weitere Dienstleistung konzentrieren, haben private und gemeinnützige Organisationen bei fast allen weiteren Dienstleistungen – mit Ausnahme der schulischen Bildung

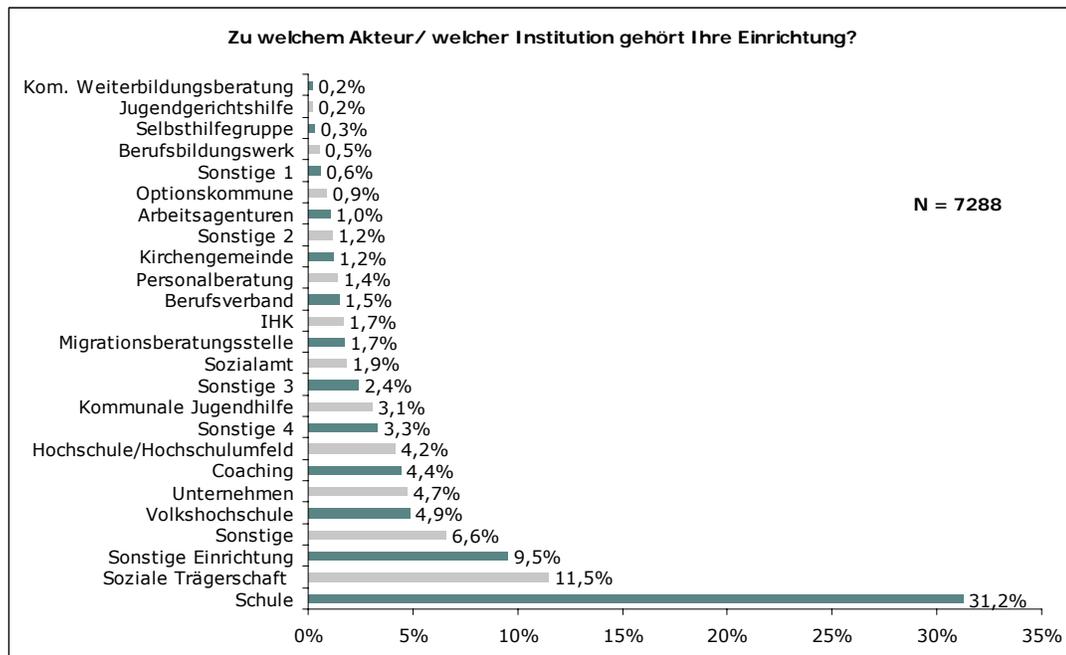
und mit Einschränkung der Hochschulbildung – höhere Werte als öffentliche Anbieter und die gesamte Stichprobe. Gemeinnützige Organisationen bieten dabei verstärkt Leistungen zur sozialen Integration an (52,4 %). Private Anbieter wiederum legen einen besonders starken Fokus auf die Erwachsenenbildung und die berufliche Weiterbildung. Dieses Ergebnis erscheint insofern plausibel, als dass in diesem Segment am ehesten eine zahlungsfähige und -bereite Klientel zu finden sein dürfte, so dass sich private Anbieter über den freien Markt (teil-)finanzieren können.

Weniger eindeutig stellen sich die Ergebnisse für die verschiedenen Personengruppen dar. Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Frauen haben gegenüber der gesamten Stichprobe einen höheren Anteil an Erwachsenenbildung (50,2 %), Vermittlung in Ausbildung und Beschäftigung (26,7 %) sowie Angebote zur sozialen Integration (33,5 %). Die letzten beiden Kategorien lassen sich auch für Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Menschen mit Migrationshintergrund (30,2 %, 51,1 %), für Personen mit Behinderung (33,4 %, 40,9 %) und für Geringqualifizierte (43,2 %, 46,8 %) konstatieren. Allerdings haben letztere auch Berufsausbildung (35,4 %) und Erwachsenenbildung (50,4 %) häufig angegeben. Eine Ausnahme sind Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Hochqualifizierte. Sie bieten häufiger Hochschulbildung (13,7 %) an. Zudem sind Angebote zur sozialen Integration (16 %) in dieser Gruppe seltener als in der gesamten Stichprobe. Erwachsenenbildung ist auch bei diesen Einrichtungen häufiger vertreten als in der gesamten Stichprobe (57,4 %).

### 9.2.3.3 Anbieter von BBB-Beratung

Betrachtet man die Anbieter von BBB-Beratung im Detail, wird erneut die Heterogenität der BBB-Beratungslandschaft deutlich. Bis auf die Schulen gibt es keine dominanten Akteure. Auch die häufigsten Nennungen (wie Einrichtung in sozialer Trägerschaft, sonstige Einrichtungen oder sonstige Weiterbildungsträger) sind Sammelkategorien, die keine homogenen Gruppen darstellen. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Verteilung der Einrichtungen, die an der Befragung teilgenommen haben. Da die gesamte Auswertung und Interpretation der Befragung aus der Perspektive der Beratungsanbieter erfolgt, belassen wir es an dieser Stelle bei dieser Abbildung. Akteurspezifische Informationen werden umfassend in spezifischen Akteursprofilen vorgestellt (siehe Abschnitt 9.3 und Anhang).

Abbildung 37: Anbieter von BBB-Beratung\*



\* Die Befragten konnten die Kategorie „Sonstiges“ angeben, wenn sie sich keinem anderen Anbietertyp zuordnen konnten. In der Auswertung haben wir zudem Einrichtungen mit wenigen Nennungen in den Kategorien „Sonstiges 1-4“ zusammengeführt. Tabelle 45 gibt Aufschluss über die unter diesen Kategorien zusammengefassten Akteure.

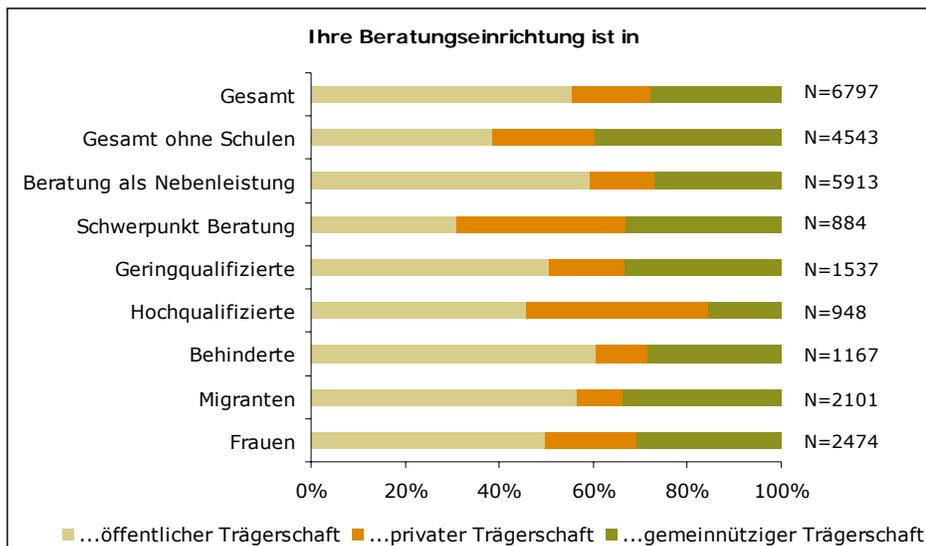
Tabelle 45: Aufschlüsselung „Sonstige Akteure“ in Abbildung 37

Bezeichnung	Akteure	Anzahl	Prozent
Sonstige 1	Rehaträger bzw. -verband	10	0,1
	Verbraucherschutz	8	0,1
	Rentenversicherungsträger	8	0,1
	Bürgerinitiative	6	0,1
	Berufsförderungsdienst der Bundeswehr	5	0,1
	Partei	4	0,1
Sonstige 2	Berufsbildungswerk	31	0,4
	Berufsgenossenschaft	27	0,4
	ARGE	26	0,4
Sonstige 3	Handwerkskammer	46	0,6
	Gewerkschaft	44	0,6
	Kommunale Integrationsberatung	42	0,6
	Stiftung	41	0,6
Sonstige 4	Arbeitgeberverband	82	1,1
	Zeitarbeitsfirma	81	1,1
	Frauenberatungsstelle	77	1,1

### 9.2.3.4 Trägerschaft

Hinsichtlich der Trägerschaft haben wir unterschieden zwischen öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Trägern. Die Auswertung zeigt, dass öffentliche Anbieter in der BBB-Beratung dominieren. Mehr als die Hälfte der befragten Einrichtungen ist in öffentlicher Trägerschaft. Wie die Auswertung der Grundgesamtheit ohne Schulen verdeutlicht, bestimmt die hohe Zahl an Schulen die Verteilung zwischen öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Einrichtungen maßgeblich. Ohne Schulen verschiebt sich die Verteilung der Akteure zu Gunsten des Anteils der gemeinnützigen und privaten Einrichtungen. Öffentliche Einrichtungen machen nur noch knapp zwei Fünftel aller Befragten aus.

**Abbildung 38: Trägerschaft der Beratungseinrichtungen**



Wie bereits die zuvor dargestellten Ergebnisse gezeigt haben, beeinflusst die Trägerschaft die Differenzierung der Angebote maßgeblich. So unterscheidet sich bei Einrichtungen mit spezifischen Angeboten die Verteilung der Trägerschaft oft signifikant von der Verteilung der gesamten Stichprobe: Private Anbieter sind vor allem bei Hochqualifizierten häufiger vertreten. Gemeinnützige Akteure dominieren bei spezifischen Angeboten für Geringqualifizierte und Menschen mit Migrationshintergrund. Öffentliche Akteure bieten besonders häufig spezifische Angebote für Menschen mit Behinderung an. Private Einrichtungen bieten deutlich seltener spezifische Angebote für Menschen mit Migrationshintergrund und Behinderung im Vergleich zu ihrem Anteil an der gesamten Stichprobe. Bei Einrichtungen

mit spezifischen Angeboten für Menschen mit Migrationshintergrund ist der Anteil an privaten Anbietern (9,7 %) signifikant niedriger als in der gesamten Stichprobe, der Anteil der gemeinnützigen Organisationen dagegen signifikant höher (33,8 %). Das gleiche Bild zeigt sich auch bei Anbietern von spezifischen Angeboten für Menschen mit Behinderung. Private Anbieter haben einen signifikant niedrigeren Anteil (10,9 %), während öffentliche einen signifikant höheren Anteil besitzen (60,6 %). Im Gegensatz dazu liegt bei spezifischen Angeboten für Hochqualifizierte der Anteil privater Einrichtungen signifikant höher als in der gesamten Stichprobe (38,6 %). Die Anteile der öffentlichen (45,9 %) und gemeinnützigen (15,5 %) Akteure sind hier signifikant geringer als in der Stichprobe. Bei spezifischen Angeboten für Geringqualifizierte ist der Anteil der öffentlichen Einrichtungen (50,7 %) geringer als in der gesamten Stichprobe. Im Vergleich dazu bieten gemeinnützige Organisationen diese Leistungen häufiger an (33,3 %).

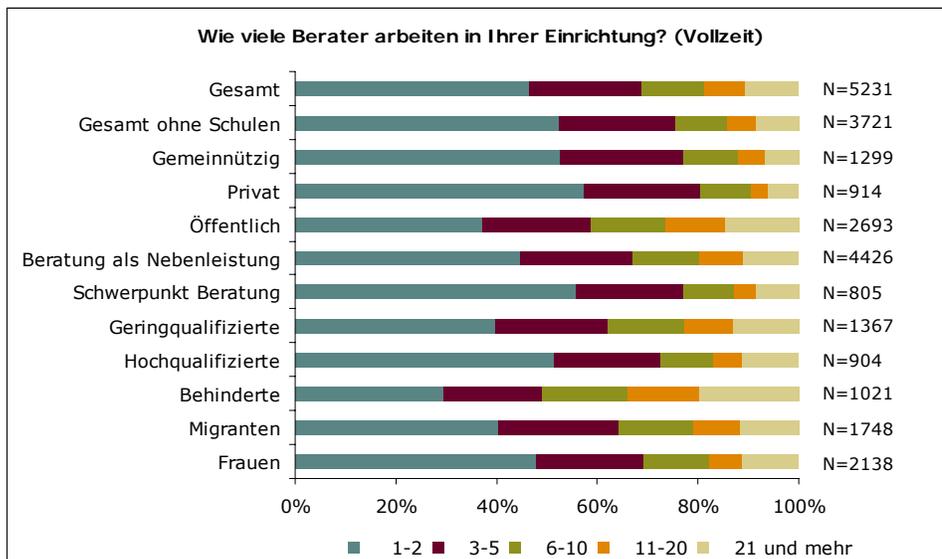
Zudem zeigt sich für private und gemeinnützige Einrichtungen ein deutlich höherer Anteil von Einrichtungen mit Beratungsschwerpunkt als bei öffentlichen Anbietern. Einrichtungen mit Beratungsschwerpunkt verteilen sich etwa gleichmäßig auf öffentliche (30,8 %), private (36,1 %) und gemeinnützige Einrichtungen (33,1 %). Dafür stellen im Vergleich zur gesamten Stichprobe öffentliche Einrichtungen einen signifikant größeren Anteil (59,3 %) an allen Anbietern mit Beratung als Nebenleistung. Der Anteil der privaten ist hier signifikant geringer (13,7 %).

Bezüglich der Trägerschaft kann festgehalten werden, dass es nach wie vor zahlenmäßig eine Dominanz öffentlicher Akteure gibt. Diese Dominanz geht bei Beratungsangeboten für spezifische Nutzergruppen und außerhalb der ehemaligen Monopolbereiche Schule und Arbeitsverwaltung verloren. Speziell in Beratungsfeldern, die mit den neuen Anforderungen der Wissensgesellschaft an Bedeutung gewinnen, sind Anbieter in privater Trägerschaft überdurchschnittlich oft vertreten. Die Tendenz bei neueren Beratungssegmenten geht weg von der öffentlichen Trägerschaft, ohne dass erkennbar wäre, dass damit ein Trend weg von der öffentlichen Finanzierung verbunden wäre (siehe Kapitel 9.2.5.1 und 9.2.5.2).

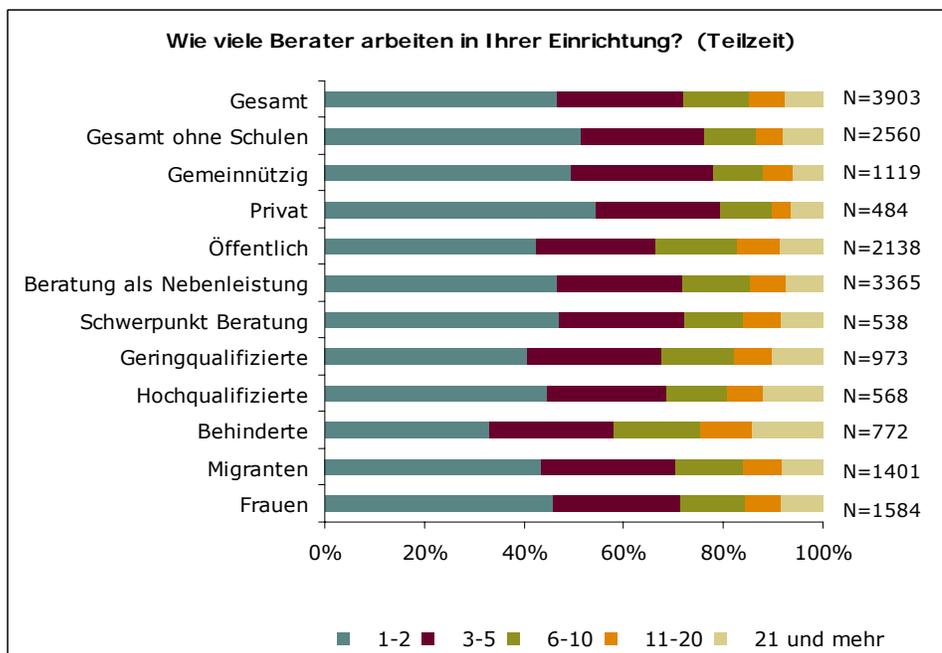
#### 9.2.3.5 Anzahl der Berater

Die Anzahl der Berater gibt einen ersten Aufschluss über die Größe der Beratungseinrichtungen bzw. -einheiten innerhalb einer Einrichtung. Dabei ist zu differenzieren zwischen Vollzeit- und Teilzeitberatern.

**Abbildung 39: Anzahl der Berater (Vollzeit)**



**Abbildung 40: Anzahl der Berater (Teilzeit)**



Wie die Ergebnisse verdeutlichen, beschäftigt die überwiegende Zahl der befragten Einrichtungen nur wenige Berater, sowohl in Vollzeit als auch in Teilzeit. Betrachtet man beide Gruppen gemeinsam, so zeigt sich, dass fast 50 Prozent der Einrichtungen mit Vollzeitkräften keine Teilzeitberater beschäftigen. Andersherum beschäftigt fast ein Drittel der Einrichtungen mit Beratern in Teilzeit keine Vollzeitkräfte. Dabei ist der Zusammenhang zwischen Vollzeit- und Teilzeitberatern positiv und linear: Je mehr Vollzeit-

berater eine Einrichtung beschäftigt (sofern sie es denn tut), desto mehr Teilzeitberater beschäftigt die Einrichtung in der Regel auch. Eine entscheidende Determinante für die Anzahl der Berater in den verschiedenen Einrichtungen bildet die Trägerschaft. Öffentliche Einrichtungen verfügen tendenziell über eine höhere Beraterzahl im Vergleich zur gesamten Stichprobe. Insbesondere liegt hier der Anteil der Einrichtungen mit mehr als sechs Beratern signifikant höher. Darüber hinaus fällt auf, dass private Anbieter sowie Einrichtungen, die Beratung im Schwerpunkt erbringen, oftmals nur wenige Berater beschäftigen. Fast 80 Prozent dieser Einrichtungen verfügen über fünf oder weniger Berater. Für Einrichtungen mit Beratungsschwerpunkt trifft diese Beobachtung jedoch nur auf die Vollzeitkräfte zu.

Insgesamt verfügen also viele Einrichtungen nur über relativ kleine Beratereinheiten. Allerdings erlauben die Ergebnisse zu den Beraterzahlen noch keine direkten Rückschlüsse auf die Größe der Einrichtungen. Gerade in Anbetracht des geringen Anteils an Einrichtungen mit dem Schwerpunkt Beratung können Einrichtungen durchaus eine größere Organisation darstellen. Genauerem Aufschluss gibt hier der Blick auf die Anzahl der Mitarbeiter.

#### 9.2.3.6 Anzahl der Mitarbeiter

Es lässt sich zunächst feststellen, dass die Mehrheit der befragten Einrichtungen mit bis zu zehn Mitarbeitern eher kleine Einrichtungen darstellen. Allerdings dominiert eine niedrige Mitarbeiterzahl die Verteilung nicht genauso stark wie bei der Beraterzahl. Immerhin ein Drittel der Einrichtungen hat mehr als 21 Vollzeitmitarbeiter. Bei Teilzeitmitarbeitern hat fast ein Viertel der Befragten mehr als 21 Mitarbeiter. Wie bei der Beraterzahl ist die Anzahl der Voll- und Teilzeitmitarbeiter positiv korreliert: Je mehr Vollzeitmitarbeiter eine Einrichtung beschäftigt, desto mehr Teilzeitmitarbeiter beschäftigt sie in der Regel auch.

Abbildung 41: Anzahl der Mitarbeiter (Vollzeit)

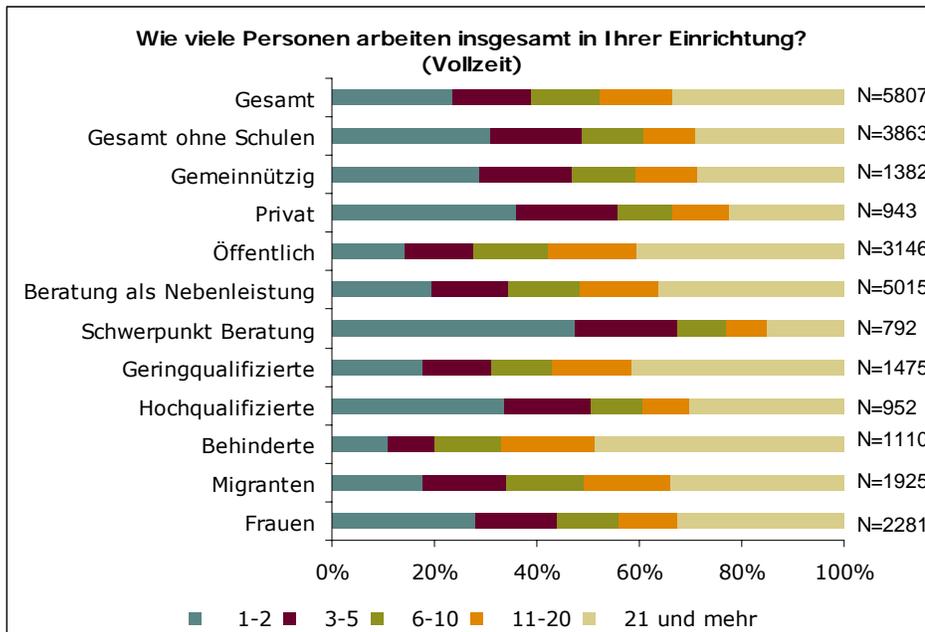
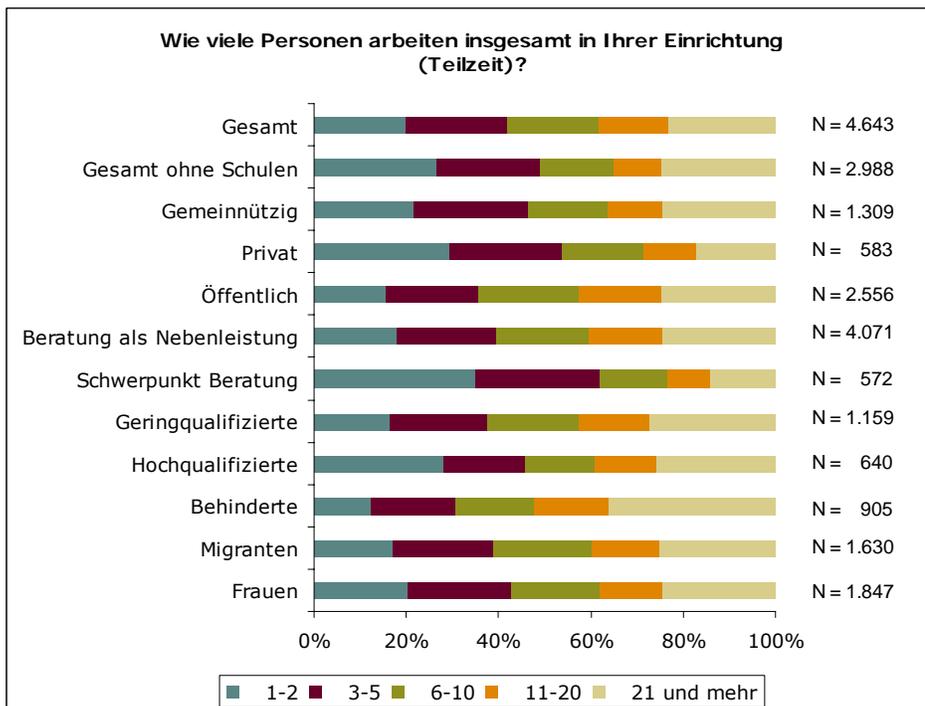


Abbildung 42: Anzahl der Mitarbeiter (Teilzeit)



Bei Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für bestimmte Personengruppen gibt es keine konsistenten Auffälligkeiten hinsichtlich der Mitarbeiterzahlen. Dagegen tendieren Einrichtungen mit Beratungsschwerpunkt zu einer geringeren Mitarbeiterzahl, während Einrichtungen mit Beratung

als Nebenleistung eher eine höhere Mitarbeiterzahl aufweisen. Anbieter mit Beratungsschwerpunkt haben einen signifikant höheren Anteil an Einrichtungen mit einem bis fünf Mitarbeitern. Bei Vollzeit ist der Anteil etwas höher als bei Teilzeit (67,6 % zu 61,9 %). Anbieter mit Beratung als Nebenleistung haben einen signifikant höheren Anteil an Einrichtungen mit mehr als sechs Mitarbeitern. Auch hier unterscheiden sich die Werte für Voll- und Teilzeit (65,6 % zu 60,6 %). Dieses Ergebnis ist insofern erwartbar, als dass in Einrichtungen, die im Schwerpunkt Beratung erbringen, die Berater einen größeren Teil des Personals stellen dürften als in Einrichtungen, die zusätzlich weitere Dienstleistungen erbringen.

Öffentliche Einrichtungen verfügen eher über eine höhere Anzahl Mitarbeiter, während private und gemeinnützige Anbieter tendenziell weniger Mitarbeiter haben. Bei den öffentlichen Beratungsanbietern liegt der Anteil der Einrichtungen mit mehr als sechs Mitarbeitern signifikant höher als bei privaten und gemeinnützigen. Dieses Ergebnis liefert sowohl die Verteilung für Voll- als auch die für Teilzeitmitarbeiter (72,5 % bzw. 64,2 %). Private und gemeinnützige Einrichtungen haben dagegen einen signifikant höheren Anteil an Einrichtungen mit einem bis fünf Mitarbeitern. Das gilt für Voll- und Teilzeitmitarbeiter von privaten (66,4 % bzw. 53,7 %) und gemeinnützigen Anbietern (59,3 % bzw. 46,6 %).

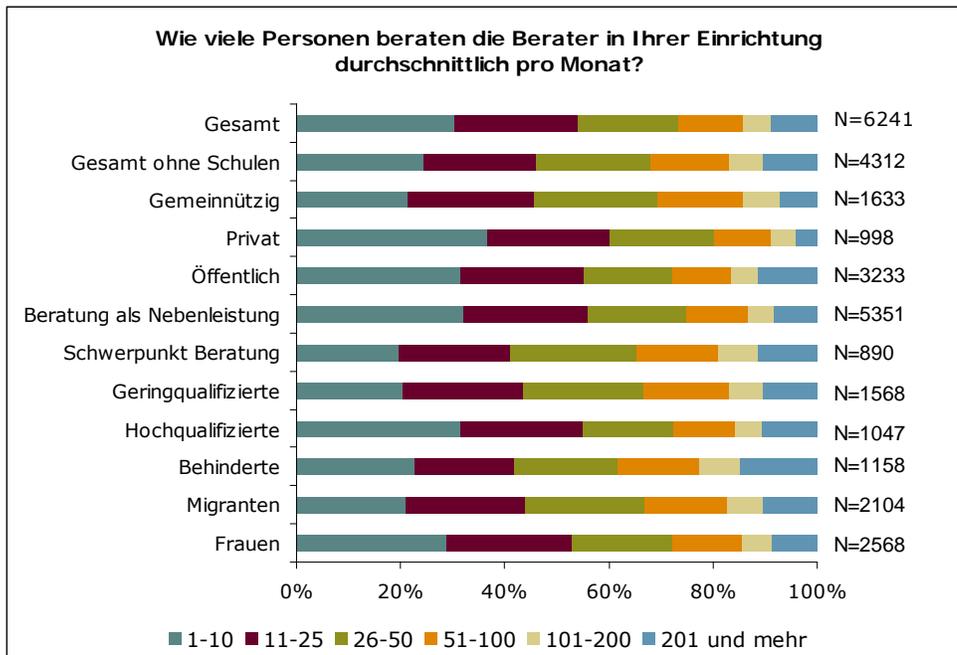
Führt man die Ergebnisse zu den Berater- und Mitarbeiterzahlen zusammen, wird ein positiver Zusammenhang zwischen Mitarbeiter- und Beraterzahl deutlich: Je mehr Mitarbeiter eine Einrichtung hat, über desto mehr Berater verfügt sie in der Regel. Das gilt sowohl für Vollzeit- als auch für Teilzeitkräfte. Der gleiche Effekt ist konsistent über alle Betrachtungsperspektiven. Bei öffentlichen Einrichtungen sowie Einrichtungen mit Beratung als Nebenleistung ist der Zusammenhang in allen Kreuztabellen schwächer. Bei privaten und gemeinnützigen Einrichtungen, Akteuren außer Schulen und Einrichtungen mit Beratungsschwerpunkt sind die Zusammenhänge stärker. Diese Ergebnisse zeigen sich konsistent zu den Ergebnissen zur Beraterzahl: Öffentliche Einrichtungen sowie Einrichtungen mit Angeboten für Migranten, Behinderte und Geringqualifizierte (die sich oftmals in öffentlicher Trägerschaft befinden) sind tendenziell größer als private Einrichtungen und solche, die Beratung im Schwerpunkt anbieten, haben aber im Verhältnis prozentual einen geringeren Anteil von Beratern an der Gesamtmitarbeiterzahl als private Einrichtungen und solche, die Beratung im Schwerpunkt anbieten.

### 9.2.3.7 Anzahl der Ratsuchenden pro Monat

Neben der Größe der Beratungseinrichtung (gemessen an der Zahl der Berater bzw. Mitarbeiter) können zwei weitere Aspekte Aufschluss über Intensität und Umfang der Beratung in einer Einrichtung geben: Die Anzahl der Ratsuchenden sowie die Anzahl der Beratungsgespräche pro Monat (siehe Abschnitt 9.2.3.8). Über alle Einrichtungen hinweg betrachtet lässt sich hier zunächst feststellen, dass sich die Dominanz kleiner Einrichtungen mit wenigen Beratern und wenigen Mitarbeitern in der Anzahl der beratenen Personen widerspiegeln: Die Mehrheit der Einrichtungen berät bis zu 25 Ratsuchende durchschnittlich pro Monat. Nur etwa ein Zehntel der Einrichtungen berät mehr als 200 Personen pro Monat.

Obwohl Schulen eher eine höhere Beraterzahl besitzen, ist der Anteil der Schulen mit 1 bis 25 Ratsuchenden pro Monat signifikant höher (71,3 %) als der Anteil von Einrichtungen mit 1 bis 25 Ratsuchenden pro Monat in der gesamten Stichprobe. Die Ursache dafür dürfte darin liegen, dass Beratung für Lehrer in den meisten Fällen eine Zusatzaufgabe darstellt. Lehrer mit Beratungsaufgaben sind in der Regel in die normalen Unterrichtsaktivitäten eingebunden. Darüber hinaus wird deutlich, dass Beratung allgemein in Schulen nicht den Arbeitsschwerpunkt darstellt und somit in den faktisch feststellbaren Ratsuchenden pro Monat nicht der tatsächliche Bedarf an Beratung für Schüler zum Ausdruck kommt. In anderen Einrichtungen – mit Beratungsschwerpunkt, aber auch in solchen ohne Beratungsschwerpunkt – widmen sich Berater überwiegend bis ausschließlich der Beratung. Folgerichtig haben Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Menschen mit Migrationshintergrund, Behinderung und Geringqualifizierte einen signifikant höheren Anteil an Anbietern mit durchschnittlich mehr als 25 Ratsuchenden pro Monat (25+: 56,1 %, 58,1 %, 56,4 %). Die letzten beiden Gruppen haben auch eher höhere Beraterzahlen als andere Gruppen. Auch Einrichtungen mit Beratungsschwerpunkt haben einen signifikant größeren Anteil an Einrichtungen mit mehr als 25 Ratsuchenden pro Monat (58,7 %). Einrichtungen mit Beratung als Nebenleistung haben einen signifikant höheren Anteil an Anbietern mit 1 bis 10 Beratungskunden pro Monat (32 %). Den Umfang, den die Beratung in der täglichen Arbeit der Beratungseinrichtungen einnimmt, determiniert hier die Anzahl der durchschnittlich pro Monat betreuten Ratsuchenden.

Abbildung 43: Anzahl der Ratsuchenden pro Monat



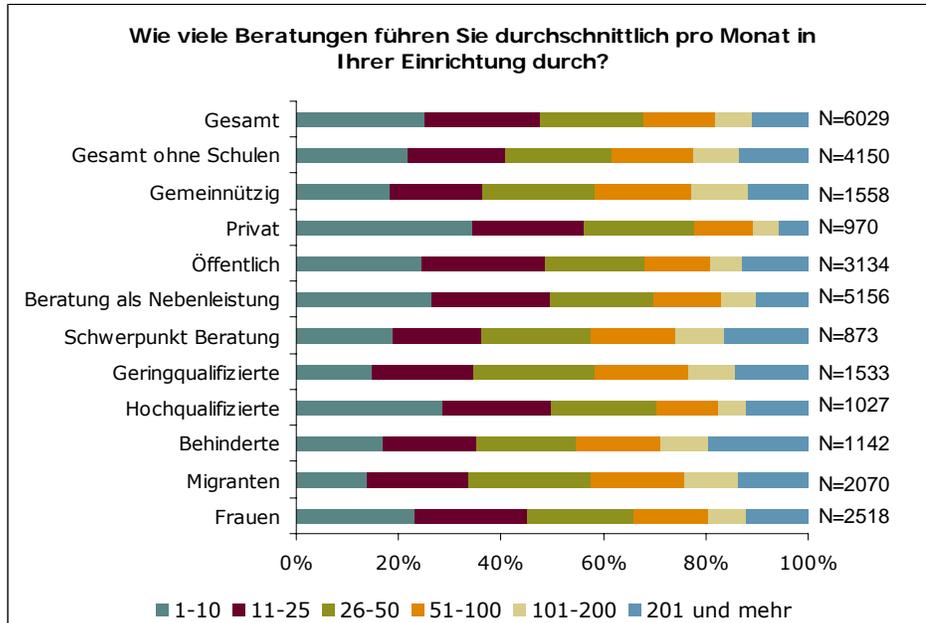
#### 9.2.3.8 Anzahl der Beratungen pro Monat

Die Verteilung der Anzahl der Beratungen pro Monat unterscheidet sich von der Verteilung der Anzahl der beratenen Personen: Die Anteile der niedrigen Kategorien (1 bis 25) sind etwas kleiner bei der Verteilung der Anzahl der Beratungen. Die Anteile der höheren Kategorien (mehr als 25) sind hier etwas größer. Fast zwei Drittel der Befragten führen bis zu 50 Beratungen durchschnittlich pro Monat durch, mehr als 100 Beratungen hingegen nur knapp ein Fünftel. Das bedeutet, dass ein Teil der Ratsuchenden mehr als einen Beratungstermin durchschnittlich pro Monat wahrnimmt.

Obwohl es einige signifikante Unterschiede zwischen den Verteilungen der Personengruppen gibt, führt die Mehrheit der Einrichtungen immer bis zu 50 Gespräche pro Monat. Die Verteilung des Merkmals ist bei drei Personengruppen sehr ähnlich. Spezifische Angebote für Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit Behinderung und Geringqualifizierte haben einen signifikant höheren Anteil an Einrichtungen mit mehr als 50 Beratungen pro Monat (42,5 %, 45,4 %, 41,7 %). Allerdings führt auch hier die Mehrheit der Befragten bis zu 50 Gespräche pro Monat. Bei spezifischen Angeboten für Hochqualifizierte ist der Anteil der Einrichtungen mit 1 bis 10 Beratungsgesprächen signifikant höher als in der gesamten Stich-

probe (28,6 %). Eine deutliche Mehrheit der Einrichtungen führt weniger als 50 Gespräche (70,2 %).

**Abbildung 44: Anzahl der Beratungen pro Monat**



Die Dominanz der Einrichtungen mit weniger als 50 Gesprächen pro Monat setzt sich auch bei Einrichtungen mit dem Schwerpunkt Beratung und bei Einrichtungen, die Beratung als Nebenleistung erbringen, fort. Dort haben beide den höchsten Anteil. Trotzdem ist der Anteil der Einrichtungen mit mehr als 50 Beratungen signifikant höher bei Anbietern mit Beratungsschwerpunkt als in der gesamten Stichprobe (42,5 %). Bei Anbietern mit Beratung als Nebenleistung ist der Anteil an Anbietern mit bis zu 50 Beratungen pro Monat signifikant größer (69,7 %) als in der gesamten Stichprobe.

Insgesamt besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der Anzahl der beratenen Personen und der Anzahl der Beratungen. In der Regel gilt: Je mehr Personen eine Einrichtung durchschnittlich im Monat berät, desto mehr Beratungsgespräche führt die Einrichtung auch. Dieser Zusammenhang ist über alle Betrachtungsperspektiven hinweg konsistent und gleich stark. Die Annahme ist plausibel, dass auch über die Anzahl der Ratsuchenden pro Monat und die damit einhergehende Anzahl der durchgeführten Beratungen pro Monat der Professionalisierungsgrad einer Beratungseinrichtung mit Blick auf deren BBB-Beratung mittelbar beschrieben werden kann, im Besonderen durch die Betrachtung der Fallzahlenschlüs-

sel (Anzahl der Berater : Anzahl der Ratsuchenden) in den Beratungseinrichtungen. Dieser ist für Einrichtungen mit Beratungsschwerpunkt und in Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Personengruppen höher als in Einrichtungen ohne Beratungsschwerpunkt. Ähnliche Aussagen lassen sich für private Anbieter im Vergleich zu öffentlichen Anbietern treffen.

#### 9.2.3.9 Fazit zu den Anbietern von BBB-Beratung

Die Ergebnisse zu den Anbietern von BBB-Beratung erlauben vornehmlich Aussagen zur *Aktivierung der Leistungserbringer*. Erkenntnisse ergeben sich sowohl hinsichtlich einer pluralistischen Organisation der Leistungsstruktur (Hypothese 5) als auch zu der Frage, inwiefern der Staat nur dort selbst als Leistungsanbieter von BBB-Beratung auftritt, wo nichtstaatliche Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet (Hypothese 7).

Anzahl und Trägerschaft der Beratungsanbieter geben einen ersten Hinweis auf die Heterogenität der Strukturen. Es lassen sich gut 50 wesentliche Anbietertypen identifizieren (siehe auch Abschnitt 9.3), die sich mehrheitlich in öffentlicher Trägerschaft befinden. Die Dominanz öffentlicher Akteure schwindet allerdings bei Beratungsangeboten für spezifische Nutzergruppen und außerhalb der ehemaligen Monopolbereiche Schule und Arbeitsverwaltung. Neben den Schulen, Hochschulen und der Arbeitsverwaltung umfassen die öffentlich-rechtlich verfassten Anbieter verschiedene meist kommunale Einrichtungen, wie etwa Frauenberatungsstellen, die Jugendgerichtshilfe, die kommunale Integrationsberatung, die kommunale Jugendhilfe, die kommunale Weiterbildungsberatung, das Sozialamt und die Volkshochschulen. Darüber hinaus fallen unter die öffentlich-rechtlichen Akteure etwa das Studentenwerk, die Rentenversicherungsträger, die Berufsgenossenschaften, Berufsbildungs- und Berufsförderungswerke sowie die Kammern. Letztere sind zwar öffentlich-rechtlich verfasst, ihr Profil umfasst jedoch eine Mischung aus öffentlichen und privaten Aufgaben und Interessen. An der Grenze zwischen gemeinnützigem und privatem Sektor sind wiederum insbesondere die Sozialpartner angesiedelt, d. h. Einrichtungen der Arbeitgeberverbände, der Berufsverbände und der Gewerkschaften. Sie sind privatrechtlich verfasst, erheben aber den Anspruch der Gemeinnützigkeit. Unter die rein privaten Anbieter schließlich fallen u. a. Zeitarbeitsfirmen, private Schulen und Hochschulen, Personalberatungen sowie Coaching-, Berufs-, Karriere- und Laufbahnberatungen.

Andere der genannten öffentlichen Akteure können auch gemeinnützig verfasst sein oder die Leistungserbringung an Dritte delegieren. Dies trifft insbesondere für Organisationen zu, die im Bereich der sozialen Dienstleistungen tätig sind. Darüber hinaus sind unter den gemeinnützigen Anbietern insbesondere die Wohlfahrtsverbände zu nennen. Insgesamt kann die Leistungsstruktur der BBB-Beratung damit grundsätzlich als pluralistisch bezeichnet werden. Dabei erweist sich die Trägerschaft als ein wesentlicher Einflussfaktor für die weiteren Eigenschaften der Anbieter (ausführlich dazu Abschnitt 9.3).

Darüber hinaus ist entscheidend, welche Bedeutung BBB-Beratung in den einzelnen Einrichtungen einnimmt bzw. welche Bedeutung einer Einrichtung für die Beratungslandschaft zukommt. Dies lässt sich zum einen bemessen anhand der Anzahl der Berater einer Einrichtung, der Anzahl der Ratsuchenden pro Monat sowie der Anzahl der Beratungen pro Monat. Die Anzahl der Berater relativiert dabei einerseits die quantitative Bedeutung privater und gemeinnütziger Einrichtungen. Gemessen an öffentlichen Einrichtungen – sowie Einrichtungen mit Angeboten für Migranten, Behinderte und Geringqualifizierte (die sich überdurchschnittlich oft in öffentlicher Trägerschaft befinden) – beschäftigen private Anbieter sowie Einrichtungen, die Beratung im Schwerpunkt erbringen, im Durchschnitt weniger Berater. Andererseits zeigt der Fallzahlenschlüssel (Anzahl der Berater : Anzahl der Ratsuchenden) eine tendenziell intensivere Betreuung der Ratsuchenden in privaten Einrichtungen, in Einrichtungen mit Beratungsschwerpunkt und in Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Personengruppen an. Dieses Ergebnis weist – insbesondere angesichts ähnlicher Schlussfolgerungen zum Beratungsprozess (siehe Abschnitt 9.2.2.10) – auf einen höheren Professionalisierungsgrad in solchen Einrichtungen hin (gegenüber öffentlichen Einrichtungen bzw. Einrichtungen ohne Beratungsschwerpunkt).

Zum anderen haben die Befragungsergebnisse gezeigt, dass BBB-Beratung in der Regel von Einrichtungen durchgeführt wird, die Beratung nicht im Schwerpunkt erbringen. Beratung hat in vielen Einrichtungen also nur eine nachrangige Bedeutung gegenüber anderen Leistungen. Welche Leistungen dies sind, hängt wiederum maßgeblich von der Trägerschaft ab. Während viele öffentliche Anbieter Dienstleistungen im Kontext der schulischen Bildung und mit Einschränkung der Hochschulbildung vorhalten, sind private und gemeinnützige Organisationen bei fast allen weiteren Dienstleistungen häufiger vertreten als öffentliche Anbieter. Gemeinnützi-

ge Organisationen bieten verstärkt Leistungen zur sozialen Integration an, private Anbieter Leistungen in der Erwachsenenbildung und der beruflichen Weiterbildung. Hier zeigt sich, dass BBB-Beratung in der Regel in angrenzenden Bereichen zu den zusätzlichen Dienstleistungen der Einrichtungen angesiedelt ist – wobei diese zusätzlichen Dienstleistungen oftmals vor der Beratung zu den Tätigkeiten dieser Einrichtungen gehört haben dürften. Dieser Befund weist einerseits darauf hin, dass die Beratungseinrichtungen zu Fragestellungen beraten, mit denen sie vertraut sind. Andererseits haben die Ergebnisse zum Beratungsprozess gezeigt, dass die BBB-Beratung in vielen Fällen nicht getrennt von den weiteren Dienstleistungen erfolgt (siehe Abschnitt 9.2.2.4). Insbesondere im Bereich der sozialen Dienstleistungen erbringt eine hohe Anzahl von (öffentlichen und gemeinnützigen) Anbietern Leistungen der BBB-Beratung „versteckt“ neben anderen Dienstleistungen. Die Verknüpfung beider Leistungen und die hohe Anzahl der Akteure tragen nicht nur maßgeblich zur Heterogenität und Intransparenz der Anbieterstruktur bei, sie werfen auch Fragen mit Blick auf die Unabhängigkeit und Objektivität der Beratung auf. Hier bleibt zu prüfen, ob der Staat unter Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten die Beratungsleistungen nicht-staatlichen Beratungseinrichtungen überlassen kann, die diese Leistungen nicht von anderen (Bildungs-) Dienstleistungen trennen.

**Tabelle 46: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 9)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
<b>Hypothese 5:</b> Die Leistungsstruktur in der BBB-Beratung ist pluralistisch organisiert.	19	Es gibt in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell).	+
	20	Der Staat führt (quasi-)marktwirtschaftliche Wettbewerbselemente in der BBB-Beratung ein.	
	21	Bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen sind aufgehoben worden.	
<b>Hypothese 7:</b> Der Staat tritt nur dort selbst als Leistungsanbieter von BBB-Beratung auf, wo (nichtstaatliche) Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet.	25	Potenzielle Anbieter von BBB-Beratung sowie die Qualität und Kosten ihrer Leistungen sind dem Staat bekannt.	
	26	BBB-Beratung erfolgt in den (nicht-staatlichen) Beratungseinrichtungen getrennt von anderen (Bildungs-) Dienstleistungen.	(+/-)
	27	Bewertungsmaßstäbe für Angebote der BBB-Beratung sind definiert und bekannt.	
	28	Die Anbieter führen Maßnahmen zur Qualitätssicherung durch.	
	29	Die Anbieter sichern durch Netzwerke und Kooperationen die Qualität der Angebote.	
	21	Bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen sind aufgehoben worden.	
	19	Es gibt in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell).	+/-

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

#### 9.2.4 Netzwerke und Kooperationen

Die Ergebnisse zu Netzwerken und Kooperationen in der BBB-Beratung umfassen drei Aspekte:

1. Netzwerkpartner
2. Form der Kooperation in Netzwerken
3. Zwecke der Kooperation in Netzwerken

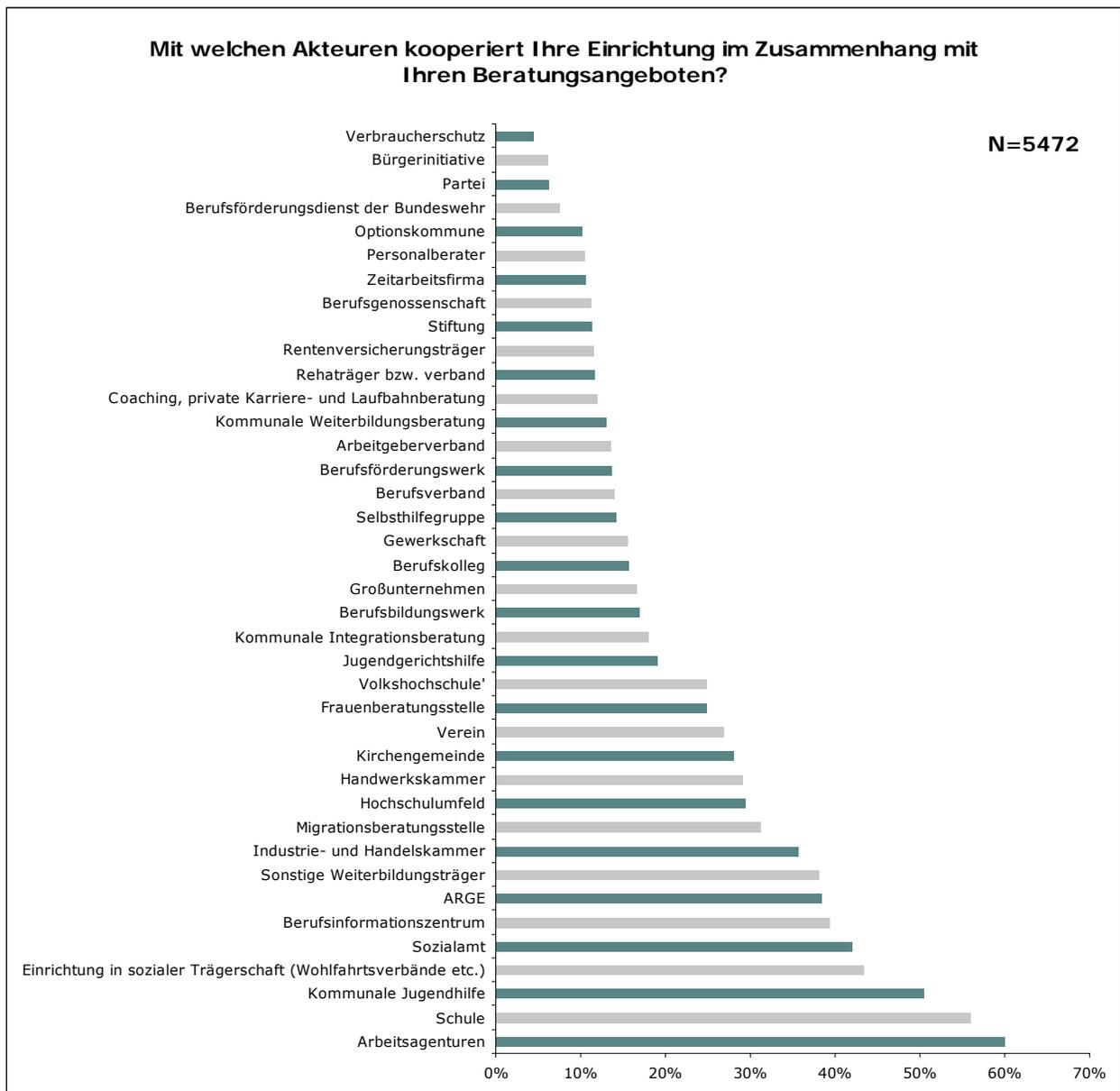
##### 9.2.4.1 Netzwerkpartner

Als Netzwerkpartner stehen sowohl Anbieter von BBB-Beratung im Blickpunkt als auch weitere Akteure, die für die BBB-Beratung relevante Informationen oder Ressourcen beisteuern können. Dabei soll hier im Wesentlichen auf die Ergebnisse der Grundgesamtheit eingegangen werden. Eine Beschreibung der Ergebnisse für die verschiedenen Betrachtungsperspektiven erfolgt nicht. Stattdessen haben wir die maßgeblichen Kooperationspartner jedes Akteurs in die Akteursprofile integriert (siehe Anhang). In Verbindung mit den in diesem Kapitel vorgestellten Befragungsergebnissen

erlaubt die Darstellung in den Akteursprofilen Rückschlüsse auch für einzelne Betrachtungsperspektiven.

Abbildung 45 zeigt deutlich, dass die etablierten Beratungsakteure, von den Arbeitsagenturen über die Schulen, kommunale Beratungseinrichtungen und Einrichtungen in sozialer Trägerschaft bis hin zu den Kammern, am häufigsten als Kooperationspartner von den befragten Einrichtungen benannt werden.

**Abbildung 45: Netzwerkpartner**



Teilt man die BBB-Beratung in ihre Felder auf, so lässt sich konstatieren, dass für die Bereiche (schulische) Bildung (Schulen), Beruf (Arbeitsverwaltung) sowie die versteckte Beratung (Einrichtungen in sozialer Trägerschaft) jeweils zentrale Netzwerkakteure identifiziert werden können. Die Arbeitsverwaltung ist mit den Arbeitsagenturen, ARGEn und Optionskommunen am stärksten in Netzwerke integriert. Ihre zentrale Funktion sowohl in der Berufsberatung als auch bei der Vermittlung in Arbeit begründet diese exponierte Rolle. Darüber hinaus steuern Arbeitsagenturen, ARGEn und Optionskommunen einen erheblichen Anteil der Mittelzuwendung an Bildungsträger und deren Bildungs- und Beratungsleistungen, so dass auch finanzielle Gründe dafür ausschlaggebend sein dürften, dass viele Beratungsakteure die Nähe der Arbeitsverwaltung suchen.

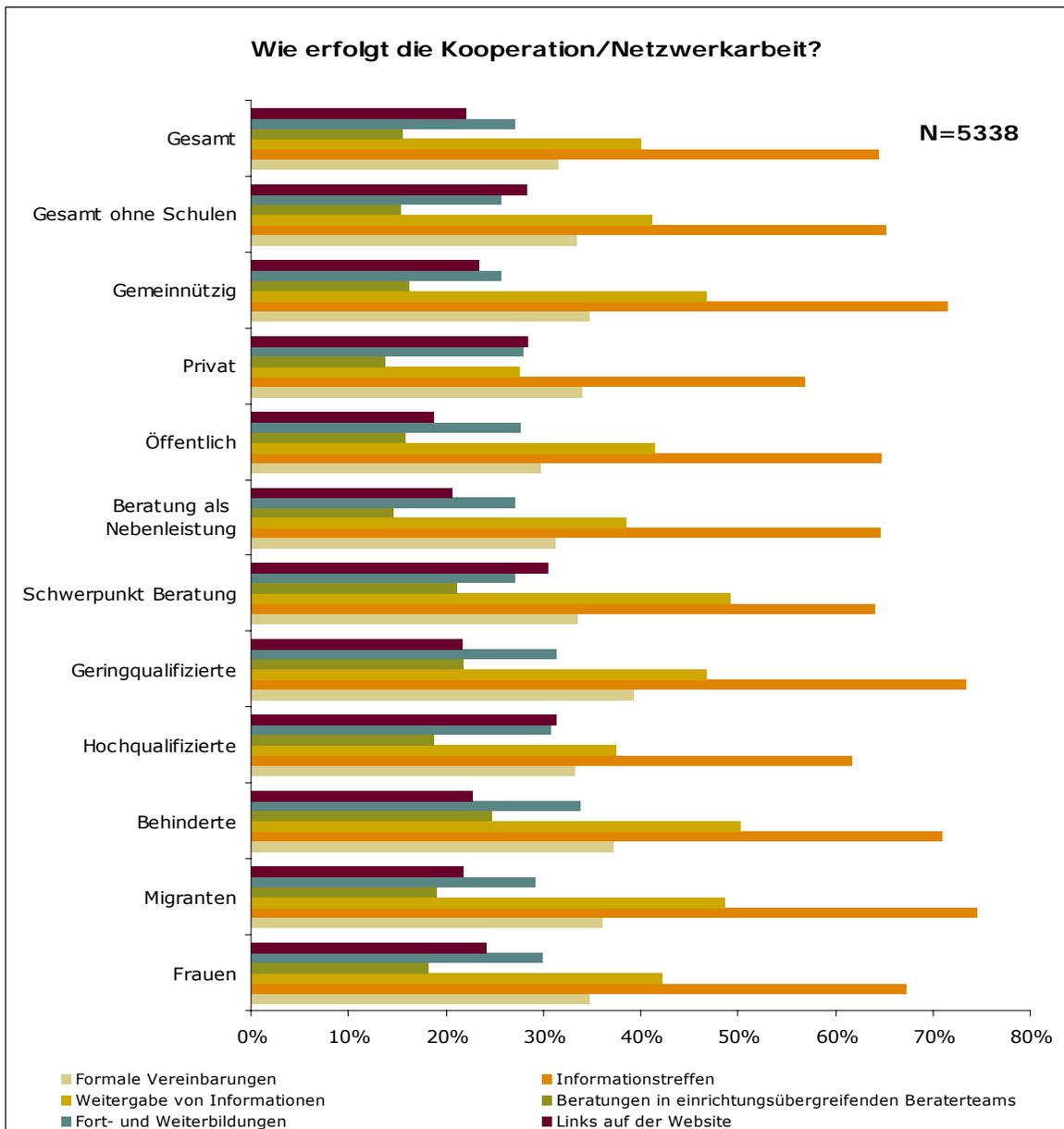
Neben der Zusammenarbeit mit zentralen öffentlichen Akteuren nennen die befragten Einrichtungen als Kooperationspartner vor allem den Akteurstyp, dem sie sich jeweils selbst zugeordnet haben. D. h. Einrichtungen in sozialer Trägerschaft kooperieren mit Einrichtungen in sozialer Trägerschaft, Universitäten mit Universitäten etc. Dieser Trend lässt sich sehr gut an den Akteursprofilen ablesen.

#### 9.2.4.2 Form der Kooperation in Netzwerken

Die Form der Kooperation gibt Aufschluss darüber, in welcher Art und Weise die Kooperation erfolgt. Die Befragungsergebnisse zeigen, dass die Kooperationen über alle Betrachtungsperspektiven hinweg bei mindestens 30 Prozent der befragten Einrichtungen formalisiert erfolgen. Dieser Wert weist daraufhin, dass Kooperationen in Teilen der Beratungslandschaft in Deutschland bereits etabliert sind. Zugespitzt könnte auch formuliert werden, dass in den formalen Kooperationsstrukturen finanzielle Abhängigkeiten zum Ausdruck kommen. Die Knüpfung von Transferleistungen an die Erbringung von Beratungsleistungen als Bestandteile eines Kontraktmanagements zwischen bspw. der BA und privaten und gemeinnützigen Bildungsträgern, würden die unerwartet hohen Werte für formale Kooperationen erklären helfen. Dies wären auch erste wichtige Hinweise darauf, dass sich öffentliche Akteure dort aus der Leistungserbringung zurückziehen, wo dies aufgrund einer pluralen Leistungsstruktur und verfügbaren Dritten sowohl sinnvoll, als auch unter Berücksichtigung von Qualitätsmerkmalen möglich erscheint. Die höchsten Werte ergeben sich aber erwartungsgemäß für informelle Formen der Netzwerkarbeit wie die Weitergabe von Informationen oder gemeinsame Informationstreffen. Das Ko-

operationsverhalten der Einrichtungen ist über alle Merkmalsausprägungen hinweg relativ einheitlich. Unterschiede lassen sich für einzelne Aspekte erkennen. So führen Anbieter mit spezifischen Angeboten für Behinderte und Geringqualifizierte sowie solche mit dem Schwerpunkt Beratung Beratungen häufiger in einrichtungsübergreifenden Beraterteams durch. Öffentliche Anbieter und solche, die Beratung als Nebenleistung anbieten, verweisen seltener als andere durch Links auf ihrer Website auf weitere Beratungsakteure.

**Abbildung 46: Form der Kooperation**



### 9.2.4.3 Zwecke der Kooperation in Netzwerken

Die Zwecke der Kooperation geben Aufschluss über die Motive der Anbieter von BBB-Beratung, Kooperationen mit anderen Akteuren einzugehen.

**Abbildung 47: Zweck der Kooperation mit anderen Akteuren**



**Tabelle 47: Vollständige Bezeichnungen der Merkmalsausprägungen in Abbildung 47**

Abkürzung	Vollständige Bezeichnung
Zusammenführung in einer Datenbank	Zusammenführung der Bildungs- und Beratungsangebote in einer Datenbank
Regionale (Aus)-Bildungsangebote	Austausch und Information über regionale (Aus)-Bildungsangebote

Der Blick auf die Grundgesamtheit macht zunächst deutlich, dass die Kooperation einer Vielzahl von Zwecken dient. Zwei Gründe dominieren jedoch, die Zusammenarbeit bei regionalen (Aus)-Bildungsangeboten und die Durchführung gemeinsamer Projekte. Die weiteren Kooperationszwecke mit häufigen Nennungen zielen insbesondere auf die Vermittlung der Ratsuchenden, etwa in Bildungsangebote, weiterführende Beratung, Aus- und Weiterbildung oder Arbeit, sowie auf die Weiterbildung des eigenen Personals ab. Gemeinsame Konzepte oder Analysen haben eher eine nachrangige Bedeutung. Dies gilt auch für Datenbanken, die für die BBB-Beratung von besonderer Bedeutung sein können, um etwa Transparenz

über regionale Dienstleistungen herzustellen. Hinsichtlich der Kooperationszwecke lassen sich für die verschiedenen Betrachtungsperspektiven einige Unterschiede feststellen, die jedoch die Aussagen für die Grundgesamtheit in der Tendenz bestätigen (siehe Tabelle 48).

So weisen insbesondere Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Menschen mit Migrationshintergrund, Menschen mit Behinderung oder Geringqualifizierte häufigere Nennungen für eine Vielzahl von Kooperationszwecken auf. Hinsichtlich der Vermittlung des Ratsuchenden in Arbeit, Weiterbildung etc. trifft diese Feststellung auch auf Einrichtungen in gemeinnütziger Trägerschaft zu. Öffentliche Einrichtungen wiederum nennen als Kooperationszweck – erwartungsgemäß – deutlich seltener Aspekte, die in Verbindung mit der Finanzierung der Beratung stehen, wie etwa gemeinsame Vermarktung, gemeinsame Produkt-/Konzeptentwicklung und Finanzierung des Beratungsangebots. Diese haben wiederum für private und gemeinnützige Einrichtungen eine höhere Bedeutung.

**Tabelle 48: Kooperationszwecke und Betrachtungsperspektiven**

	Beratung für Frauen	Beratung für Menschen mit Migrationshintergrund	Beratung für Menschen mit Behinderung	Beratung für Hochqualifizierte	Beratung für Geringqualifizierte	Schwerpunkt Beratung	Beratung als Nebenleistung	Öffentliche Trägerschaft	Private Trägerschaft	Gemeinnützige Trägerschaft	Gesamt ohne Schulen	Gesamt
Regionale (Aus)-Bildungsangebote	69,9%	76,6%	73,0%	62,4%	78,0%	54,0%	70,7%	73,1%	59,7%	67,9%	64,3%	68,4%
Finanzierung des Beratungsangebotes	21,0%	21,9%	24,3%	19,2%	26,0%	20,6%	17,2%	11,9%	21,5%	26,7%	21,6%	17,7%
Durchführung von Bedarfsanalysen	25,1%	27,2%	25,3%	24,7%	30,9%	23,1%	20,5%	18,5%	22,5%	25,1%	24,3%	20,9%
Durchführung von Arbeitsmarktanalysen	14,7%	15,8%	17,3%	15,2%	21,9%	11,8%	11,8%	9,4%	16,9%	13,7%	15,0%	11,8%
Gemeinsame Vermarktung	19,1%	14,4%	13,4%	27,3%	17,6%	21,2%	14,7%	8,9%	30,7%	17,2%	21,8%	15,6%
Gemeinsame Produkt-/Konzeptentwicklung	26,5%	27,3%	22,8%	30,1%	32,3%	29,1%	21,7%	16,6%	32,0%	28,7%	29,2%	22,7%
Durchführung gemeinsamer Projekte	67,2%	70,4%	63,9%	63,8%	71,6%	68,0%	62,6%	60,1%	62,6%	69,9%	68,5%	63,4%
Erarbeitung gemeinsamer Positionen zur Beratungsarbeit	20,1%	23,0%	25,5%	21,3%	24,2%	22,0%	17,7%	19,1%	15,3%	19,6%	18,3%	18,3%
Zusammenführung in einer Datenbank	11,2%	12,9%	10,2%	12,1%	14,3%	9,3%	9,6%	8,6%	9,5%	11,5%	12,0%	9,5%
Rekrutierung von Personal	10,2%	9,0%	10,5%	15,7%	11,6%	11,1%	8,7%	6,9%	18,4%	6,3%	10,3%	9,0%
Weiterbildung des eigenen Personals	30,5%	30,0%	34,6%	30,9%	33,4%	22,9%	28,6%	28,5%	30,9%	25,1%	25,4%	27,8%
Vermittlung von Kunden in Weiterbildung	31,3%	35,5%	28,1%	30,6%	39,7%	31,0%	25,0%	19,4%	33,1%	34,0%	34,4%	25,8%
Vermittlung von Kunden in Ausbildung	28,2%	37,4%	36,6%	21,7%	45,0%	26,1%	26,1%	23,6%	22,8%	35,3%	29,4%	26,1%
Vermittlung Kunden in Arbeit	28,9%	36,6%	38,7%	26,5%	45,7%	34,0%	23,7%	17,3%	31,7%	36,8%	32,7%	25,2%
Vermittlung von Kunden in weiterführende Beratung	33,5%	41,3%	39,6%	27,5%	42,5%	40,3%	28,6%	25,8%	27,4%	42,0%	35,9%	30,2%
Vermittlung von Kunden in Bildungsangebote	37,5%	47,3%	40,9%	33,3%	51,6%	33,1%	34,0%	30,5%	31,9%	43,4%	38,8%	33,9%
Kooperation gesetzlich vorgeschrieben	12,9%	15,6%	23,7%	10,4%	16,5%	11,1%	13,7%	16,8%	4,6%	13,3%	11,7%	13,3%
Sonstige	24,9%	23,3%	24,8%	24,9%	22,9%	29,9%	25,0%	23,2%	22,8%	29,8%	28,2%	25,7%

Orange Markierung: „Ausreißer nach oben“; Blaue Markierung: „Ausreißer nach unten“

#### 9.2.4.4 Fazit zu Netzwerken und Kooperationen

Welche Aussagen lassen diese Ergebnisse nun mit Blick auf den Aktivierenden Staat zu? Um die Leistungserbringung durch nichtstaatliche Dritte zu ermöglichen, müssen Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekte ausreichend berücksichtigt werden (Hypothese 7). Netzwerke und Kooperationen können positive Auswirkungen auf die Qualität der Angebote haben – und damit Risiko und Missbrauch vorbeugen –, wenn es gelingt, die Perspektiven von Nutzern und Anbietern in Einklang zu bringen. Gleichzeitig hat die Differenzierung nach Input, Throughput und Output in Kapitel 8 gezeigt, dass Netzwerkpotenziale für die BBB-Beratung vermehrt im Bereich Input liegen. Die Befragungsergebnisse bestätigen diese Einschätzung: Die zwei dominierenden Gründe für die Kooperation mit anderen Akteuren, die Zusammenarbeit bei regionalen (Aus-)Bildungsangeboten und die Durchführung gemeinsamer Projekte, entsprechen dieser Logik von Unternehmensnetzwerken. Kooperation erfolgt dort, wo der größte ökonomische Nutzen zu erwarten ist. Zudem dient die Kooperation primär Zwecken, die nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Beratung stehen. Hier wird erneut deutlich, dass der Tätigkeitsschwerpunkt vieler Einrichtungen nicht auf der Beratung liegt. Form und Zweck der Kooperation weisen darüber hinaus weitere Merkmale ökonomischer Netzwerke auf, etwa unterschiedliche Handlungsbezüge der beteiligten Akteure, nur lose gekoppelte Bindungen, ein niedriger Institutionalisierungsgrad und eine heterogene Akteursstruktur. Auch wenn die Ergebnisse nur ein erstes, skizzenhaftes Bild der bestehenden Netzwerke zeichnen, scheinen die Netzwerke also in ihren Aktivitäten stark auf die Interessen der Anbieter fokussiert zu sein. Andererseits stellen aber auch die Weitervermittlung der Ratsuchenden in Ausbildung, in Weiterbildung sowie in weiterführende Beratung wichtige (wenn auch vergleichsweise seltener genannte) Kooperationsgründe dar. Lern- und Kompetenzentwicklungsnetzwerke, in denen die Perspektive der Ratsuchenden in der konkreten Beratungssituation im Mittelpunkt steht, dürften bisher dagegen eher die Ausnahme bilden. Eine strukturierte und systematische Nutzung der Netzwerkarbeit zur Erbringung der nachgefragten Beratungsleistungen erscheint insofern (noch) nicht Realität. Dennoch kann festgehalten werden, dass die Anbieter Netzwerke und Kooperationen zumindest teilweise nutzen, um die Qualität ihrer Angebote zu sichern. Abschließende Aussagen

lassen sich hierzu auf der Basis der vorliegenden Ergebnisse allerdings nicht treffen.

Neben der Frage der Qualitätssicherung geben die Ergebnisse auch mittelbar Hinweise zu Hypothese 5 und der Frage nach einer pluralistischen Leistungsstruktur. Hier ist festzustellen, dass die Netzwerke trotz der konstatierten Heterogenität der Beratungslandschaft von den etablierten Beratungsakteuren dominiert werden. Von den Arbeitsagenturen über die Schulen, kommunalen Beratungsstellen und Einrichtungen in sozialer Trägerschaft bis hin zu den Kammern stellen sie die am häufigsten als Kooperationspartner von den befragten Einrichtungen genannten Akteure dar. Teilt man die BBB-Beratung in ihre Felder auf, so können für die Bereiche schulische Bildung (Schulen), Beruf (Arbeitsverwaltung) sowie versteckte Beratung (kommunale Einrichtungen/Einrichtungen in sozialer Trägerschaft) jeweils zentrale Netzwerkakteure identifiziert werden. Die Formalisierung der Kooperationsbeziehungen (von ca. 30 Prozent der befragten Einrichtungen angegeben) und die zentrale Rolle öffentlicher Akteure lassen die Vermutung zu, dass hier in Teilbereichen Vertragsbeziehungen im Sinne des Kontraktmanagements entstanden sind bzw. entstehen (umgekehrt (bisher) aber nicht die Regel darstellen). Die Tendenz zur Anbindung an öffentliche Strukturen/Institutionen passt hier auch insofern ins Bild, als dass diese am ehesten langfristige Finanzierungsquellen garantieren. Insbesondere private Einrichtungen nennen jedenfalls als Kooperationszweck deutlich häufiger als andere Einrichtungen Finanzierungsaspekte, wie etwa gemeinsame Vermarktung, gemeinsame Produkt-/Konzeptentwicklung und Finanzierung des Beratungsangebots.

**Tabelle 49: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 9)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
<b>Hypothese 5:</b> Die Leistungsstruktur in der BBB-Beratung ist pluralistisch organisiert.	19	Es gibt in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell).	+/-
	20	Der Staat führt (quasi-)marktwirtschaftliche Wettbewerbselemente in der BBB-Beratung ein.	
	21	Bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen sind aufgehoben worden.	
<b>Hypothese 7:</b> Der Staat tritt nur dort selbst als Leistungsanbieter von BBB-Beratung auf, wo (nichtstaatliche) Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet.	25	Potenzielle Anbieter von BBB-Beratung sowie die Qualität und Kosten ihrer Leistungen sind dem Staat bekannt.	
	26	BBB-Beratung erfolgt in den (nicht-staatlichen) Beratungseinrichtungen getrennt von anderen (Bildungs-) Dienstleistungen.	
	27	Bewertungsmaßstäbe für Angebote der BBB-Beratung sind definiert und bekannt.	
	28	Die Anbieter führen Maßnahmen zur Qualitätssicherung durch.	
	29	Die Anbieter sichern durch Netzwerke und Kooperationen die Qualität der Angebote.	(+)
	21	Bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen sind aufgehoben worden.	
	19	Es gibt in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell).	

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

### 9.2.5 Finanzierung von BBB-Beratung

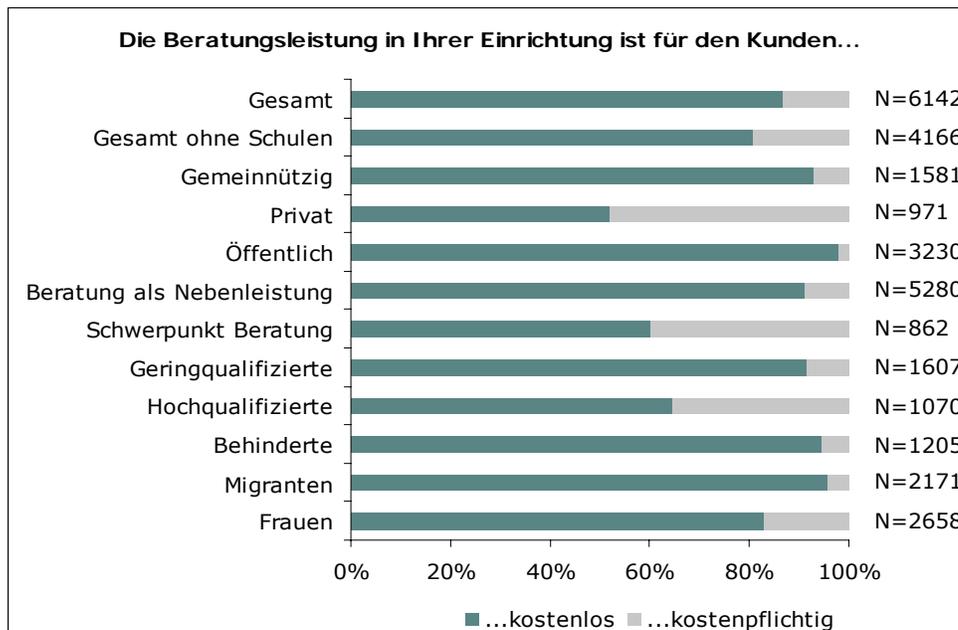
Die Finanzierung von BBB-Beratung lässt sich entlang der Kosten für den Ratsuchenden sowie der Finanzierungsquellen der Beratungseinrichtungen beschreiben.

#### 9.2.5.1 Kosten für den Ratsuchenden

Die Betrachtung der Kosten für den Ratsuchenden stellt auf die Frage ab, ob die Beratung für den Ratsuchenden kostenlos erfolgt oder ob er selbst dafür eine Gebühr zahlen muss. Die Ergebnisse zeigen, dass BBB-Beratung für Ratsuchende weitgehend unentgeltlich erbracht wird. Nur ein kleiner Teil der Befragten verlangt eine Gebühr von den Ratsuchenden. Bei der Betrachtung der Grundgesamtheit ohne Schulen erhöht sich der Anteil der Einrichtungen mit kostenpflichtiger Beratung. Nur etwa 1 Prozent der Schulen hat kostenpflichtige Angebote. Von anderen Akteuren ist es etwa ein Fünftel. Die Anteilswerte sind jeweils signifikant unterschiedlich von der Verteilung der gesamten Stichprobe. Einen wesentlichen Faktor für die

Frage der Finanzierung durch den Kunden stellt die Trägerschaft dar: Nur ein Bruchteil der öffentlichen (2,3 %) und gemeinnützigen (7,1 %) Anbieter verlangt Gebühren für Beratungsleistungen. Bei privaten Anbietern sind es fast die Hälfte (47,9 %).

**Abbildung 48: Kostenlose/kostenpflichtige Beratung**



Bei zwei Personengruppen gibt es überdurchschnittlich viele kostenpflichtige Angebote: Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Frauen (17,2 %) und Hochqualifizierte (35,6 %) haben einen signifikant größeren Anteil an kostenpflichtigen Angeboten als die gesamte Stichprobe. Der große Anteil kostenpflichtiger Angebote insbesondere für Hochqualifizierte verweist auf einen hohen Anteil an privaten Anbietern. Vermutlich ist hier auch die Zahlungsbereitschaft der Ratsuchenden größer als bei anderen Gruppen. Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Menschen mit Migrationshintergrund haben dagegen einen signifikant höheren Anteil an unentgeltlichen Angeboten gegenüber der Stichprobe (95,6 %). Das Gleiche gilt für Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Menschen mit Behinderung (94,7 %) und für Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Geringqualifizierte (91,5 %). Unter Berücksichtigung des Anteils der unterschiedlichen Lerntypen an diesen Personengruppen lässt sich die hohe Anzahl kostenloser Beratungen für die benannten Gruppen erklären. Der höhere Anteil gelegentlicher und bildungsdistanzierter Lerner an den Personengruppen Menschen mit Behinderung, Menschen mit Migrations-

hintergrund und Geringqualifizierte mit einhergehender unterdurchschnittlicher Zahlungsbereitschaft lassen für diese Gruppen kostenpflichtige Angebote vielfach als ein Ausschlusskriterium für die Teilhabe an BBB-Beratung erscheinen.

Die Verteilungen für Einrichtungen mit Beratungsschwerpunkt und Beratung als Nebenleistung unterscheiden sich stark. Einrichtungen mit Beratungsschwerpunkt haben einen signifikant höheren Anteil an Anbietern mit kostenpflichtiger Beratung (39,8 %). Zwei mögliche Gründe lassen sich benennen: Einerseits liegt bei Anbietern mit Beratungsschwerpunkt ein höherer Anteil in privater Trägerschaft. Andererseits sind die Anbieter auf Einnahmen aus der Beratung angewiesen, da sie keine anderen Leistungen in großem Umfang anbieten und somit keine Möglichkeit zur Querfinanzierung der Beratungsleistung besteht. Dagegen weisen Anbieter mit Beratung als Nebenleistung einen signifikant höheren Anteil an unentgeltlichen Angeboten (91 %) auf. Hier ist der Anteil öffentlicher Anbieter sehr groß. Zudem haben in diesem Segment private und gemeinnützige Anbieter die Möglichkeit zur Querfinanzierung der Beratungsleistungen.

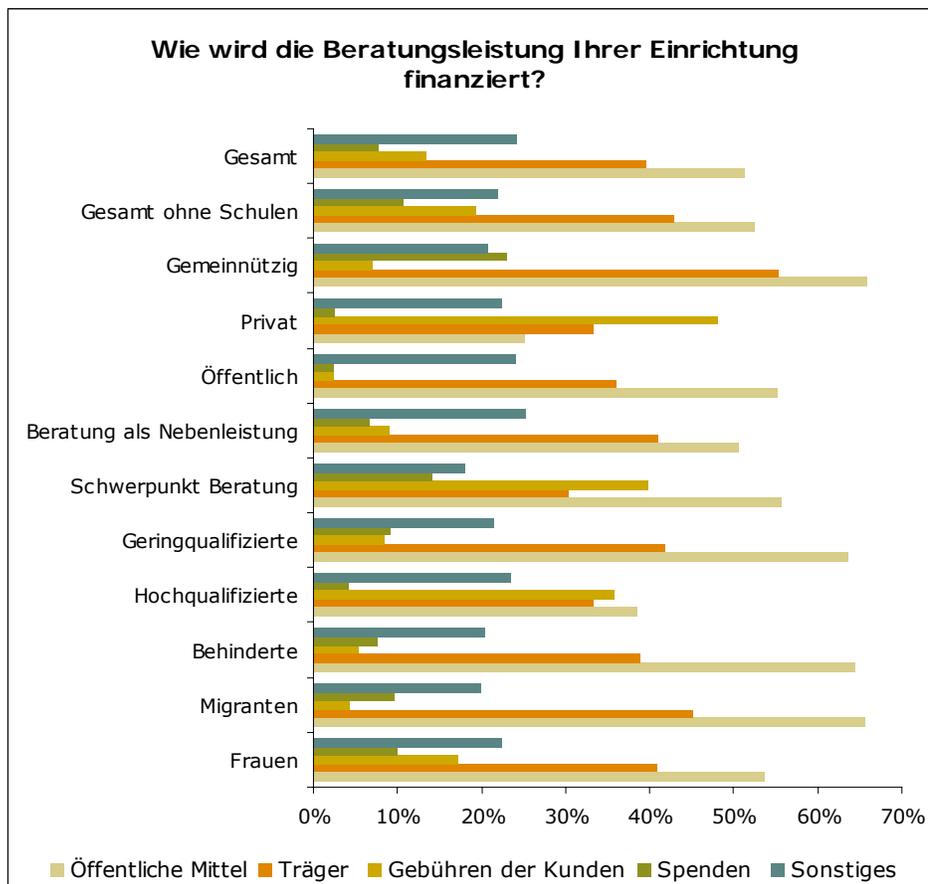
#### 9.2.5.2 Finanzierungsquellen der Beratungseinrichtungen

Wie die obigen Ausführungen zeigen, ist die Beratung nur in seltenen Fällen für den Ratsuchenden gebührenpflichtig. Für die Finanzierung der Beratung müssen also in der Regel weitere/andere Quellen herangezogen werden. Abbildung 49 gibt einen Überblick über weitere Finanzierungsquellen für die Grundgesamtheit sowie für die weiteren Betrachtungsperspektiven. Deutlich wird hier, dass öffentliche Mittel nach wie vor die wichtigste Finanzierungsquelle von BBB-Beratung darstellen. Darüber hinaus kommt der Finanzierung durch den Träger eine große Bedeutung zu. Soweit die Träger durch öffentliche Mittel finanziert werden, fällt solche Trägerfinanzierung streng genommen jedoch auch in den Bereich der öffentlichen Finanzierung. Kundengebühren spielen nur eine untergeordnete Rolle. Deutlich höhere Nennungen erhält diese Finanzierungsquelle allerdings von privaten Einrichtungen, Einrichtungen, die Beratung als Schwerpunkt ihrer Tätigkeit angeben, sowie von Einrichtungen, die spezifische Angebote für Hochqualifizierte erbringen. Einrichtungen, die spezifische Angebote für eher finanzschwache Gruppen wie Geringqualifizierte, Menschen mit Behinderung oder mit Migrationshintergrund anbieten, finanzieren sich dagegen wie in Kapitel 9.2.5.1 dargestellt nur sehr selten durch Gebühren.

Ähnliches gilt für Einrichtungen in öffentlicher und gemeinnütziger Trägerschaft.

Darüber hinaus lässt sich feststellen, dass die große Mehrheit der Einrichtungen ihre Beratungsleistungen nicht aus mehreren Arten von Quellen finanziert. So gaben 73 % der Einrichtungen lediglich eine Finanzierungsart an. Allerdings ist damit nicht gesagt, dass alle Mittel aus ein und derselben Finanzierungsquelle stammen. So können hinter der Angabe „Öffentliche Mittel“ beispielsweise verschiedene öffentliche Geldgeber stehen.

**Abbildung 49: Finanzierungsquellen der Beratungsleistung**



### 9.2.5.3 Fazit zur Finanzierung von BBB-Beratung

Die Ergebnisse zur Finanzierung der BBB-Beratung liefern Aufschluss zu Hypothese 6, nach der der Staat nur dort die Finanzierung von BBB-Beratung übernimmt, wo keine marktgerechten Erlöse zu erzielen sind und die staatliche Finanzierung ausdrücklich der politischen Zielsetzung entspricht. Angesichts der vorrangigen Finanzierung durch öffentliche Mittel

und die Träger der Einrichtungen kann jedoch kaum von einer geteilten Finanzierungsverantwortung gesprochen werden. Da auch der Ratsuchende als Finanzierungsquelle weitgehend ausfällt, Beratungsangebote also weitgehend kostenlos sind, treten neben öffentlichen Einrichtungen allenfalls gemeinnützige Organisationen als Finanzierungsquellen auf. Die Finanzierung der Beratungsleistung entspricht damit in gewisser Weise einer Kombination aus Einsicht in Marktbegebenheiten und sozial(staatlich)er Verantwortung für bestimmte gesellschaftliche Gruppen. Darüber hinaus fallen viele Beratungsangebote in den Bereich des staatlichen Bildungsauftrages und sind damit generell kostenlos (so etwa in Schulen und Hochschulen). Ein weiterer Grund für die wenig ausgeprägte Beteiligung der Ratsuchenden an den Kosten der Beratungsleistung dürfte in der Tradition der öffentlichen Finanzierung liegen. In den klassischen Beratungssegmenten hat sich ein Verständnis beim Ratsuchenden etabliert, die Beratungsleistungen kostenlos in Anspruch nehmen zu können. Eine Umkehr dieses Verständnisses ist ein langwieriger Prozess.

Die Etablierung einer (Teil-)Finanzierung der Beratungsleistungen ist am ehesten in den Bereichen zu erwarten, die vormals oder gegenwärtig nicht überwiegend in der Verantwortung der öffentlichen Hand lagen bzw. liegen. Denn während nur ein Bruchteil der öffentlichen und gemeinnützigen Anbieter Gebühren für Beratungsleistungen erhebt, ist es bei privaten Anbietern die Hälfte. Ihre Beratungsangebote decken (auch) einen Beratungsbedarf ab, der nicht explizit in institutionalisierten Übergangsphasen oder aus einer prekären Situation der Ratsuchenden Person entsteht, in denen der Staat seiner Fürsorgepflicht nachkommt. Hierzu zählen Beratungsleistungen für Personen, die aus einer gesicherten Erwerbssituation ihre Karrierewege umsteuern möchten, oder Beratungen für Personen, die Bildung als Wert an sich begreifen und ihre persönliche Bildungsbiografie aus privatem Interesse heraus erweitern wollen. Zu diesen Beratungsleistungen gehören die bei kontinuierlichen Lernern bereits gängigen Formen der Karriereberatung, aber auch sich abzeichnende neue Beratungsbereiche, etwa Beratung zur Gestaltung neuer Lebensentwürfe in Form von Kompetenzbilanzierungen. Bei diesen Angeboten handelt es sich also nicht um „öffentliche“, sondern verstärkt um marktförmige Güter. Allerdings stellt nach wie vor auch der Großteil der nicht durch öffentliche Träger erbrachten Beratungsleistungen „meritorische“ Güter dar, die einen kollektiven Nutzen entfalten (können) und daher perspektivisch weiterhin durch öffentliche Mittel finanziert werden. Zudem werden in den etablier-

ten Beratungsfeldern auch zukünftig benachteiligte Personen die Hauptnutzergruppen bilden. Diese anhaltende Orientierung der Beratung auf benachteiligte Personengruppen hat eine geringe Zahlungsbereitschaft und damit eine hohe Subventionierungsnotwendigkeit zur Folge. Denkbar sind aber auch hier quasi-marktwirtschaftliche Modelle, um eine möglichst effektive und effiziente Leistungserbringung zu gewährleisten. Die Hinweise auf eine vergleichsweise professionellere Leistungserbringung etwa durch private Einrichtungen und Einrichtungen, die Beratung im Schwerpunkt erbringen, zeigen, dass Wettbewerbsstrukturen dazu beitragen können, dieses Ziel zu erreichen.

Eine weitere sich abzeichnende Herausforderung besteht darin, Finanzierungsmöglichkeiten für die neu auf der politischen Agenda diskutierten relevanten Übergangsphasen Kindergarten–Schule und Beruf–Rente zu erschließen. Insbesondere beim ersten Übergang steht der Staat in der Verantwortung, die Teilhabe aller gesellschaftlichen Gruppen an der Beratungsleistung sicherzustellen. Der erwartbare absolut steigende Bedarf an BBB-Beratung erfordert zusätzliche Beratungsangebote. Diese können nur finanziert werden, wenn entweder staatliche Zuschüsse erhöht oder die öffentliche Finanzierung in etablierten Beratungsfeldern zurückgefahren wird. Die letztere Variante setzt voraus, dass Wege gefunden werden, wie die Beteiligung der Ratsuchenden an den Kosten der Beratungen erhöht werden kann, soll die Ausweitung der Beratung in einem Beratungsfeld nicht auf Kosten der Reduzierung der Beratungen in einem anderen Feld erfolgen. Dennoch wird eine Aktivierungspolitik auch mit Verteilungskonflikten verbunden sein, die eine aktive Wahrnehmung der staatlichen Führungsverantwortung notwendig machen.

**Tabelle 50: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 9)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
<b>Hypothese 6:</b> Der Staat übernimmt nur dort die Finanzierung von BBB-Beratung, wo keine marktgerechten Erlöse zu erzielen sind und die staatliche Finanzierung ausdrücklich der politischen Zielsetzung entspricht.	22	Die Finanzierung von BBB-Beratung verteilt sich auf staatliche, gemeinnützige und privatwirtschaftliche Organisationen sowie auf die Ratsuchenden selbst.	+/-
	23	Dort, wo marktgerechte Erlöse zu erzielen sind, zahlt der Ratsuchende selbst für die Beratungsleistung.	+/-
	24	Für alle staatlich finanzierten Beratungsangebote ist der kollektive Nutzen klar definiert.	

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

## 9.2.6 Qualität in der BBB-Beratung

Die voran stehenden Abschnitte haben bereits eine Reihe von relevanten Aspekten zur Qualität beschrieben. Daneben geben die folgenden fünf Aspekte Aufschluss über Qualität bzw. Qualitätssicherung in der BBB-Beratung:

1. Ausbildung der Berater
2. Beraterkompetenzen
3. Instrumente der Qualifizierung und Weiterbildung der Berater
4. Existierende Qualitätsstandards
5. Instrumente der Qualitätssicherung

### 9.2.6.1 Ausbildung der Berater

Die Frage nach der Ausbildung und Qualifikation der Berater hat Mehrfachnennungen zugelassen, da verschiedene Berater in einer Einrichtung über unterschiedliche Ausbildungen und Qualifikationen verfügen können. Dennoch gibt über die Hälfte der Befragten nur eine Ausbildungsart für ihr Beratungspersonal an. Davon hat die überwiegende Mehrheit ein Hochschulstudium abgeschlossen.

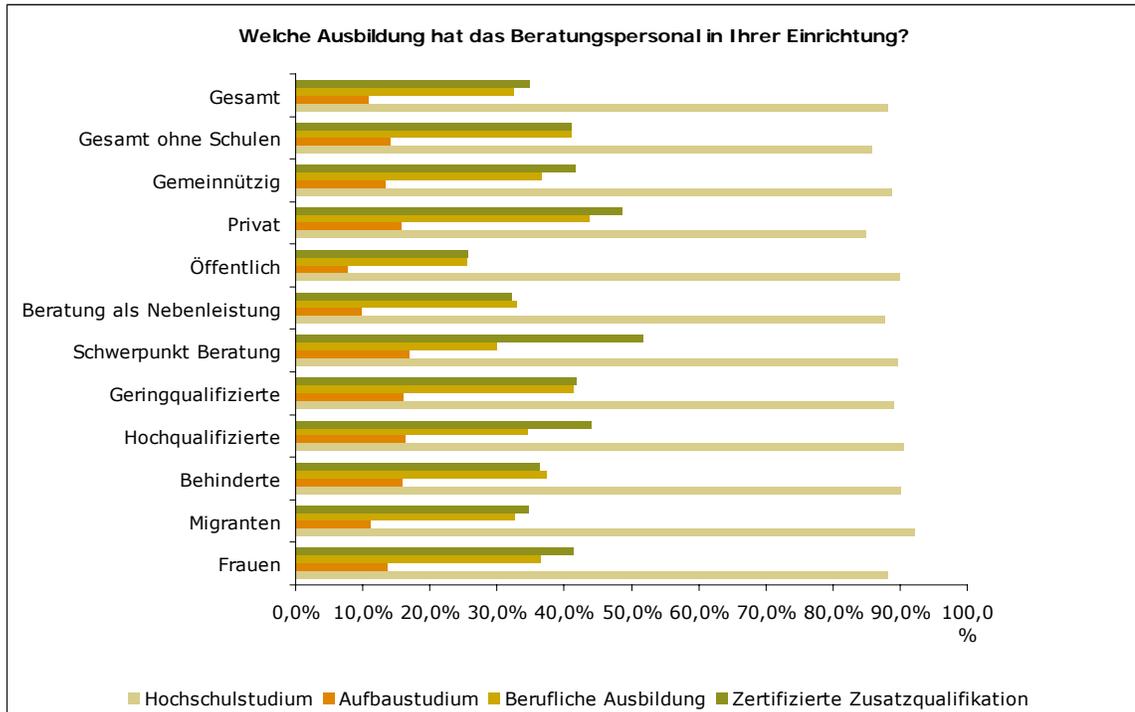
**Tabelle 51: Einrichtungen mit einer Ausbildungsart**

Ausbildungsart	n	Prozent
Hochschulstudium	2669	88
Aufbaustudium	34	1
Berufliche Ausbildung	243	8
Zertifizierte Zusatzqualifikation	93	3
<b>Summe</b>	<b>3039</b>	<b>100</b>

Der Vergleich der Verteilungen für die Betrachtungsperspektiven bestätigt die beherrschende Stellung von Hochschulstudium und Aufbaustudium. In keiner Verteilung haben diese beiden Ausbildungsarten einen geringeren Anteil als 50 Prozent. Trotzdem gibt es zwischen den einzelnen Verteilungen signifikante Unterschiede. Gegenüber der gesamten Stichprobe hat die Verteilung ohne Schulen einen signifikant geringeren Anteil an Beratern mit Hochschulstudium. Die Werte für andere Ausbildungsarten sind signifikant höher. Schulen beschäftigen fast ausschließlich Berater mit Hochschulstudium. Hier liegt die Vermutung nahe, dass die Beratung an den Schulen in der Regel durch Lehrer erfolgt. Die Zahl der Schulen erklärt auch den signifikant höheren Anteil öffentlicher Einrichtungen, die angeben, Berater mit Hochschulstudium zu beschäftigen. Bei Einrichtungen in

privater Trägerschaft sind die Angaben zur Ausbildung der Berater heterogener. Gegenüber der gesamten Stichprobe sind die Anteile für Aufbaustudium, Berufsausbildung und berufliche Zusatzqualifikation signifikant höher.

**Abbildung 50: Ausbildung der Berater**



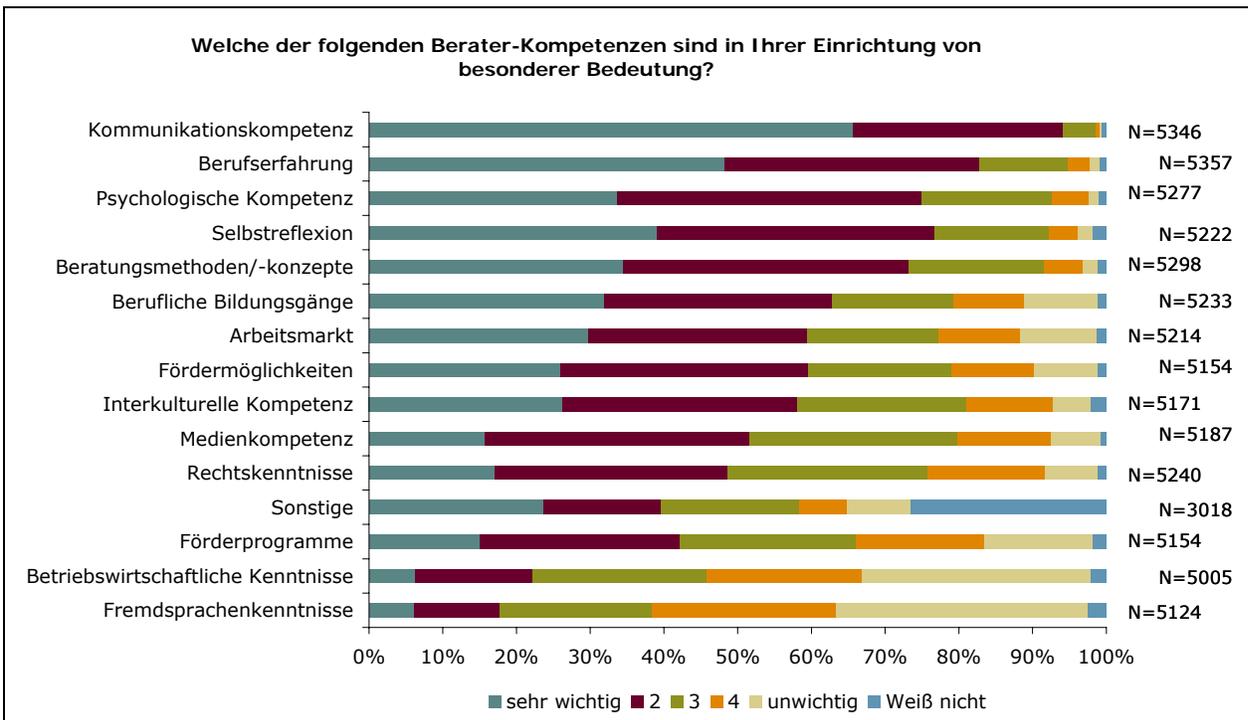
Die verschiedenen Eigenschaften der Personengruppen machen sich auch in der Verteilung der Beraterqualifikation bemerkbar: Bei Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Menschen mit Migrationshintergrund ist der Anteil der Einrichtungen, die Berater mit Hochschulstudium beschäftigen, signifikant höher. Hier spielen möglicherweise die komplexen Anforderungen an die Berater eine Rolle. Sie müssen einerseits die Sprache der Ratsuchenden sprechen. Andererseits müssen sie die kulturellen Besonderheiten der Ratsuchenden verstehen. Einrichtungen mit Angeboten für Menschen mit Behinderung und für Geringqualifizierte geben signifikant häufiger an, Berater mit Zusatzqualifikationen und mit Berufsausbildung zu beschäftigen. Berater müssen die Anforderungen der relevanten Berufe für ihre Zielgruppen kennen. Bei Geringqualifizierten sind dies eher Berufsbilder auf der Basis einer Berufsausbildung. Andersherum ist bei Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Hochqualifizierte der Anteil der Berater

mit Hochschulstudium, Aufbaustudium und Zusatzqualifikation signifikant häufiger als in der gesamten Stichprobe.

### 9.2.6.2 Beraterkompetenzen

Neben der formalen Ausbildung sind insbesondere die Kompetenzen der Berater entscheidend für die Aktivierung der Ratsuchenden. Wir haben die Anbieter daher gefragt, welche Kompetenzen in ihrer Einrichtung jeweils von besonderer Bedeutung sind. Die gewünschten Beraterkompetenzen lassen sich nach ihrer Häufigkeitsverteilung in drei Kategorien aufteilen: Die erste Gruppe (mit den häufigsten Nennungen) umfasst prozedurale Kompetenzen, die zweite inhaltliche und die dritte (mit den wenigsten Nennungen) eine Mischung aus beiden.

**Abbildung 51: Bedeutung von Beraterkompetenzen**



Zu der ersten Gruppe gehören die Schlüsselkompetenzen, die notwendig für jedes Beratungsgespräch sind: Kommunikationskompetenz, Selbstreflexionskompetenz oder Berufserfahrung. Diese Kompetenzen sehen mindestens 70 Prozent der Befragten als wichtig an. Die zweite Gruppe der inhaltlichen Kompetenzen betrifft vor allem die Informationsaufbereitung für Ratsuchende durch die Berater. Diese Kompetenzen sind nicht unbedingt nötig für jedes Beratungsgespräch, bieten aber einen großen Mehr-

wert für die Ratsuchenden. Beispiele sind Kenntnisse über nationale Bildungsgänge, gesetzliche Fördermöglichkeiten oder Kenntnisse über den Arbeitsmarkt. Mindestens 50 Prozent aller Befragten nennen diese Kompetenzen. In die letzte Kategorie fallen sowohl inhaltliche als auch prozedurale Kompetenzen. Die hier genannten Kompetenzen sind nicht für jedes Beratungsgespräch und für jeden Ratsuchenden gleichermaßen notwendig. Zu ihnen gehören betriebswirtschaftliche Kenntnisse, Fremdsprachenkenntnisse oder Kenntnisse zu internationalen Förderprogrammen. Hier haben weniger als 50 Prozent der Befragten die Kompetenz als wichtig eingestuft.

Generell wird deutlich, dass die Beratungseinrichtungen mit überwiegender Mehrheit die Notwendigkeit ganzheitlicher, umfassender Beraterkompetenzen sehen. Dies äußert sich in den hohen Werten für eine Vielzahl von Beraterkompetenzen, die für die befragten Personen von Bedeutung sind. Diese Aussage gilt im Wesentlichen über alle Betrachtungsperspektiven hinweg und für die Vielzahl der Beratungsakteure.

#### 9.2.6.3 Instrumente der Qualifizierung und Weiterbildung der Berater

Schließlich ist für die Beratung die (kontinuierliche) Qualifizierung und Weiterbildung der Berater bedeutsam. Fast alle Einrichtungen haben angegeben, Instrumente zur Qualifizierung und Weiterbildung ihrer Berater einzusetzen (lediglich bei etwa 7 Prozent der Anbieter kommen solche Instrumente überhaupt nicht zum Einsatz). Der Mittelwert liegt bei etwa drei Instrumenten. Dabei gibt es kein dominierendes Instrument. Die häufigsten Nennungen (knapp 60 Prozent) haben Instrumente erhalten, die prozessuales und inhaltliches Wissen über Beratung vermitteln, etwa zu Beratungsmethoden oder beraterbezogenem Fachwissen.

Maßgeblichen Einfluss auf das Antwortverhalten hat auch hier die Trägerschaft. Vor allem private Einrichtungen setzen mehr auf Supervision, eine systematische Auswertung der Beratungsgespräche und regelmäßig stattfindende Reflexionsforen. Ihr Anteil liegt hier signifikant höher als in der Grundgesamtheit. Gemeinnützige Einrichtungen haben einen signifikant höheren Anteil bei interkulturellem Training, vermutlich aufgrund des signifikant höheren Anteils an Einrichtungen mit Angeboten für Menschen mit Migrationshintergrund.

Einen breiteren Instrumenteneinsatz findet man in Einrichtungen mit Beratungsschwerpunkt. Die Anteile bei fast allen Qualifizierungsmöglichkeiten sind hier signifikant höher als in der Grundgesamtheit. Auch alle

Anbieter mit differenzierten Angeboten für einzelne Personengruppen haben signifikant höhere Anteile an kontinuierlichen Qualifizierungsinstrumenten. Allerdings unterscheiden sich die Anbieter kaum. Lediglich in einigen Bereichen gibt es deutliche Unterschiede: So ist etwa der Anteil an Einrichtungen mit interkulturellem Training signifikant höher bei Beratungsanbietern für Menschen mit Migrationshintergrund. Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Gering- und Hochqualifizierte haben einen signifikant höheren Anteil an der Verwendung von Reflexionsforen. Fasst man die Ergebnisse zusammen, dann erhöht vor allem Spezialisierung – sei es allgemein auf die Beratungstätigkeit, sei es auf bestimmte Personengruppen – die Verwendung von Instrumenten zur kontinuierlichen Weiterbildung der Berater.

**Tabelle 52: Qualifizierungsinstrumente und Betrachtungsperspektiven**

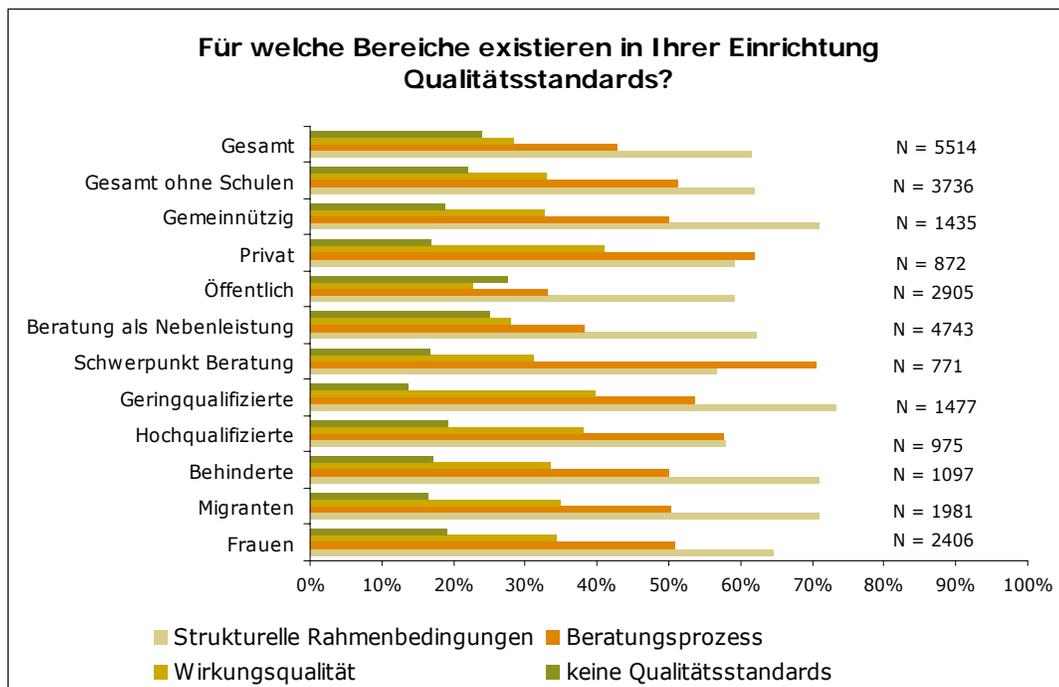
	Beratung für Frauen	Beratung für Menschen mit Migrationshintergrund	Beratung für Menschen mit Behinderung	Beratung für Hochqualifizierte	Beratung für Geringqualifizierte	Schwerpunkt Beratung	Beratung als Nebenleistung	Öffentliche Trägerschaft	Private Trägerschaft	Gemeinnützige Trägerschaft	Gesamt ohne Schulen	Gesamt
Fortbildungsangebote zu Beratungsmethoden und -instrumenten	62,9%	63,2%	66,4%	63,9%	65,5%	72,9%	55,5%	59,9%	58,9%	54,9%	55,9%	57,9%
Fortbildungsangebote zu beraterbezogenem Fachwissen	58,5%	58,8%	63,5%	58,5%	61,0%	68,8%	51,2%	51,6%	50,9%	60,6%	58,1%	53,7%
Interkulturelles Training	16,0%	27,2%	11,6%	13,9%	17,6%	19,8%	12,0%	9,1%	11,2%	22,9%	17,2%	13,1%
Supervision	37,2%	33,0%	40,3%	40,1%	36,0%	54,8%	27,6%	23,5%	42,3%	39,0%	35,4%	31,4%
Systematische Erfassung und Auswertung der Beratungsgespräche	29,4%	27,7%	27,8%	35,9%	33,5%	39,1%	20,7%	17,3%	36,4%	27,3%	27,7%	23,3%
Regelmäßig stattfindende Reflexionsforen	43,9%	43,0%	43,7%	48,8%	50,1%	52,1%	35,1%	28,5%	49,9%	47,2%	44,2%	37,4%
Zielvereinbarungsgespräche	39,4%	43,8%	45,3%	38,1%	48,0%	41,7%	34,4%	33,6%	37,3%	39,6%	36,7%	35,5%
Sonstiges	29,9%	29,1%	30,3%	31,7%	30,3%	29,8%	30,5%	27,5%	32,4%	31,8%	33,7%	30,4%
Keine	4,5%	4,1%	3,6%	3,8%	3,5%	1,4%	7,5%	7,8%	4,2%	5,8%	5,6%	6,6%

Orange Markierung: „Ausreißer nach oben“; Blaue Markierung: „Ausreißer nach unten“

#### 9.2.6.4 Existierende Qualitätsstandards

Qualitätsstandards, deren Erreichen sich eine Einrichtung zum Ziel setzt, können helfen, Qualität in der Beratung zu sichern. Sie lassen sich unterteilen in Standards zu strukturellen Rahmenbedingungen (Input), Standards zum Beratungsprozess (Throughput) und Standards zur Wirkungsqualität (Output) (siehe Kapitel 8).

**Abbildung 52: Existierende Qualitätsstandards**



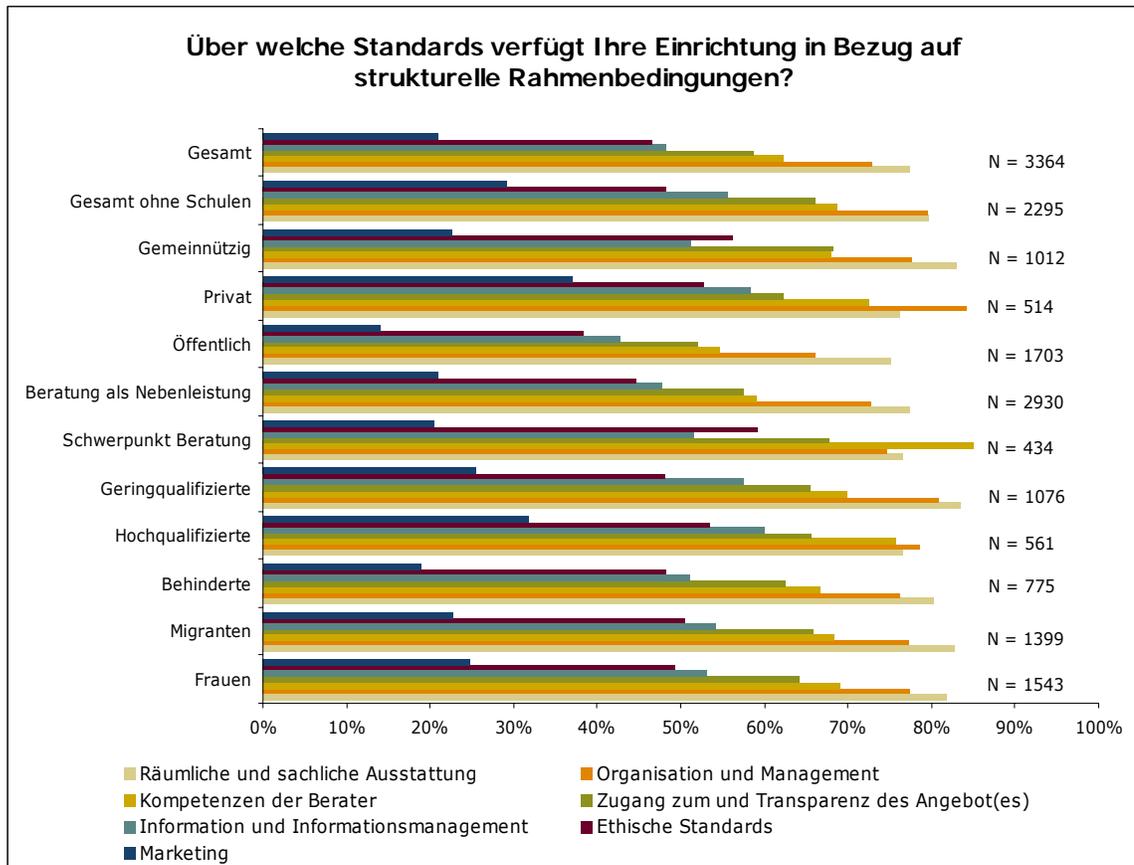
Die Ergebnisse machen deutlich, dass sich Einrichtungen oftmals auf Standards in einem der drei genannten Bereiche konzentrieren: Gut drei Viertel der Einrichtungen verfügen über Qualitätsstandards mindestens in einem der drei Bereiche, bei fast 60 Prozent der Anbieter geht es allerdings auch nicht über einen Bereich hinaus. Die mit Abstand am häufigsten zu findenden Qualitätsstandards beschreiben strukturelle Rahmenbedingungen (61,5 %). Standards zum Prozess kommen in gut zwei Fünfteln aller Einrichtungen (42,8 %) zum Einsatz, während Standards zur Wirkungsqualität nur von gut einem Viertel (28,5 %) der Einrichtungen genutzt werden. Auffällig ist hier das Absinken der Anteile der Standards mit der Schwierigkeit der Erfassung. Strukturelle Standards sind vergleichsweise einfach zu

überprüfen. Die anderen Standards erfordern eine aufwändigere Implementation.

Der Blick auf die verschiedenen Betrachtungsperspektiven lässt erkennen, dass Standards zum Beratungsprozess insbesondere in Einrichtungen, die ihren Schwerpunkt auf die Beratungstätigkeit legen, deutlich häufiger zu finden sind – häufiger sogar als Standards zu den strukturellen Rahmenbedingungen. Etwa 70 Prozent dieser Einrichtungen verfügen über Standards zum Beratungsprozess, während 56,5 Prozent Standards zu den strukturellen Rahmenbedingungen genannt haben. Auch in privaten Einrichtungen sind Standards zum Prozess häufiger zu finden als Standards zu den strukturellen Rahmenbedingungen. Öffentliche Einrichtungen weisen dagegen erheblich geringere Nennungen auf, vor allem bei den Standards zum Beratungsprozess. Alle Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für bestimmte Personengruppen haben signifikant höhere Anteile bei Struktur- und Prozessstandards im Vergleich zur gesamten Stichprobe.

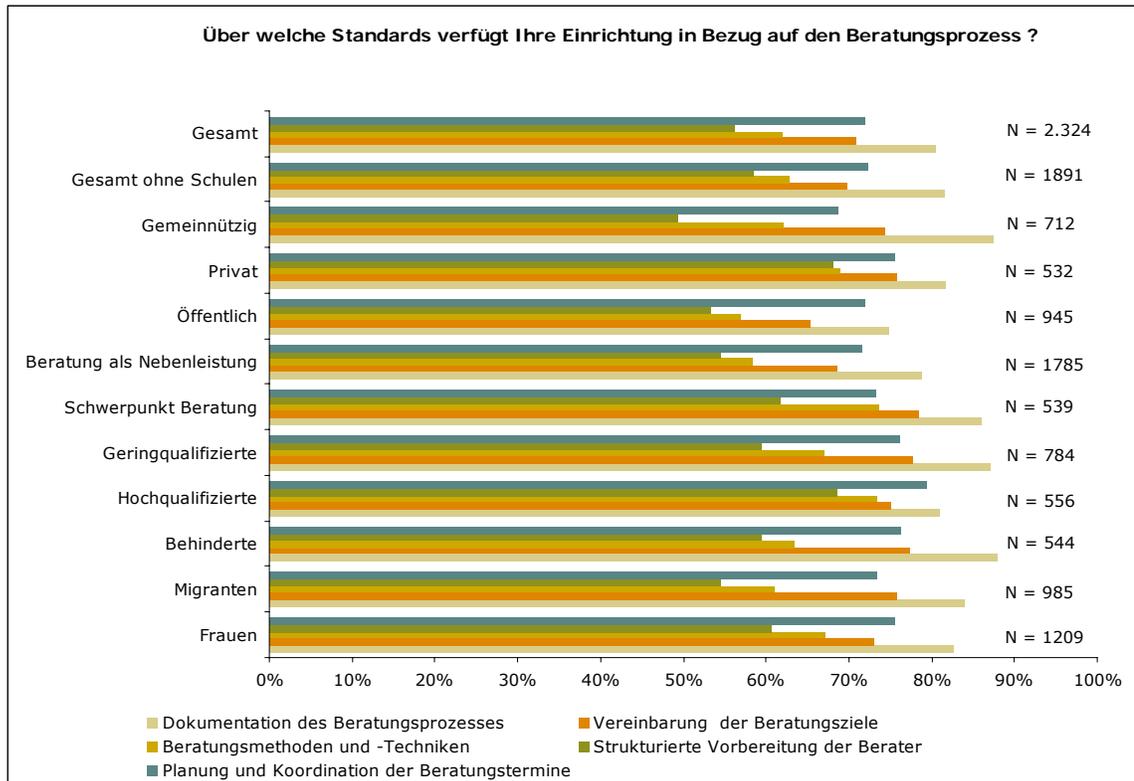
Weitere Fragen sollten die Standards innerhalb eines Bereichs differenzieren. Für alle drei Standardkategorien gibt es daher noch Unterkategorien. Bei den Standards zu *strukturellen Rahmenbedingungen* setzt sich der Trend aus der vorherigen Frage fort: Je schwieriger die Implementation und Überprüfung eines Standards ausfällt, desto geringer ist der Anteil der Einrichtungen mit diesen Standards. Und: Spezialisierte Einrichtungen weisen höhere Anteile für Standards auf als die Grundgesamtheit. Fast alle Einrichtungen mit spezifischen Angeboten haben höhere Anteile an fast allen Standards. Einrichtungen mit Schwerpunkt Beratung, sowie in gemeinnütziger und privater Trägerschaft haben ebenfalls höhere Anteilswerte als die Grundgesamtheit. Standards zur räumlichen und sachlichen Ausstattung sowie zu Organisation und Management erhalten die häufigsten Nennungen. Dahinter folgen Standards zu den Kompetenzen der Berater und zu Zugang und Transparenz des Angebots. Abbildung 53 gibt einen Überblick über die Ergebnisse für die Grundgesamtheit und die verschiedenen Betrachtungsperspektiven.

Abbildung 53: Standards zu den strukturellen Rahmenbedingungen



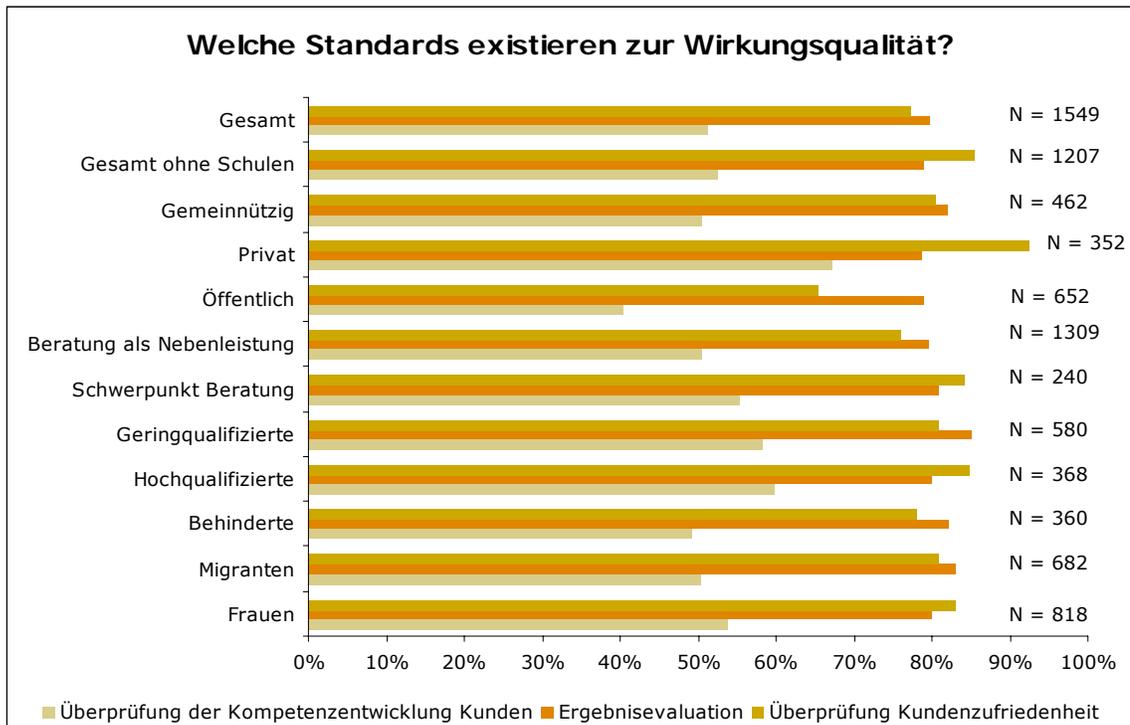
Die Verteilung für die Standards zum *Beratungsprozess* ist wesentlich homogener. Die am häufigsten genannten Standards betreffen die Dokumentation des Beratungsprozesses. Aber auch für die Vereinbarung der Beratungsziele und die Planung und Koordination der Beratungstermine bestehen oftmals Standards. Für die Betrachtungsperspektiven bestätigen sich diese Tendenzen weitgehend. Dennoch kann man auch hier die geringen Abstufungen zwischen den Anteilswerten mit den Implementationsaufwänden und der Spezialisierung der Anbieter erklären. Erstaunlich ist vor allem, dass die Vorbereitung der Berater den geringsten Wert der Standards aufweist. Allerdings liegen die Anteilswerte auch hier immer noch bei über 50 Prozent.

Abbildung 54: Standards zum Beratungsprozess



Unter den Standards zur *Wirkungsqualität* dominieren Standards zur Ergebnisevaluation sowie zur Überprüfung der Kundenzufriedenheit die Verteilung. Jeweils knapp 80 Prozent der Einrichtungen haben sie angegeben. Standards zur Überprüfung der Kompetenzentwicklung der Kunden sind seltener, aber dennoch in über 50 Prozent der Einrichtungen zu finden, die Standards zur Wirkungsqualität nutzen. Einrichtungen nutzen also auch hier eher einfach zu implementierende Standards. Die Kundenzufriedenheit und das unmittelbare Ergebnis lassen sich leichter erfassen als die langfristige Kompetenzentwicklung des Kunden. Diese Tendenzen bestätigen sich grundsätzlich auch für die verschiedenen Betrachtungsperspektiven. Auch für Standards zur Wirkungsqualität ist zudem zu konstatieren, dass Anbieter für bestimmte Personengruppen, in nicht-öffentlicher Trägerschaft und mit Beratungsschwerpunkt mindestens bei einem Standard signifikant höhere Anteilswerte als in der gesamten Stichprobe aufweisen.

Abbildung 55: Standards zur Wirkungsqualität



#### 9.2.6.5 Instrumente der Qualitätssicherung

Schließlich können verschiedene Instrumente zur Sicherung der Qualität eingesetzt werden. Die Verteilung der Grundgesamtheit fällt auch hier eher heterogen aus. Kein Instrument hat einen Anteil von über 70 Prozent. Die häufigsten Nennungen entfallen auf Selbstevaluation und die Weiterbildung des Personals – Instrumente, die von der Einrichtung selbst eingesetzt und in den regulären Betrieb der Einrichtung integriert werden können. Aufwändige bzw. teure Instrumente, für die unter Umständen externe Gutachter nötig sind, wie etwa Supervision oder Fremdevaluation, werden deutlich seltener eingesetzt. Durchschnittlich setzt ein Anbieter etwa sieben Instrumente der Qualitätssicherung ein.

Einrichtungen mit spezifischen Angeboten für Personengruppen, in privater und gemeinnütziger Trägerschaft sowie mit Beratungsschwerpunkt haben signifikant höhere Anteile für fast alle Instrumente im Vergleich zur gesamten Stichprobe. Auch diese Ergebnisse sind somit konsistent mit den gewonnenen Erkenntnissen zur höheren (Beratungs-)Professionalität solcher Anbieter.

**Tabelle 53: Instrumente der Qualitätssicherung und Betrachtungsperspektiven**

	Beratung für Frauen	Beratung für Menschen mit Migrationshintergrund	Beratung für Menschen mit Behinderung	Beratung für Hochqualifizierte	Beratung für Geringsqualifizierte	Schwerpunkt Beratung	Beratung als Nebenleistung	Öffentliche Trägerschaft	Private Trägerschaft	Gemeinnützige Trägerschaft	Gesamt ohne Schulen	Gesamt
Selbstevaluation	70,3%	71,4%	65,8%	71,6%	69,3%	66,2%	69,3%	71,8%	63,9%	66,6%	61,3%	68,8%
Zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem (ISO, EFQM)	24,1%	29,5%	25,0%	18,9%	33,6%	13,3%	22,5%	14,3%	29,5%	31,7%	28,2%	21,2%
Fremdevaluation	24,3%	22,9%	26,1%	29,5%	27,2%	19,9%	22,9%	24,4%	24,6%	18,1%	19,2%	22,5%
Zielvereinbarungen	51,4%	54,1%	54,5%	52,1%	57,7%	50,1%	47,5%	48,4%	47,6%	48,4%	46,6%	47,8%
Controllingverfahren/Zielnachhaltung	20,9%	21,2%	23,5%	23,0%	27,5%	21,2%	16,5%	14,0%	23,2%	20,1%	22,5%	17,2%
Regelmäßige Weiterbildung Personal	66,6%	67,9%	71,4%	66,9%	69,6%	68,9%	62,5%	61,9%	64,5%	66,6%	65,4%	63,4%
Supervision	33,6%	30,0%	37,7%	36,6%	31,7%	51,4%	25,2%	20,3%	39,2%	37,6%	33,6%	28,9%
Hospitation	28,3%	31,9%	33,7%	29,2%	31,7%	19,2%	29,8%	33,9%	27,4%	19,7%	20,2%	28,3%
Bedarfsanalyse	31,2%	31,9%	28,4%	32,1%	34,5%	28,0%	26,1%	21,1%	32,4%	31,6%	32,0%	26,4%
Arbeitsmarktanalyse	20,6%	21,0%	21,5%	22,5%	30,1%	16,3%	15,4%	9,8%	28,1%	18,6%	21,3%	15,6%
Kundenbefragungen	47,5%	45,1%	41,4%	52,0%	50,9%	46,1%	41,5%	31,4%	61,3%	50,5%	53,3%	42,1%
Statistik der Neukundengewinnung durch Empfehlung	14,8%	11,3%	8,7%	20,9%	14,2%	20,1%	9,3%	4,1%	26,8%	12,5%	14,9%	10,8%
Stammkundenstatistik	22,3%	24,3%	18,9%	23,5%	25,0%	28,6%	17,2%	11,8%	26,8%	26,4%	26,2%	18,8%
Verbleibsstatistik	25,1%	30,0%	29,3%	23,0%	36,2%	23,2%	21,2%	14,3%	28,7%	31,8%	27,4%	21,4%
Sonstiges	22,1%	20,5%	21,9%	22,5%	21,4%	24,7%	21,6%	18,9%	21,4%	25,9%	25,5%	22,0%
Keine	0,6%	0,4%	0,8%	0,7%	0,3%	0,8%	1,0%	1,2%	0,6%	0,5%	1,1%	0,9%

Orange Markierung: „Ausreißer nach oben“; Blaue Markierung: „Ausreißer nach unten“

#### 9.2.6.6 Fazit zur Qualität in der BBB-Beratung

Die vorliegenden Ergebnisse zur Qualität in der BBB-Beratung erlauben sowohl Aussagen zur Aktivierung der Leistungsempfänger als auch der Leistungsanbieter. Für die *Aktivierung der Leistungsempfänger* sind besonders die Kompetenzen und die Qualifikation der Berater von Bedeutung. So müssen die Berater zum einen selbst über die an die Ratsuchenden zu vermittelnden Schlüsselkompetenzen verfügen, um den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden berücksichtigen zu können (Hypothese 2). Der Blick auf die aus Sicht der Beratungsanbieter relevanten Kompetenzen macht deutlich, dass die Beratungseinrichtungen mit überwiegender Mehrheit die Notwendigkeit ganzheitlicher, umfassender Beraterkompetenzen sehen. Dies äußert sich in den hohen Werten für eine Vielzahl von Beraterkompetenzen, die für die befragten Personen von Bedeutung sind. Diese Aussage gilt im Wesentlichen über alle Betrachtungsperspektiven hinweg und für die Vielzahl der Beratungsakteure. Zum anderen zeigen die Antworten zur Qualifikation der Berater, dass der Anteil der Berater mit Hochschulstudium überall sehr hoch ist. Andere Ausbildungsarten gewinnen aber in solchen Einrichtungen an Bedeutung, in denen etwa die spezifischen Eigenschaften der Klientel (z. B. bestimmte Personengruppe) Anforderungen an die Berater erzeugen, die durch ein Hochschulstudium (allein) nicht angeeignet werden können. Die Ergebnisse zu Qualifikation und Kompetenzen der Berater deuten somit darauf hin, dass die Berater in den meisten Einrichtungen grundsätzlich über geeignete Ausbildungen und Kompetenzen für die Aktivierung der Ratsuchenden verfügen. Inwiefern dies auch in der Praxis dazu führt, dass der jeweilige Ratsuchende durch einen für seine spezifische Aktivierungsfähigkeit und -bereitschaft passenden Berater betreut wird, kann an dieser Stelle allerdings nicht bewertet werden.

**Tabelle 54: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger (Kapitel 9)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
Hypothese 2: BBB-Beratung berücksichtigt den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden.	7	Der Staat stellt die Definition des Bedarfs an BBB-Beratung sicher.	
	8	Der Staat gestaltet durch rechtsverbindliche Vorgaben die Rahmenbedingungen der BBB-Beratung.	
	9	Der Staat übernimmt die Finanzierung als notwendig definierter Beratungsangebote, sofern keine ausreichende Aktivierungsbereitschaft (d. h. Finanzierungsfähigkeit/-bereitschaft) besteht.	
	10	Die gängigen Beratungsmethoden lassen sich nutzerspezifisch einsetzen.	
	11	Die gängigen Beratungsmethoden integrieren die Ratsuchenden entsprechend ihrer Möglichkeiten aktiv in die Produktion der Beratungsleistung.	
	12	Die Beratungseinrichtungen setzen verschiedene Methoden je nach den nutzerspezifischen Erfordernissen ein.	
	13	Die Berater verfügen selbst über die an die Ratsuchenden zu vermittelnden Schlüsselkompetenzen.	+
	14	Inanspruchnahme und Ausmaß von BBB-Beratung werden differenziert nach der individuellen Bedürftigkeit gewährt.	

+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

Mit Blick auf die *Aktivierung der Leistungsanbieter* ist die Frage relevant, ob die Anbieter Maßnahmen zur Qualitätssicherung durchführen. Denn in dem Maße, in dem eine hohe Qualität der Beratung gewährleistet ist, verlieren Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekte an Bedeutung und der Staat kann die Leistungserbringung tendenziell nichtstaatlichen Dritten überlassen (Hypothese 7). Die Ergebnisse zu existierenden Qualitätsstandards/-instrumenten zeigen, dass in vielen Einrichtungen Grundlagen vorliegen, an die Empfehlungen für die Qualitätssicherung in der BBB-Beratung anknüpfen können. So nutzen viele Einrichtungen bereits Qualitätsstandards. Insbesondere Anbieter, die Beratung im Schwerpunkt und für spezifische Personengruppen anbieten, nutzen stärker Qualitätsstandards und setzen mehr und häufiger Instrumente zur Qualitätssicherung ein. Diese Ergebnisse stehen im Einklang mit dem stärkeren Beratungsfokus und dem höheren Professionalisierungsgrad dieser Einrichtungen. Auch Einrichtungen in gemeinnütziger und privater Trägerschaft haben höhere Anteilswerte bezüglich bestehender Qualitätsstandards als öffentliche Einrichtungen. Aus dieser Sicht erscheint eine Stärkung der Qualität insbesondere für öffentliche Anbieter notwendig. Allerdings geben die Er-

gebnisse lediglich Auskunft darüber, zu welchen Bereichen Einrichtungen über Standards verfügen – über die konkreten Inhalte der Standards sowie ihre praktische Anwendung können jedoch keine Aussagen getroffen werden. Zudem unterscheiden sich Qualitätsmerkmale nach den unterschiedlichen Anforderungen, die sich aufgrund der jeweiligen Ziele und Nutzergruppen an die Einrichtungen stellen. Die Bewertung der Qualität einer Einrichtung bzw. eines Akteurstyps muss letztlich mit Blick auf diese Anforderungen erfolgen. Darüber hinaus stellt Beratung – wie aufgezeigt – in vielen Einrichtungen lediglich eine Nebenleistung dar. Hier bleibt zu prüfen, inwiefern die Standards die Beratungsleistung explizit erfassen.

**Tabelle 55: Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsanbieter (Kapitel 9)**

Hypothese	Nr.	Indikator	
<b>Hypothese 7:</b> Der Staat tritt nur dort selbst als Leistungsanbieter von BBB-Beratung auf, wo (nichtstaatliche) Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet.	25	Potenzielle Anbieter von BBB-Beratung sowie die Qualität und Kosten ihrer Leistungen sind dem Staat bekannt.	
	26	BBB-Beratung erfolgt in den (nicht-staatlichen) Beratungseinrichtungen getrennt von anderen (Bildungs-) Dienstleistungen.	
	27	Bewertungsmaßstäbe für Angebote der BBB-Beratung sind definiert und bekannt.	
	28	Die Anbieter führen Maßnahmen zur Qualitätssicherung durch.	+
	29	Die Anbieter sichern durch Netzwerke und Kooperationen die Qualität der Angebote.	
	21	Bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen sind aufgehoben worden.	
	19	Es gibt in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell).	

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

### 9.3 Die Leistungsstruktur der BBB-Beratung

Mit den Abschnitten 9.2.1-9.2.6 sind die Ergebnisse der Befragung mit Blick auf die Beratungsangebote und -konzepte, die Anbieter, Netzwerke und Kooperationen, die Finanzierung sowie die Qualität von BBB-Beratung beschrieben worden. Für eine weiterführende Strukturierung und Systematisierung der Leistungsstruktur sollen im Folgenden so genannte „Akteursprofile“ entlang der in Kapitel 8 erörterten Dimensionen *Organisationsform*, *Organisationsmerkmale* und *Organisationsumwelt* erstellt werden. Im Blickpunkt steht dabei die Unterscheidung zwischen öffentlichen, gemeinnützigen und privaten Anbietern – und somit die Trägerschaft. Sie hat sich nicht nur als maßgeblicher Einflussfaktor für das Antwortverhalten

der Beratungseinrichtungen herauskristallisiert, sondern stellt insbesondere auch ein wesentliches Kriterium für die Bewertung der Leistungsstruktur im Aktivierenden Staat dar. Mithilfe von „Trägerprofilen“ sollen die sich in den vorangegangenen Abschnitten abzeichnenden Unterschiede zwischen diesen drei Trägertypen zusammengeführt und ergänzt werden.

Darüber hinaus haben wir auch „Anbieterprofile“ für die wesentlichen Typen von Anbietern der BBB-Beratung in Deutschland erstellt. Insgesamt konnten 57 unterschiedliche Anbietertypen identifiziert werden, die Beratung in den Bereichen Bildung, Beruf und/oder Beschäftigung anbieten. Die von uns befragten Beratungseinrichtungen haben sich in der Befragung einem dieser 57 Typen von Beratungsanbietern zugeordnet. Auf Basis des Antwortverhaltens der befragten Personen konnte für die folgenden 43 Anbietertypen ein Akteursprofil erstellt werden<sup>154</sup>:

#### *Öffentliche Anbieter*

- Arbeitsagentur
- ARGE
- AStA
- Berufsbildungswerk (teilweise gemeinnützig)
- Berufsförderungswerk (teilweise gemeinnützig)
- Berufsgenossenschaft
- Berufsschule
- Fachhochschule
- Frauenberatungsstelle (teilweise gemeinnützig)
- Gesamtschule
- Grundschule
- Gymnasium

---

<sup>154</sup> Es wurden Profile für alle Beratungsanbieter erstellt, deren Rücklauf in der Befragung  $N \geq 20$  beträgt. Ausnahmen bilden: (1) Rentenversicherungsträger, für die trotz der geringen absoluten Fallzahl von  $N = 8$  in der Stichprobe aufgrund der hohen individuellen Rücklaufquote von 30,8 Prozent ein Anbieterprofil erstellt wurde; (2) Jugendgerichtshilfe, für die trotz der geringen absoluten Fallzahl von  $N = 15$  in der Stichprobe aufgrund ihrer spezifischen Beratungsthematik (Rechtsbereich) ein Anbieterprofil erstellt wurde; (3) kommunale Weiterbildungsberatung, für die trotz der geringen Fallzahl von  $N = 15$  in der Stichprobe ein Anbieterprofil erstellt wurde, um zumindest Trendaussagen für diesen wichtigen Anbieter von BBB-Beratung abbilden zu können; (4 + 5) Stiftungen und Unternehmen, für die trotz der Fallzahl von  $N = 41$  bzw.  $N = 344$  in der Stichprobe keine Anbieterprofile erstellt wurden, da das Feld der Stiftungen zu heterogen ist und sich gezeigt hat, dass die Antwortkategorie „Unternehmen“ bei der Zuordnung der Beratungseinrichtungen zu einem Anbietertyp als Sammelbecken für eine relevante Anzahl antwortender Personen gedient hat, so dass von einem homogenen Beratungsakteur „Stiftungen“ bzw. „Unternehmen“ nicht gesprochen werden kann.

- Handwerkskammer
- Hauptschule
- Industrie- und Handelskammer
- Jugendgerichtshilfe
- Kommunale Integrationsberatung
- Kommunale Jugendhilfe
- Kommunale Weiterbildungsberatung
- Zugelassener kommunaler Träger/Optionskommune
- Realschule
- Rentenversicherungsträger
- Sonderschule
- Sozialamt
- Studentenwerk (teilweise gemeinnützig)
- Universität
- Volkshochschule (VHS)
- Zentrale Studienberatung

*Gemeinnützige Anbieter*

- Arbeiterwohlfahrt
- Deutsches Rotes Kreuz
- Diakonisches Werk
- Internationaler Bund
- Kirchengemeinde
- Migrationsberatungsstelle
- Paritätischer Wohlfahrtsverband

*Private Anbieter*

- Arbeitgeberverband
- Gewerkschaft (teilweise gemeinnützig)
- Berufsverband (teilweise gemeinnützig)
- Coaching, private Berufs-, Karriere- und Laufbahnberatung
- Personalberatung
- Private Hochschule
- Privatschule
- Zeitarbeitsfirma

Die Profile machen für die der Befragung zugrunde liegende zugängliche Stichprobe belastbare Angaben zu Organisationsform, Organisations-

merkmalen und Organisationsumwelt der einzelnen Typen von Beratungsanbietern. Die Profile haben den Anspruch, einen Anbietertyp *generell* zu beschreiben, und nicht, eine Beschreibung einer *spezifischen* Einrichtung eines Akteurs vorzunehmen. Einzelfalldarstellungen sind nicht Gegenstand der Untersuchung. Gemeinsam geben die Anbieter- und Trägerprofile einen umfassenden Überblick über die Leistungsstruktur der BBB-Beratung. Der Erkenntnisgewinn der Profile liegt darin, dass potenzielle Ratsuchende einen Eindruck davon bekommen können, welche Angebote für welche Zielgruppe ein bestimmter Anbietertyp mit hoher Wahrscheinlichkeit anbietet und unter welchen strukturellen Rahmenbedingungen die Beratungsleistung angeboten wird. Zudem geben sie dem (Aktivierenden) Staat jene umfassenden, vergleichenden Informationen die erforderlich sind, um eine gezielte Aktivierung der Leistungsanbieter zu forcieren. Die Profile sind ein erster Schritt auf dem Weg zu mehr Transparenz, Struktur und Übersichtlichkeit in der Landschaft der BBB-Beratung. Dies nützt dem Ratsuchenden bei der Wahl passgenauer Beratungseinrichtungen, den Einrichtungen selbst, um sich in der Beratungslandschaft verorten zu können, und politisch handelnden Akteuren, um Ansatzpunkte für die aktivierende Förderung und Steuerung der BBB-Beratung in Deutschland zu identifizieren. Da für die im Rahmen dieser Arbeit verfolgten Fragestellungen die Ausprägungen einzelner Anbietertypen jedoch nicht von solch zentraler Bedeutung sind, konzentrieren wir uns im Folgenden auf die drei Trägerprofile. Die Akteursprofile der 43 zentralen Anbietertypen finden sich (geordnet nach Trägerschaft und in alphabetischer Reihenfolge) im Anhang.

### 9.3.1 Für die Träger- und Akteursprofile herangezogene Datenquellen

Bevor im Detail auf die drei Trägerprofile eingegangen wird, soll kurz dargestellt werden, anhand welcher Ergebnisse der Befragung von BBB-Beratungseinrichtungen und welcher weiterer Datenquellen wir Organisationsform, -merkmale und -umwelt der Träger- und Anbietertypen operationalisiert haben.

#### 9.3.1.1 Organisationsform

Die Einstufung der *Rechtsform* der Beratungsakteure basiert auf der Selbstauskunft der befragten Personen in der Befragung zu der Rechtsform ihrer Einrichtung und der Kreuztabellierung dieser Angabe mit dem Akteurstyp. Nicht plausible Angaben zur Rechtsform wurden korrigiert. Die

konkreten Fragen, die zur Bewertung der Rechtsform herangezogen wurden, lauteten: „Ihre Einrichtung ist in a) öffentlicher, b) privater oder c) gemeinnütziger Trägerschaft“ und „Zu welchem Akteur/welcher Institution gehört Ihre Einrichtung?“.<sup>155</sup>

Die Benennung der *Anzahl der Einrichtungen* umfasst zwei Zahlen: Zum einen die Anzahl der Grundgesamtheit eines Akteurstyps, sofern diese bekannt ist, und zum anderen die Anzahl der Einrichtungen des betreffenden Akteurstyps, die an der Befragung teilgenommen haben. Bei dieser Angabe haben wir einen Plausibilitätscheck für die Respondenten gemacht, um sicherzustellen, dass Einrichtungen, für die mit Bestimmtheit mehr als eine Person an der Befragung teilgenommen hat, nicht doppelt gezählt werden. Dies betrifft vor allem Arbeitsagenturen, ARGEn und Optionskommunen, von denen bekannt war, dass aus unterschiedlichen Gründen mehr als eine Person gebeten wurde, an der Befragung teilzunehmen.

Die *Autonomie* der Akteure leitet sich mit Blick auf eine eventuelle monetäre Abhängigkeit von den Angaben zur Rechtsform ab. Die institutionelle Abhängigkeit wurde anhand der Aussagen zu Finanzierung und Trägerschaft der Einrichtungen bewertet. Eine Abhängigkeit hinsichtlich der Beratungsziele haben wir in den Fällen angenommen, in denen als Beratungsziele neben individuellen Zielen der Ratsuchenden gesamtgesellschaftliche Ziele/Arbeitsmarktziele und oder soziale Ziele für die Durchführung der Beratung mehrheitlich in der Befragung angegeben wurden. Hierzu wurden qualitative Aussagen zu Beratungsleistungen, die bei der Fragebogenerstellung aus den drei Zieldimensionen der BBB-Beratung – individuelle Ziele, Arbeitsmarktziele und soziale Ziele – hergeleitet wurden, wieder auf die Zieldimensionen zurückgeführt (siehe Kapitel 9.2.1.6). Die Frage einer ideologischen Abhängigkeit haben wir bei der Erstellung der Akteursprofile nicht berücksichtigt.

Die Aussagen zum *Arbeitsschwerpunkt* werden abgeleitet aus den Angaben der befragten Personen, ob ihre Einrichtung Beratung als Hauptleistung oder neben anderen Dienstleistungen anbietet. Die konkrete Frage, die zur Bewertung des Arbeitsschwerpunktes herangezogen wurde, lautete: „Ihre Einrichtung/Organisation ist eine Einrichtung/Organisation/Institution, die a) im Schwerpunkt Beratungsdienstleistungen anbietet oder b) eine Einrichtung/Organisation/Institution, die auch Beratungsdienstleistungen anbietet“.

---

<sup>155</sup> Die Antwortkategorien zu dieser Frage finden sich ebenso wie die Antwortkategorien zu den im Folgenden angeführten Fragen im Fragebogen zur Befragung von Beratungseinrichtungen, der im Anhang angeführt ist.

### 9.3.1.2 Organisationsmerkmale

Die Angaben der *Anzahl der Berater* differenzieren zwischen Beratern in Vollzeit und Beratern in Teilzeit. Angegeben werden jeweils die Top-3-Antwortkategorien – wobei für die Kategorien mindestens ein Wert von  $\geq 10\%$  bestehen muss. Die Angabe von Mittelwerten empfiehlt sich hier nicht, da durch Ausreißer einzelner Einrichtungen oder Polarisierungen im Antwortverhalten Verzerreffekte auftreten können. Die konkrete Frage, die zur Benennung der Anzahl der Berater herangezogen wurde, lautete: „Wie viele Berater arbeiten in Ihrer Einrichtung a) Vollzeit, b) Teilzeit?“.

Der *Beratertypus* beschreibt die grundlegende berufliche Qualifikation (Studium/Ausbildung) der Berater, die in der Befragung von der Mehrzahl der Einrichtungen des jeweiligen Akteurstyps als vertreten angegeben wurden. Soweit auf Basis der Befragungsergebnisse möglich, werden diese Angaben ergänzt durch die gängigen Fachrichtungen von Ausbildung oder Studium. Die konkrete Frage, die zur Darstellung des Beratertypus herangezogen wurde, lautete: „Welche Ausbildung hat das Beratungspersonal in Ihrer Einrichtung – a) Hochschulstudium, b) Aufbaustudium, c) berufliche Ausbildung, d) zertifizierte Zusatzqualifikationen?“.

Der Professionalisierungsgrad der Berater kann nur für wenige Beratungsakteure generell bestimmt werden. Da in der Befragung nicht abgefragt wurde, welchen Anteil die Beratungsleistung in der täglichen Arbeit der Berater einnimmt, ist der Professionalisierungsgrad im Rahmen dieser Studie nicht auf Basis von Primärdaten bestimmbar. Valider Anhaltspunkt für den Professionalisierungsgrad der Berater der jeweiligen Beratungsakteure sind die Ergebnisse zum Arbeitsschwerpunkt eines Beratungsakteurs. Für Einrichtungen, die Beratung als Hauptleistung erbringen, kann plausibel anhand der Befragungsergebnisse angenommen werden, dass die Hauptarbeit der Berater Beratungsleistungen darstellen. In diesen Fällen ist von einem hohen Professionalisierungsgrad der Berater auszugehen. Für Einrichtungen, die Beratung neben anderen Dienstleistungen anbieten, können keine gesicherten Ergebnisse abgeleitet werden. Wie bereits beschrieben, gibt es Einrichtungen, die Beratung als Nebenleistung anbieten, deren Berater aber im Schwerpunkt Beratungen durchführen. Ebenso gibt es in Einrichtungen mit der Nebenleistung Beratung Mitarbeiter, die hauptsächlich anderen Tätigkeiten nachgehen und nur zu einem geringen Anteil in ihrer Arbeitszeit beraten. Da die Ausprägungen des Professionalisierungsgrades auch für Einrichtungen desselben Akteurstyps variieren und von den einzelnen Einrichtungen vor Ort determiniert wer-

den,<sup>156</sup> wird bei den Akteursprofilen darauf verzichtet, Angaben zum Professionalisierungsgrad der Beratungsakteure zu machen.

Hinsichtlich der *primären Themenschwerpunkte* werden die Themenschwerpunkte angeführt, die von mindestens 50 Prozent der Einrichtungen eines Akteurstyps angegeben worden sind. Unterschieden wird zwischen Themenschwerpunkten, die von mehr als 75 Prozent (++) und Themenschwerpunkten, die von 50 bis 75 Prozent (+) der Einrichtungen angegeben wurden. Bei Akteurstypen, bei denen kein Themenschwerpunkt von mehr als 50 Prozent der zugehörigen Einrichtungen benannt wurde, wird der Themenschwerpunkt mit der höchsten Prozentzahl erfasst. Die konkrete Frage, die zur Benennung der primären Themenschwerpunkte herangezogen wurde, lautete: „Für welche der folgenden Themenschwerpunkte haben Sie in Ihrer Einrichtung spezifische Angebote?“.

Die Aussagen zum *primären Beratungsziel* basieren auf den gleichen Angaben aus der Befragung, die zur Einschätzung der Abhängigkeit hinsichtlich der Beratungsziele herangezogen wurden (siehe 9.3.1.1).

Die Beschreibung der Beratungsakteure anhand der *primären Zielgruppen* fußt auf den Aussagen der Befragungsteilnehmer zu den Nutzergruppen und zu den Übergängen zwischen Lebensphasen, für die spezifische Beratungsangebote vorgehalten werden. Angegeben werden jeweils die Top-3-Antwortkategorien für Zielgruppen, Personengruppen und Übergangsberatung – wobei für die Kategorien mindestens ein Wert von  $\geq 10\%$  bestehen muss. Unterschieden wird zwischen Zielgruppen, die von mehr als 75 Prozent (++) und Zielgruppen, die von 50 bis 75 Prozent (+) der Einrichtungen angegeben wurden. Bei Akteurstypen, bei denen keine Zielgruppe von mehr als 50 Prozent der zugehörigen Einrichtungen benannt wurde, wird die Zielgruppe mit der höchsten Prozentzahl erfasst. Die konkreten Fragen, die zur Angabe der primären Zielgruppen herangezogen wurden, lauteten: „Bieten Sie spezielle Beratungsangebote für Personen im Übergang zwischen zwei Lebensphasen an, z. B. Übergang Schule–Ausbildung, wenn ja, für welche?“, „Für welche der folgenden Zielgruppen bieten Sie Beratung an?“ und „Für welche der folgenden übergeordneten Personengruppen bieten Sie spezifische Beratung an?“.

---

<sup>156</sup> Dies betrifft nicht nur beispielsweise Beratungsakteure wie Volkshochschulen, in denen nur in einzelnen Fällen Vollzeitberater agieren; auch die Arbeitsschwerpunkte der einzelnen Berater in der Arbeitsvermittlung bei z. B. ARGEn und Optionskommunen variieren, bedingt durch unterschiedliche Aufgabenbeschreibungen für die Berater in den einzelnen Einrichtungen. So gibt es einerseits ARGEn und Optionskommunen, in denen die Berater sowohl Arbeitsvermittlung als auch Fallmanagement (Beratung) betreiben, und andererseits solche, in denen die Bereiche Fallmanagement und Arbeitsvermittlung strikt voneinander getrennt sind.

### 9.3.1.3 Organisationsumwelt

Die Bestimmung der *primären Kundentypen* wird hergeleitet aus der Zusammenführung der primären Zielgruppen und der theoretischen Differenzierung von Ratsuchenden nach unterschiedlichen Lerntypen in Kapitel 4. Die Bezeichnung *primäre Kundentypen* bedeutet, dass die Hauptkundentypen abgebildet werden, die dem jeweiligen Beratungsakteur generell zugeordnet werden können. In der einzelnen Beratungseinrichtung werden im Beratungsalltag mit hoher Wahrscheinlichkeit im Einzelfall mehrere der identifizierten Lerntypen (kontinuierliche, gelegentliche und bildungsdisanzierte Lerner) mit unterschiedlicher Intensität beraten.

Die Darstellung der *Kundenanzahl* und der *Anzahl der Beratungen* sowie der *primären Netzwerkpartner* bezieht sich auf die Aussagen der Befragungsteilnehmer, wie viele Ratsuchende durchschnittlich pro Monat beraten und wie viele Beratungen durchschnittlich pro Monat in ihren Beratungseinrichtungen durchgeführt werden bzw. mit welchen Netzwerkpartnern die Mehrheit der befragten Einrichtungen kooperiert. Angegeben werden wiederum jeweils die Top 3-Antwortkategorien für die Anzahl der Beratungen und die Kundenanzahl pro Monat sowie die Netzwerkpartner – wobei für die Kategorien mindestens ein Wert von  $\geq 10\%$  bestehen muss. Die konkreten Fragen, die zur Angabe der Kundenanzahl, der Anzahl der Beratungen und der Netzwerkpartner herangezogen wurden, lauteten: „Wie viele Personen beraten die Berater in Ihrer Einrichtung durchschnittlich pro Monat?“, „Wie viele Beratungen führen Sie durchschnittlich pro Monat in Ihrer Einrichtung durch?“ und „Mit welchen Akteuren kooperiert Ihre Einrichtung im Zusammenhang mit Ihren Beratungsangeboten?“.

### 9.3.2 Trägerprofile

Anders als die Anbieterprofile, die alle unter einen Anbietertyp zu subsumierenden Einrichtungen und somit eine relativ homogene Gruppe beschreiben, ist für die Trägerprofile zu beachten, dass die Abweichungen zwischen den einzelnen Anbietertypen bzw. Einrichtungen, die eine bestimmte Trägerschaft aufweisen, erheblich größer sein können. Insofern gilt hier umso mehr, dass die Trägerprofile keine Gültigkeit für den Einzelfall beanspruchen können, ja sogar ein darin erfasster Anbietertyp ein gänzlich anderes Profil aufweisen kann als in dem Trägerprofil dargestellt. Die folgende Beschreibung und Interpretation der Leistungsstruktur greift daher neben den in den Trägerprofilen enthaltenen Informationen auch

weitere aus der Anbieterbefragung gewonnene und in Abschnitt 9.2 erörterte Erkenntnisse auf. Mithilfe dieser Informationen lassen sich die zentralen Unterschiede und Gemeinsamkeiten öffentlicher, gemeinnütziger und privater Anbieter und somit grundlegende Merkmale der Leistungsstruktur in der BBB-Beratung benennen. Prägend sollen dabei die Dimensionen der Trägerprofile – Organisationsform, Organisationsmerkmale und Organisationsumwelt – sein.

Mit Blick auf die *Organisationsform* ist zunächst festzuhalten, dass öffentliche Einrichtungen nach wie vor die Mehrheit aller Beratungseinrichtungen stellen. Eine Änderung ist hier kurzfristig zumindest nicht zugunsten privater Anbieter zu erwarten. Denn diese gaben deutlich seltener einen Anstieg der Nachfrage an als gemeinnützige und öffentliche Einrichtungen.

Unterschiede zwischen öffentlichen und gemeinnützigen Einrichtungen auf der einen und privaten Anbietern auf der anderen Seite lassen sich zudem hinsichtlich der Autonomie der Einrichtungen erkennen. Während Abhängigkeiten für öffentliche und gemeinnützige Einrichtungen vor allem auf der institutionellen Ebene bestehen, sind sie monetär zumeist unabhängig. Mit anderen Worten: Die Beratungseinrichtungen sind in der Regel nicht auf Marktgewinne angewiesen, es gibt aber oftmals enge Verbindungen mit der Dachorganisation – etwa bei der inhaltlichen Festlegung der Beratungs- oder weiterer Bildungsdienstleistungen sowie bei der Finanzierung der Beratungsleistung. Bei privaten Einrichtungen stellt sich die Situation tendenziell umgekehrt dar: Hinter ihnen steht nur selten eine größere Organisation – und wenn doch, besteht dennoch weitgehende Handlungsfreiheit. Dafür stehen diese Einrichtungen jedoch unter dem „Zwang“, sich selbst zu finanzieren, d. h. zumindest einen Teil ihres Umsatzes über die Beratungsleistung selbst zu generieren. Der Blick auf die Finanzierung von BBB-Beratung bestätigt diese Einschätzung: So finanzieren sich sowohl öffentliche als auch gemeinnützige Einrichtungen zu großen Teilen aus öffentlichen Mitteln bzw. durch den Träger (was im Falle öffentlicher Einrichtungen im Normalfall ebenfalls öffentliche Mittel bedeutet). Gebühren für Beratungsleistungen verlangt nur ein Bruchteil dieser Anbieter. Bei privaten Anbietern ist es dagegen fast die Hälfte aller Einrichtungen (47,9 %), während öffentliche Mittel eine wesentlich geringere Rolle spielen als bei öffentlichen und gemeinnützigen Einrichtungen.

Auch in den Arbeitsschwerpunkten unterscheiden sich öffentliche und gemeinnützige von privaten Einrichtungen. Zwar verteilen sich Ein-

richtungen mit Beratungsschwerpunkt etwa gleichmäßig auf öffentliche (30,8 %), private (36,1 %) und gemeinnützige Einrichtungen (33,1 %). Setzt man die absoluten Zahlen jedoch ins Verhältnis zu allen Einrichtungen eines Trägertyps, so weisen vor allem private Einrichtungen einen signifikant höheren Anteil an Einrichtungen mit Beratungsschwerpunkt auf. Immerhin für ein gutes Viertel privater Einrichtungen bildet Beratung den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit (für gemeinnützige und öffentliche Einrichtungen liegt dieser Wert unter bzw. knapp über 10 Prozent.). Allerdings bietet auch die große Mehrheit privater Einrichtungen Beratung neben anderen Leistungen an. Insgesamt kann daher festgehalten werden, dass BBB-Beratung in Deutschland zu großen Teilen von Einrichtungen angeboten wird, deren Tätigkeitsschwerpunkt auf anderen (Bildungs-)Dienstleistungen liegt. Welche Schwerpunkte dies sind, ist wiederum stark abhängig von der jeweiligen Trägerschaft. Während sich öffentliche Anbieter vor allem auf Schulbildung als weitere Dienstleistung konzentrieren, weisen private und gemeinnützige Einrichtungen bei allen weiteren Dienstleistungen – bis auf die Hochschulbildung – höhere Werte auf. Der Fokus gemeinnütziger Einrichtungen liegt insbesondere auf Leistungen zur sozialen Integration, der Vermittlung in Ausbildung und Beschäftigung sowie in der Erwachsenenbildung/beruflichen Weiterbildung. Letztere stellt auch für private Anbieter den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit dar. Gerade sie dürften in diesem Segment am ehesten eine zahlungsfähige und –bereite Klientel finden, um eine (Teil-)Finanzierung der Einrichtung über den Markt zu ermöglichen.

Hinsichtlich der *Organisationsmerkmale* können Unterschiede zum einen mit Blick auf die Größe der Einrichtungen bzw. der Beratungseinheiten innerhalb der Einrichtungen (gemessen an der Zahl der Berater) festgestellt werden, zum anderen in ihrer inhaltlichen Ausrichtung (gemessen an Zielgruppen und Themenschwerpunkten). Alle drei Trägertypen umfassen überwiegend kleine Beraterteams. Während die Mehrheit gemeinnütziger und privater Einrichtungen lediglich 1-2 Berater beschäftigt, sind in öffentlichen Einrichtungen deutlich häufiger größere Beratungseinheiten zu finden. Unter den privaten Anbieter verfügen dagegen fast 80 Prozent über fünf oder weniger Berater. Eine vergleichbare Tendenz lässt sich zudem auch für Anzahl der Mitarbeiter der Einrichtungen in öffentlicher, gemeinnütziger und privater Trägerschaft beobachten. Hingegen ist der prozentuale Anteil von Beratern an allen Mitarbeitern in privaten Einrichtungen deutlich höher als in öffentlichen und gemeinnützigen Einrichtungen

Inhaltlich ergeben sich für alle drei Trägertypen distinkte Profile. Für öffentliche Einrichtungen weisen die Ergebnisse aufgrund des hohen Anteils von Schulen einen starken Fokus auf Beratung im Zusammenhang mit schulischer Bildung auf. Dieser drückt sich in den primären Zielgruppen (Schüler, Eltern), Übergängen (Schule-Schule, Schule-Ausbildung) und Themenschwerpunkten (Schullaufbahnberatung, Lernberatung, Schulwahlberatung) aus. Wie die Auswertung zu den einzelnen Anbietern gezeigt hat, umfassen die öffentlichen Einrichtungen aber darüber hinaus weitere Anbietertypen, die in den weiteren Feldern der BBB-Beratung eine große Bedeutung besitzen (Bildung: Hochschulen; Beruf: BA, Träger der Grundsicherung; versteckte Beratung: diverse kommunale Stellen). Gemeinnützige Einrichtungen weisen ein breites Profil auf, wirken aber verstärkt in Bereichen der BBB-Beratung, in denen (traditionell) öffentliche Gelder zur Verfügung stehen und die sich in Teilen der „versteckten“ BBB-Beratung zuordnen lassen. Dabei handelt es sich insbesondere um Sozial- und Qualifizierungs-/Weiterbildungsberatung mit den entsprechenden Zielgruppen (Schüler und Eltern, Arbeitslose, Auszubildende und Arbeitnehmer), Übergängen (Schule-Ausbildung, Ausbildung-Beruf und Arbeitslosigkeit-Beruf) und Personengruppen (Menschen mit Migrationshintergrund, Geringqualifizierte). Private Einrichtungen überschneiden sich in ihrer Ausrichtung teilweise mit gemeinnützigen Einrichtungen (nicht zuletzt, weil die Grenze zwischen privater und gemeinnütziger Trägerschaft fließend verläuft), zielen aber stärker auf Marktsegmente mit einer zahlungsfähigen und -bereiten Klientel. Die primären Zielgruppen (Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Selbständige), Übergänge (Beruf-Beruf, Schule-Ausbildung, Arbeitslosigkeit-Beruf, Ausbildung-Beruf), Personengruppen (Hochqualifizierte) und Themenschwerpunkte (Weiterbildungs-/Qualifizierungsberatung, Karriereberatung/Laufbahnberatung/Coaching, Personalberatung) zeigen einen deutlichen Fokus auf „arbeitsmarkt- und wirtschaftsnahe“ Beratungsfelder. Dies zeigt auch der Blick auf die Beratungsziele: Während öffentliche und gemeinnützige Einrichtungen alle drei Zieldimensionen betonen, spielen soziale Ziele in den Angeboten privater Einrichtungen deutlich seltener eine Rolle. Insgesamt geht die Dominanz öffentlicher Einrichtungen bei Beratungsangeboten für spezifische Nutzergruppen und außerhalb der ehemaligen Monopolbereiche Schule und Arbeitsverwaltung verloren. Speziell in Beratungsfeldern, die mit den neuen Anforderungen der Wissensgesellschaft an Bedeutung gewinnen, sind Anbieter in privater Trägerschaft überdurchschnittlich oft vertreten. Die Ten-

denz bei neueren Beratungssegmenten geht somit weg von der öffentlichen Trägerschaft, allerdings ohne dass damit zwangsläufig Alternativen zur öffentlichen Finanzierung verbunden wären.

Der Blick auf die *Organisationsumwelt* weist die wenigsten Auffälligkeiten auf. Die primären Kundengruppen bestätigen zunächst die ausgeführten Tendenzen: Während öffentliche und gemeinnützige Einrichtungen verstärkt gelegentliche und bildungsdistanzierte Lerner beraten, konzentrieren sich private Einrichtungen auf kontinuierliche (und gelegentliche) Lerner. Die Kundenstruktur wirkt sich wiederum auf die Wahl der Beratungskonzepte aus. Öffentliche Einrichtungen, die besonders betreuungsintensive Ratsuchende beraten, wählen verstärkt die Rolle des steuernden Erklärers. Private Anbieter begreifen ihre Rolle dagegen eher als unterstützende Zuhörer. Letztere nutzen zudem häufiger eine breite Palette an Instrumenten als Einrichtungen in öffentlicher Trägerschaft und sind somit eher in der Lage, die individuell passenden Instrumente für den einzelnen Ratsuchenden zum Einsatz zu bringen. Andererseits liegt die Wartezeit in Einrichtungen in privater Trägerschaft deutlich häufiger bei mehr als einer Woche. Umgekehrt weisen öffentliche und gemeinnützige Einrichtungen höhere Anteile bei einer Wartezeit unter einer Woche auf. Mögliche Erklärungen für diese Unterschiede liegen in der personellen Ausstattung und der Dauer der Beratungsgespräche. Für private Einrichtungen lässt sich tendenziell feststellen, dass die Dauer der Gespräche länger ausfällt als in öffentlichen und gemeinnützigen Einrichtungen.

Mit Blick auf Netzwerke und Kooperationen fällt vor allem auf, dass gemeinnützige Einrichtungen häufigere Nennungen für eine Vielzahl von Kooperationspartnern aufweisen. Diese stammen dabei verstärkt aus dem sozialen Bereich, wie etwa Kirchengemeinden, Einrichtung in sozialer Trägerschaft, Migrations- und Frauenberatungsstellen sowie Vereine. Gerade bei diesem Akteurskreis (ebenso wie bei Schulen) zeigen private Einrichtungen wiederum deutlich seltener Nennungen. Sie nennen dafür jedoch häufiger Kooperationspartner aus der Privatwirtschaft, wie Großunternehmen, Personalberater sowie Anbieter von Coaching, Karriere- und Laufbahnberatung. Insgesamt ist die Bandbreite der Kooperationspartner jedoch für alle Trägertypen breit gestreut. Dies gilt grundsätzlich auch für den Kooperationszweck, wenngleich für öffentliche Träger hier zwei Aspekte dominieren: regionale (Aus-)Bildungsangebote sowie die Durchführung gemeinsamer Projekte. Private und gemeinnützige Einrichtungen sind auch hier wesentlich breiter ausgerichtet. Gerade für gemeinnützige Einrichtun-

gen erscheint dabei die Vermittlung der Ratsuchenden in weiterführende Aktivitäten (Aus- und Weiterbildung sowie weitere Bildungsangebote, Arbeit, weiterführende Beratung) von deutlich höherer Bedeutung. Private Einrichtungen nutzen die Kooperation verstärkt auch für die gemeinsame Vermarktung und die Rekrutierung von Personal. Gerade letztere spielt für öffentliche Einrichtungen – erwartungsgemäß – kaum eine Rolle.

Aus der Anzahl der monatlichen Kunden und Beratungen lassen sich dagegen kaum Erkenntnisse ableiten. Einzig gemeinnützige Einrichtungen weisen sowohl hinsichtlich der monatlich betreuten Kunden als auch bei den monatlich durchgeführten Beratungen höhere Werte auf als private und öffentliche Einrichtungen. Dieser Befund lässt sich allerdings weder durch eine geringere Anzahl und Dauer der Beratungsgespräche (beide Werte sind beispielsweise in öffentlichen Einrichtungen tendenziell niedriger) noch durch die vermehrte Durchführung von Beratungen in Verknüpfung mit anderen Dienstleistungen (auch hier zeigen die Angaben öffentlicher Einrichtungen einen stärkeren Zusammenhang) erklären.

Die nachfolgenden Trägerprofile für Beratungseinrichtungen in öffentlicher, privater und gemeinnütziger Trägerschaft illustrieren in verdichteter Form die getätigten Aussagen.

Abbildung 56: Profil der Anbieter in öffentlicher Trägerschaft

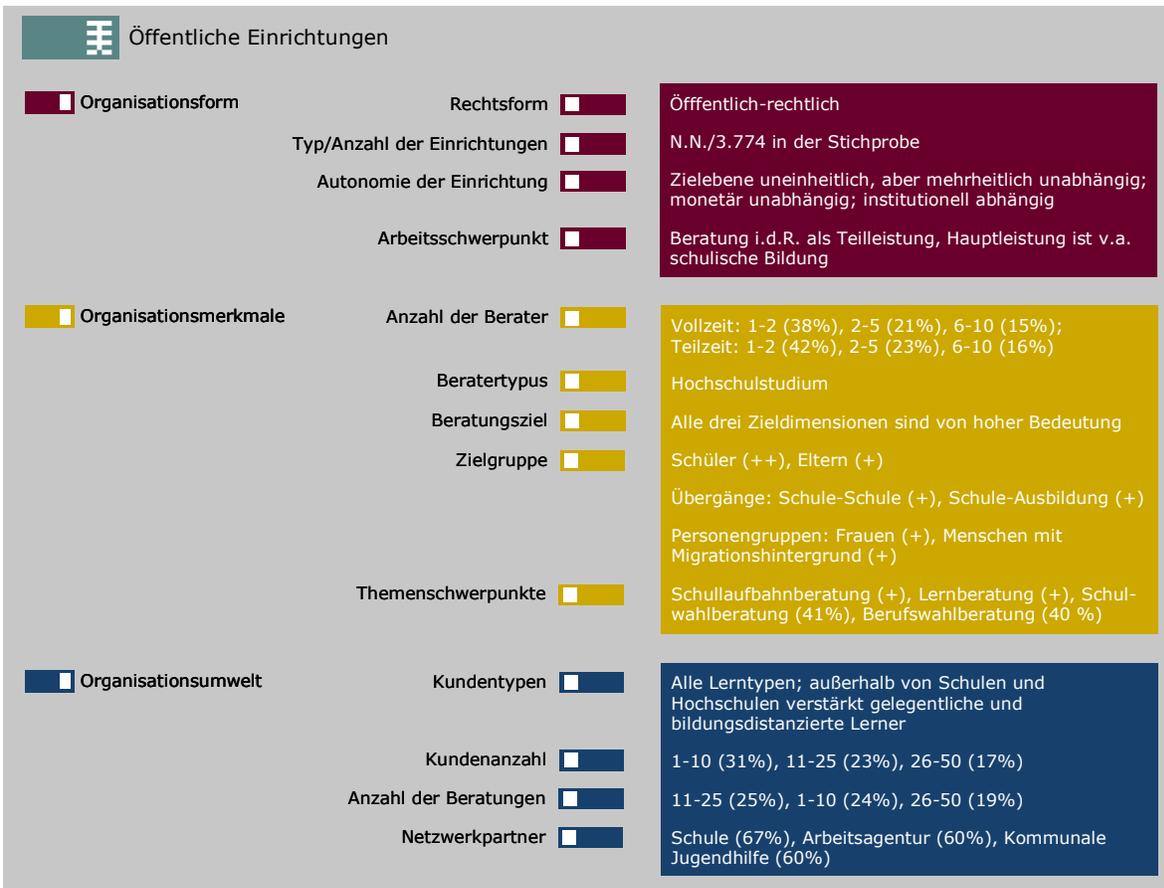


Abbildung 57: Profil der Anbieter in gemeinnütziger Trägerschaft

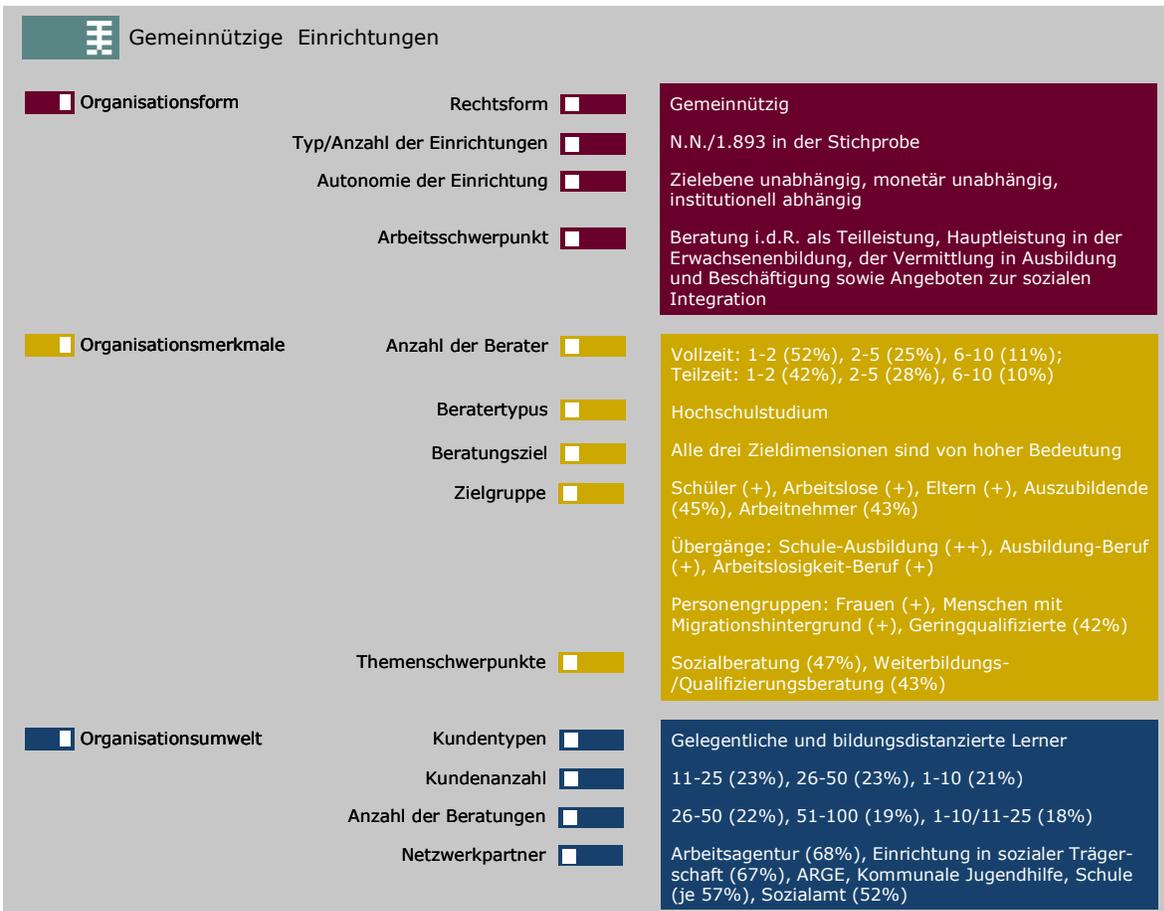
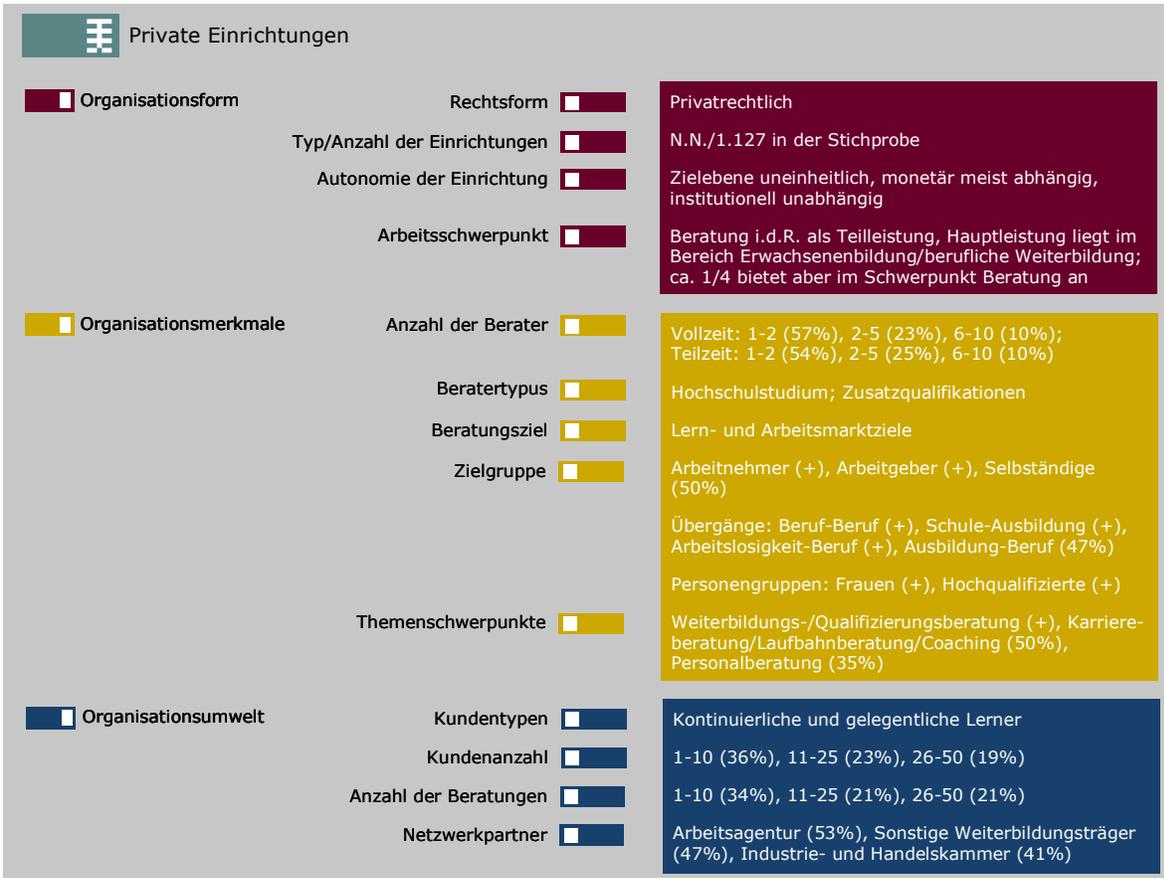


Abbildung 58: Profil der Anbieter in privater Trägerschaft



#### 9.4 Schlussfolgerungen

Die vorliegenden Ergebnisse der Anbieterbefragung lassen erstmals die Konturen der Beratungslandschaft in den Feldern Bildung, Beruf und Beschäftigung erkennen. BBB-Beratung in Deutschland wird von einer großen Anzahl verschiedener Beratungsakteure für eine Vielzahl verschiedener Nutzergruppen in unterschiedlichsten Lebenssituationen angeboten. Beratungseinrichtungen und Ratsuchende finden in unterschiedlichsten Beratungs-Settings zueinander. Diese Settings haben eine große Anzahl von Auslösern, die aus der Person des Ratsuchenden selbst oder aus externen Einflussgrößen resultieren können. Kurz gesagt: Die Beratungslandschaft als Ganzes betrachtet ist heterogen und an vielen Stellen unübersichtlich. Diese Unübersichtlichkeit ist auch das Resultat einer Übergangsphase in der allgemeinen Bildungslandschaft und einer damit einhergehenden Unsicherheit über die zukünftige Rolle und Funktion von BBB-Beratung. Gibt es einen Trend hin zur Aufwertung der BBB-Beratung als eigenständiges, präventives Förderinstrument oder bleibt es ein integriertes, situativ-

kuratives, institutionelle Bildungsangebote ergänzendes Instrument zur Bewältigung von individuellen Problemlagen? Damit bestätigen die Befunde eine Einschätzung der Beratungssituation in Deutschland, die von vielen Experten aus Politik, Wissenschaft und Praxis in den vergangenen Jahren geäußert wurde. Auf übergeordneter Ebene sind insbesondere folgende Erkenntnisse von zentraler Bedeutung:

(1) Es gibt in der Regel nicht den einen Beratungsakteur für jeden Themenschwerpunkt, jede Zielgruppe und/oder jeden Übergang. Die Heterogenität und Intransparenz relativiert sich jedoch bei der Betrachtung der Beratungslandschaft aus der Binnensicht der Anbieter von BBB-Beratung. Die Mehrzahl der Einrichtungen einzelner Beratungsakteure hat sich in ihrer Beratungsleistung fokussiert auf wenige Themenschwerpunkte mit den dazu passenden Zielgruppen und Übergangsphasen. Aus der Perspektive der Ratsuchenden bieten sich zwei grundsätzliche Ansatzpunkte für die Ermittlung von passenden Beratungsangeboten: Der Beratungsfokus der Einrichtung sowie die Orientierung an etablierten Akteuren.

(2) Die Beratungslandschaft ist in ihrer Gesamtheit nach wie vor stark geprägt von traditionellen Angeboten in institutionalisierten Kontexten und durch öffentliche und gemeinnützige Leistungserbringer.

(3) Neue Beratungsbedarfe (unter den Rahmenbedingungen der Wissensgesellschaft) liegen vielfach außerhalb der traditionellen Lernstrukturen im Normalarbeitsverhältnis und finden deshalb keine Entsprechung in bestehenden etablierten Beratungsstrukturen. Solche Beratungsbedarfe – z. B. die proaktive Gestaltung der beruflichen Karriere auch unterhalb von Führungspositionen in festen Arbeitsverhältnissen oder die Befriedigung individueller Bildungswünsche für Personen, für die Bildung einen Wert an sich bedeutet – werden in der Regel von privaten Anbietern befriedigt. Diese Akteure bieten Beratung oft als Hauptleistung an und sind somit für den Ratsuchenden vergleichsweise leichter zu identifizieren.

(4) Die Unterversorgung mit Beratungsleistungen betrifft vor allem auch den Bereich der Beschäftigungsberatung. Dieser Beratungsbereich mit voraussichtlich exponentiell steigendem Beratungsbedarf hat weder eine historische Struktur noch besteht ein einheitliches Verständnis darüber, was Beschäftigungsberatung ist und leisten kann.

(5) BBB-Beratung zur Abfederung sozialer Ungleichheiten ist besonders dort wirksam, wo die Beratungsleistung sich an den spezifischen Anforderungen der Nutzergruppen orientiert und differenziert eingesetzt wird. Die Herausforderung besteht zukünftig darin, gerade unter den Be-

dingungen der gesteigerten Relevanz und der neuen Rolle und Funktion von Wissen einem Matthäus-Effekt entgegenzuwirken. Die Förderung der Bildungselite durch bei ihr leichter verfängende Beratungsangebote öffnet die Bildungsschere zu Ungunsten bildungsdistanzierter Lerner, die auch durch Beratung schwerer zu erreichen sind, noch weiter. Diese Tendenz verdeutlicht die große Bedeutung des Lern- und Beratungsortes Schule und die Wichtigkeit frühzeitiger Förderung durch Beratungsangebote am Übergang Kindergarten-Schule, um Bildungsbenachteiligungen – und damit sozialer Ungleichheit – präventiv zu begegnen.

(6) Öffentliche und gemeinnützige Akteure sind vielerorts in den klassischen, immer noch stark öffentlich regulierten und finanzierten Beratungsfeldern aktiv. Diese Akteure sind einer breiten Öffentlichkeit bekannt. Prominente Beispiele sind die Beratung in Schulen oder in der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Allerdings wird Beratung hier oftmals neben anderen Dienstleistungen erbracht. Zudem ist ein Trend auszumachen, dass öffentliche und gemeinnützige Beratungsanbieter vermehrt ihr Leistungsportfolio erweitern. Dadurch werden diese zwar zum einen für eine neue Gruppe von Ratsuchenden mit ihren Beratungsleistungen attraktiv beziehungsweise sie begegnen dem Beratungsbedarf dieser Personengruppen. Diese Entwicklung hat zum anderen aber Auswirkungen auf die Transparenz der Beratungsstrukturen. In dem Maße, in dem Einrichtungen mit bis dato klar zuzuordnenden Zielgruppen und Angebotsstrukturen ihre Aktivitäten auf neue Beratungsfelder ausweiten, wird die Auswahl passgenauer Beratungen für den Ratsuchenden weiter erschwert. Die Identifikation der Beratungsleistung ist für den Ratsuchenden in jedem Fall einfacher bei Einrichtungen, die sich auf die Durchführung von Beratung spezialisiert haben. Dies wird deutlich an der Tatsache, dass bei Beratungsakteuren, die Beratung als eine von mehreren Leistungen anbieten, die Beratung oftmals in Verbindung mit anderen Dienstleistungen erbracht wird. Der Ratsuchende steht in solchen Fällen vor der Herausforderung, zu erkennen, wo die Beratung anfängt und andere Dienstleistungen aufhören.

(7) Für die Zusammenführung von Beratungsbedarf und Beratungsangebot wird eine zentrale Herausforderung darin liegen, die Einsicht in die Notwendigkeit von BBB-Beratung bei einer größeren Gruppe von potenziellen Ratsuchenden herbeizuführen und damit einhergehend eine Steigerung der Zahlungsbereitschaft der Kunden zu bewirken. Dies ist umso wichtiger, da nicht nur die skizzierte Gruppe der zahlungsbereiten kontinuierlichen Lerner mit den neuen Anforderungen der Berufswelt konfron-

tiert wird. Vielmehr wirken sich diese Anforderungen der Wissensgesellschaft in weit höherem Maße auf die restlichen Lerntypen und die Nutzergruppen, in denen diese überproportional vertreten sind, aus. Gelegentliche und bildungsdistanzierte Lerner müssen stärker als bisher durch Beratung bei der Gestaltung der Bildungs- und Berufsbiografie unterstützt werden.

(8) Die quantitativ steigenden Beratungsbedarfe erzeugen konstant höhere Kosten für die Gewährung der Beratungsleistungen. Der Trend der öffentlichen Hand, sich seit den 1990er Jahren, spätestens mit der Aufhebung des Beratungsmonopols der BA, sukzessive aus bestimmten Beratungssegmenten zurückzuziehen und finanzielle Zuwendungen zu begrenzen, weist darauf hin, dass ein begrenztes öffentlich finanziertes Budget für die BBB-Beratung zur Verfügung steht. Diese Begrenzung steht im Widerspruch zum wachsenden Bedarf. Die Voraussetzungen für eine Ausweitung der Zahlungsbereitschaft bei den Ratsuchenden, die dazu beitragen könnte, die Finanzierung von BBB-Beratung weniger als bisher von der öffentlichen Hand abhängig zu machen, sind bisher jedoch nicht gegeben. Bildungsdistanzierte und gelegentliche Lerner, also Lerntypen mit tendenziell erhöhtem Beratungsbedarf, haben wenig Einsicht in den Nutzen von BBB-Beratung, fragen diese nicht aktiv nach und haben konsequenterweise eine geringe Zahlungsbereitschaft und oftmals auch nicht die finanziellen Möglichkeiten, sich an den Kosten der Beratung zu beteiligen. Kontinuierliche Lerner haben zwar ein Bewusstsein für den Nutzen von Beratung, die aktive Nachfrage hat aber auch in dieser Nutzergruppe noch keine kritische Masse erreicht.

Die Rückschlüsse, die sich daraus mit Blick auf den Aktivierenden Staat ergeben, haben wir in den Abschnitten zu den Beratungsangeboten, Beratungskonzepten, Anbietern, Netzwerken und Kooperationen sowie zur Finanzierung und Qualität der BBB-Beratung aufgezeigt. Zudem werden wir sie im folgenden abschließenden Kapitel mit den Ergebnissen aus den vorangegangenen Kapiteln zusammenführen, um eine Gesamtbewertung zur BBB-Beratung als Element eines Aktivierenden Staates vorzunehmen. Darüber hinaus lassen sich aus den Ergebnissen der Befragung - sozusagen als strukturell-inhaltliche Synthese - drei idealtypische Angebotstypen in der BBB-Beratung benennen, deren zentrale Merkmale in der folgenden Tabelle dargestellt werden:

**Tabelle 56: Angebotstypen der BBB-Beratung**

	Angebotstyp I	Angebotstyp II	Angebotstyp III
<b>Angebotsformen</b>	Die BBB-Beratung erfolgt explizit und separiert als BBB-Beratung oder in Verknüpfung mit anderen Dienstleistungen in den Feldern Bildung, Beruf und Beschäftigung.	Die Beratung an sich, und/oder der Bezug zu den Feldern Bildung, Beruf und Beschäftigung sind versteckt.	Die BBB-Beratung erfolgt explizit und separiert als BBB-Beratung.
<b>Trägerschaft</b>	Tendenziell öffentliche (+ gemeinnützige) Anbieter	Tendenziell gemeinnützige (+ öffentliche) Anbieter	Private Anbieter
<b>Finanzierung der BBB-Beratung</b>	Offene öffentliche Finanzierung	Versteckte öffentliche Finanzierung	Tendenzen zur privaten Finanzierung; gegenwärtig noch Mischformen aus öffentlicher und privater Finanzierung
<b>Lerntypen</b>	Gelegentliche und bildungsdistanzierte Lerner	Bildungsdistanzierte Lerner	Kontinuierliche Lerner
<b>Beratungsfokus (Was wird vermittelt?)</b>	Orientierung und Selbststeuerungsfähigkeit	(Relevante) Information und Orientierung	Selbststeuerungsfähigkeit
<b>Transparenz über Qualität und Kosten</b>	Qualität (und Kosten) werden über die Merkmale der öffentlichen Verwaltung gesteuert.	Qualität und Kosten der Beratung sind nicht transparent.	Der Markt macht Qualität und Kosten transparent.
<b>Transparenz des Nutzens</b>	Explizite staatliche Nutzendefinition (+ teilweise versteckte Nutzendefinition)	Versteckte Nutzendefinition	Die Markt-Nachfrage bestimmt das Angebot und definiert so den Nutzen.
<b>Zugangssteuerung</b>	Eindimensional; Staat reguliert den Zugang zu BBB-Beratung	Multidimensional; Staat (unterschiedliche Ebenen) und Träger regulieren an unterschiedlichen Stellen den Zugang zur BBB-Beratung	Eindimensional; Markt reguliert den Zugang zur BBB-Beratung

Die Unterscheidung der drei Angebotstypen orientiert sich an den *Angebotsformen*, sie unterscheiden sich darüber hinaus aber entlang einer Reihe weiterer Aspekte. In Angebotstyp I erfolgt die BBB-Beratung entweder explizit und separiert als BBB-Beratung oder in Verknüpfung mit anderen Dienstleistungen in den Feldern Bildung, Beruf und Beschäftigung. Dieser Angebotstyp umfasst vor allem die „klassischen“ Anbieter von BBB-Beratung, die sich in der Regel in öffentlicher Trägerschaft befinden, und kann insofern als die „traditionelle BBB-Beratung“ bezeichnet werden. Hier sind gelegentliche und bildungsdistanzierte Lerntypen zu finden (sowie mit Einschränkung auch kontinuierliche Lerner), primär jedoch der gelegentliche Lerner. Der Fokus der Beratung liegt daher vor allem auf der Orientierung der Ratsuchenden und – soweit die Ratsuchenden über ausreichende „Vor-Kompetenzen“ verfügen – auch auf der Steigerung ihrer Selbststeuerungsfähigkeit. Da hier primär öffentliche Leistungserbringer tätig sind,

findet die Steuerung von Qualität (und Kosten) über die Merkmale der öffentlichen Verwaltung statt. Damit geht einher, dass der Staat den Zugang zur Beratung über Gesetze steuert und dabei auch den Nutzen expliziert. Soweit die Beratung mit anderen Dienstleistungen verknüpft ist, kann der Nutzen allerdings auch „versteckt“ durch den Träger bzw. den Berater definiert werden, d. h. er ist dann für die steuernden staatlichen Akteure nicht (unmittelbar) erkennbar.

Auch Angebotstyp II kann Beratungsangebote beinhalten, die in andere Dienstleistungen integriert sind, in denen der Bezug zur Beratung also „versteckt“ ist. Darüber hinaus kann hier auch der Bezug der Beratung zu den Feldern Bildung, Beruf und Beschäftigung „versteckt“ sein, z. B. bei einer Sozialberatung, die auch zu Aspekten aus den Feldern Bildung, Beruf und Beschäftigung berät. Beide Aspekte können auch zusammen fallen. Da sich solche Angebote vor allem an bildungsdistanzierte Lerner richten, dürfte Beratung in diesem Angebotstyp oftmals in ein „Paket“ verschiedener sozialer und Bildungs-/Arbeitsmarktmaßnahmen eingebettet sein (was aber nicht zwangsläufig mit einer systematischen Strategie verbunden sein muss). Für die BBB-Beratung steht die Vermittlung von (relevanten) Informationen und mit Einschränkung die Unterstützung bei der Orientierung im Zentrum der Aufgaben. Die Träger solcher Angebote stammen vor allem aus dem gemeinnützigen Bereich sowie teilweise aus dem (kommunalen) öffentlichen Sektor. Sie arbeiten verstärkt mit bildungsdistanzierten Nutzern. Die Finanzierung erfolgt in der Regel öffentlich, ist aber oftmals in anderen Fördermaßnahmen oder Finanztiteln „versteckt“. Dadurch sind die Qualität und die Kosten der Beratung häufig nicht transparent. Gleiches gilt für die Nutzendefinition und die Zugangssteuerung, die in der Interaktion zwischen unterschiedlichen staatlichen Ebenen und Akteuren sowie den (gemeinnützigen) Trägern im Rahmen der Implementation stattfinden.

Im Angebotstyp III schließlich erfolgt BBB-Beratung explizit und separiert als BBB-Beratung und wird verstärkt durch private Träger erbracht. Die Ratsuchenden sind vielfach kontinuierliche Lerner, die Beratung zielt entsprechend primär auf die Förderung ihrer Selbststeuerungsfähigkeit ab. Einzig im Angebotstyp III ist BBB-Beratung als marktfähiges Gut zu finden. Entsprechend sind hier Tendenzen zur privaten Finanzierung zu beobachten. Gegenwärtig bestehen jedoch oftmals noch Mischformen aus öffentlicher und privater Finanzierung. Soweit Marktstrukturen bestehen, machen diese auch die Qualität und Kosten der Beratung trans-

parent. Die Markt-Nachfrage bestimmt das Angebot und definiert so auch den Nutzen von und den Zugang zur BBB-Beratung.

In diesen drei Angebotstypen sind sicherlich nicht alle Anbieter von BBB-Beratung erfasst, sie stellen – wie gesagt – Idealtypen dar, die strukturelle Unterschiede zwischen wesentlichen Gruppen der Leistungsstruktur verdeutlichen sollen. Letztere erklären sich nicht zuletzt aus den traditionellen Strukturen und Mechanismen zur Finanzierung von nicht-staatlichen Akteuren, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, sowie aus der historisch gewachsenen Arbeitsteilung zwischen diesen Akteuren und staatlichen Stellen. Sie verweisen insofern auch auf die „pfadabhängige“ Entwicklung der Leistungsstruktur der BBB-Beratung in Deutschland, aus der sich – je nach Angebotstyp – unterschiedliche Herausforderungen für die Steuerung des Angebotes durch die staatlichen Akteure, speziell auch im Sinne aktivierender Politiken, ergeben. Diese werden wir in den Schlussbemerkungen aufgreifen.

## 10 Schlussbemerkungen

Diskurse über die Aufgaben des Staates unterliegen sequentiellen Veränderungen, die in der Regel eine Reaktion auf den gerade vorherrschenden Zuschnitt staatlichen Wirkens darstellen: „Das Auftreten eines neuen Diskurses über die Aufgaben des Staates bezieht sich stets auf den bereits erreichten Stand staatlicher Aufgabenerfüllung, der dadurch nicht grundsätzlich in Frage gestellt, aber relativiert wird. Neue Diskurse über Staatsaufgaben reflektieren Veränderungen der Auffassung über das Verhältnis zwischen dem Staat und dem Wirkungsfeld staatlicher Tätigkeit.“ (Kaufmann 2002: 316). Zwar gibt es nach Kaufmann gute Gründe für die Annahme, dass diese veränderten Diskurse auch Veränderungen der faktischen Staatlichkeit reflektieren, aber diese Veränderungen seien bei weitem nicht so grundsätzlich wie die Differenzen der staatstheoretischen Diskurse. Kaum erforscht sei in diesem Zusammenhang, welche Konsequenzen die Veränderungen in der Zuschreibung von Staatsaufgaben für das Staatsverständnis und das staatliche Handeln haben. Hier gelte es zu berücksichtigen, dass die Praxis „auch im Zuge der Neuorientierung weiterlaufen (muss) und dabei ebenfalls fortgesetzte Anpassungserfordernisse (generiert), die jedoch überwiegend auf der Ebene einzelner Politikfelder und nicht derjenigen von Diskursen über Staatsaufgaben erörtert werden.“ (ebd.: 317).

Die vorliegende Arbeit hat versucht, mit Blick auf diese Herausforderung eine Brücke zwischen der politikfeldbezogenen Analyse und dem aktuellen Diskurs über die Aufgaben des (Sozial-)Staates zu bauen. Staats- und ordnungstheoretischer Ausgangspunkt war dabei das Konzept des Aktivierenden Staates, die politikfeldbezogene Analyse hat das Feld der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung betrachtet. Der Auswahl des Aktivierenden Staates lag die Prämisse zugrunde, dass er sowohl aufgrund seiner inhaltlichen Konzeption als auch durch die Integration verschiedener politischer und wissenschaftlicher Strömungen besonders geeignet ist, um den zu beobachtenden prozesshaften Wandel von Sozialstaatlichkeit zu erfassen. Diese Prämisse galt es, mithilfe der politikfeldbezogenen Ergebnisse zu bewerten. Da validierte Ergebnisse zur BBB-Beratung in Deutschland bisher kaum vorlagen, war es unser primäres Ziel, den Status quo in der BBB-Beratung zu beleuchten und BBB-Beratung so als Untersuchungs- und Handlungsfeld zu strukturieren und

zu systematisieren, dass Rückschlüsse auf den Aktivierenden Staat möglich wurden. Die verfolgte Fragestellung umfasste dabei zwei Leitfragen:

1. Inwiefern entspricht der Befund des Status quo in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung dem Konzept des Aktivierenden Staates?
2. Soweit der Status quo dem Konzept entspricht, inwiefern kann dieser Befund auf aktives, gestaltendes und zielgerichtetes Handeln der politischen Akteure zurückgeführt werden?

Im Folgenden sollen die Ergebnisse in knapper Form zusammengeführt werden. Zunächst fassen wir die Erkenntnisse zur BBB-Beratung in Deutschland zusammen, gefolgt von einer Bewertung dieses Status quo mit Blick auf die Leitfragen und die dahinter liegenden Hypothesen. Da wir in den einzelnen Kapiteln bereits umfangreiche Ergebniszusammenführungen für die Hypothesen vorgenommen haben, beschränken wir uns hier aber darauf, die zentralen Erkenntnisse kurz darzulegen, ohne dass jeweils eine ausführliche Begründung und Herleitung erfolgt. Aufbauend auf diesen Ausführungen greifen wir die Frage auf, inwiefern sich der Aktivierende Staat als analytisches Modell für die Beschreibung und Bewertung (sozial-)staatlicher Tätigkeit eignet bzw. bewährt hat, und entwickeln Vorschläge für mögliche Anpassungen des Modells. Da wir in diesem Kontext allein ein „Fallbeispiel“ - die BBB-Beratung - betrachtet haben, sind diese Erwägungen jedoch nur mit Einschränkung verallgemeinerbar und somit vor allem als Versuch zu verstehen, Impulse für zukünftige Diskussionen zu geben.

## **10.1 Erkenntnisse zur BBB-Beratung**

### **10.1.1 Zusammenfassung der Ergebnisse**

Mit dieser Arbeit liegt erstmals eine systematische Erfassung und Einordnung des Politikfeldes BBB-Beratung in Deutschland vor, die sich nicht nur auf den Stand der (interdisziplinären) wissenschaftlichen Debatte stützt, sondern vor allem die weitgehend unerforschte Beratungslandschaft empirisch abbildet. Im Ergebnis konnte eine wichtige empirische Lücke geschlossen werden. So lässt unsere Arbeit grundlegende Aussagen über die BBB-Beratung in Deutschland zu und liefert ein differenziertes Bild der „Leistungsstruktur“ der BBB-Beratung. Damit schafft sie die Grundlage für Transparenz – und ergo für eine effektive politische Steuerung – in diesem

Politikfeld. Gleichzeitig haben wir einen analytischen Rahmen für vertiefende Analysen der BBB-Beratung geschaffen, die sowohl für die politisch handelnden Akteure als auch aus Sicht der Wissenschaft (bspw.: Politikwissenschaft: Steuerungstheorie, Policy-Analyse; Pädagogik: Lerntheorie; Soziologie: Lern- und Wissenssoziologie etc.) wichtige Aufschlüsse liefern können. Solche Analysen können unter anderem auf den folgenden Erkenntnissen aufbauen:

1. Für die Leistungsstruktur der BBB-Beratung konnten wir die 43 wichtigsten Anbieter in Deutschland differenziert erfassen und entlang ihrer Organisationsformen, -merkmale und -umwelt in so genannten Akteursprofilen beschreiben. Die Profile sind ein erster Schritt auf dem Weg zu mehr Transparenz, Struktur und Übersichtlichkeit in der Landschaft der BBB-Beratung. Dies nützt den Ratsuchenden bei der Wahl passgenauer Beratungseinrichtungen, indem sie einen Eindruck davon bekommen können, welche Angebote für welche Zielgruppe ein bestimmter Anbietertyp mit hoher Wahrscheinlichkeit anbietet und unter welchen Rahmenbedingungen die Beratungsleistung erbracht wird. Die Einrichtungen selbst können sich mithilfe der Profile in der Beratungslandschaft verorten, die politisch handelnden Akteure können Ansatzpunkte für die Förderung und Steuerung der BBB-Beratung in Deutschland identifizieren (weitere zentrale Erkenntnisse zur Leistungsstruktur greifen wir in Abschnitt 10.2 auf).

2. Ein wichtiger Schritt im Rahmen dieser Arbeit bestand darin, die zentralen Handlungsfelder der BBB-Beratung herauszuarbeiten und zu systematisieren. Im Ergebnis konnten die in Kapitel 1 vorgestellte Definition der BBB-Beratung und die Abgrenzung ihrer *vier Felder* Bildung, Beruf und Beschäftigung sowie „versteckte BBB-Beratung“ wie folgt geschärft werden:

*Bildungsberatung* umfasst drei Bereiche: Erstens erfolgt sie im Kontext der institutionalisierten Bildungsbiographie im (vor)-schulischen Bereich. Die Inanspruchnahme ist in der Regel extrinsisch motiviert und es besteht eine traditionell etablierte, strukturierte (wenn auch sehr heterogene) Beratungslandschaft. Zweitens ist Bildungsberatung im Kontext der Ausbildungs- und Studiumswahl von Bedeutung und weist somit eine Schnittstelle zur Berufsberatung auf. Bildungsberatung kann in diesem Kontext sowohl extrinsisch als auch intrinsisch motiviert sein. Auch hier stellt sie eine traditionelle Beratungsform mit einer etablierten, strukturierten Beratungslandschaft dar. Drittens erfolgt Bildungsberatung zur individuellen Gestaltung der eigenen Bildungsbiographie außerhalb institutionel-

ler Bildungswege, d. h. entkontextualisiert von der Berufsbiographie. Die Motivation zum Lernen/Bilden ist dabei individuell und intrinsisch bedingt. Hier bildet Bildungsberatung ein neues Beratungsfeld ohne etablierte Strukturen. Bildungsberatung dieses Typs ist ein Querschnittsthema für alle Personengruppen. Insgesamt lässt sich für die Bildungsberatung aber eine Reihe primärer Zielgruppen benennen: Eltern, Lehrer, Lehrende an Hochschulen, Ausbilder, Schüler, Auszubildende und Studierende. Für die letzten drei Gruppen ist vor allem der individuelle Lernbezug beraterrelevant. Die wesentlichen Beratungsfelder bilden die Schulwahlberatung, die Schullaufbahnberatung, die Berufswahlberatung, die Ausbildungsberatung, die Studienberatung sowie die (von Lebensphasen losgelöste) Lernberatung.

Auch die *Berufsberatung* umfasst drei wesentliche Bereiche. Erstens beinhaltet sie Beratung am Übergang in das Berufsleben. Dieser umfasst zwei Schritte. Schritt 1 betrifft Beratung zu Ausbildung und/oder Studium (hier liegt die o. g. Schnittstelle zur Bildungsberatung). Schritt 2 betrifft den Berufseinstieg. Für beide Schritte besteht eine etablierte, strukturierte Beratungslandschaft. Zweitens umfasst Berufsberatung Beratung in bestehenden Beschäftigungsverhältnissen zur horizontalen oder vertikalen Entwicklung der Berufsbiographie. Dies beinhaltet auch die Auswahl von Weiterbildungsoptionen bzw. die Bestimmung von Weiterbildungsnotwendigkeiten. Beratung stellt hier ein sich ausweitendes Feld ohne etablierte Strukturen dar. Drittens fällt unter die Berufsberatung Beratung bei Arbeitslosigkeit, die der Re-Integration in den Arbeitsmarkt und der Fortsetzung der Berufsbiographie dient. Berufsberatung bildet hier eine traditionelle Beratungsform mit einer etablierten, strukturierten Beratungslandschaft, die an der Schnittstelle zu anderen Beratungsfeldern (Sozialberatung, psychologische Beratung) agiert, welche auf die Abfederung der persönlichen Folgen von Arbeitslosigkeit abzielen. Für alle drei Bereiche der Berufsberatung können die Beratungsanlässe bzw. die Inanspruchnahme von Beratung sowohl extrinsisch als auch intrinsisch motiviert sein. Unter die spezifischen Zielgruppen der Berufsberatung fallen Auszubildende, Studierende, Arbeitslose (inklusive Personen am beruflichen Wiedereinstieg, z. B. Väter/Mütter in Elternzeit), Wehr-, Zivil- und Freiwilligendienstleistende, Arbeitgeber, Selbständige und Arbeitnehmer. Ihre spezifischen Beratungsfelder umfassen die Berufswahlberatung, Ausbildungsberatung, Studienberatung, Karriereberatung/Coaching, Weiterbildungsberatung, Wiedereinstiegsberatung, Arbeitsvermittlungsberatung,

finanzielle Beratung, Existenzgründerberatung, Freiwilligendienstberatung, Arbeitgeberberatung und Personalberatung.

*Beschäftigungsberatung* erfolgt zum einen am Übergang zum Ausstieg aus der Berufsbiographie. Hier hat sie eine chronologische Schnittstelle zur Berufsberatung, in der Regel aber keine formale oder inhaltliche Schnittstelle. Zum anderen umfasst Beschäftigungsberatung Beratung außerhalb formaler Kontexte zur individuellen Gestaltung des Lebensweges. Eine solche Gestaltung kann unter bestimmten Umständen in eine formale Berufsbiographie einmünden, wird es aber in der Regel nicht, denn Hauptzielgruppe sind Personen, die nicht (mehr) am Erwerbsleben teilnehmen (können) oder sich zusätzlich zur Erwerbsarbeit betätigen möchten. Bildung wird hier als Zweck der Lebensgestaltung und das Ehrenamt im zivilgesellschaftlichen Kontext als wichtiges Handlungsfeld gesehen. Für beide Felder der Beschäftigungsberatung ist die Motivation zur Inanspruchnahme von Beratung in der Regel intrinsischer Natur. Es handelt sich dabei um ein neues Beratungsfeld ohne etablierte, strukturierte Beratungslandschaft. Anders als die Bildungs- und Berufsberatung ist die *Beschäftigungsberatung* weder rechtlich fixiert noch lassen die vorliegenden Erkenntnisse vermuten, dass hier Angebot und Nachfrage über den Markt zusammenfinden. Entsprechend können nur eingeschränkt Nutzergruppen und Beratungsfelder definiert werden. Beschäftigungsberatung kann als potenzielles Querschnittsthema für alle Personengruppen gesehen werden. Spezifische Zielgruppen sind Berufsunfähige und Senioren. Spezifische Beratungsfelder bilden etwa die Freiwilligendienstberatung sowie die Rehabilitationsberatung.

Schließlich kann BBB-Beratung als „versteckte“ Beratung erfolgen, vor allem in sozialen Beratungsangeboten. Bildungs-, berufs- und beschäftigungspolitische Ziele stehen hier nicht im Vordergrund, werden aber oftmals „gestriffen“. Die rechtlichen Vorgaben des Sozialrechts sind dabei durch eine hohe Heterogenität gekennzeichnet und nennen eine hohe Zahl von Akteuren, die zur Bereitstellung von Angeboten verpflichtet werden. Diese sind mehrheitlich staatlich, können aber ihre Aufgaben zum Teil an nicht-staatliche Anbieter wie etwa die Wohlfahrtsverbände delegieren. Relevante Beratungsfelder, in denen versteckte BBB-Beratung erfolgen kann, sind die Sozialberatung, die Beratung zur sozialen Integration benachteiligter Personen, die Schuldner- und Rechtsberatung und psychologische Beratung. Die relevanten Personen- und Zielgruppen lassen sich aufgrund des „Querschnittscharakters“ dieser Beratung nicht per se eingrenzen.

3. BBB-Beratung gewinnt insbesondere im Zuge der Entwicklung hin zur Wissensgesellschaft an Bedeutung. Denn die zentrale Kompetenz in der Wissensgesellschaft bildet die *Selbststeuerungskompetenz*, das zentrale Verhaltensmuster ist das des *lebenslangen Lernens*. Die Symbiose von Selbststeuerungskompetenz und lebenslangem Lernen kann als *selbstgesteuertes Lernen* bezeichnet werden. Dieses ist allerdings sehr voraussetzungsreich und setzt Wollen (Lernmotivation, Selbstregulation und Führung), Können (Qualifizierung) und Dürfen (Autonomie) voraus (Wieland 2004: 192). Daraus ergeben sich nicht nur Konsequenzen für das Individuum, sondern auch für die gesellschaftliche Steuerung von Bildung und Lernen. Hier setzt BBB-Beratung an. BBB-Beratung im Sinne der Wissensgesellschaft ist eine prospektive, aktive und damit auch strategische, präventive Beratung. Eine solche BBB-Beratung kann nicht (mehr) den Anspruch haben, umfassend und abschließend Wissen (Informationen) zu sammeln und spezifisch für die Ratsuchenden zur Verfügung zu stellen. Sie liefert keine Lösungen, sondern (Selbst-)Hilfen zur Lösungsentwicklung. In dem Maße, in dem traditionelle Bildungsinstitutionen die in der Wissensgesellschaft erforderlichen Handlungskompetenzen nicht hinreichend zu vermitteln vermögen, ist BBB-Beratung ein strategisches Instrument, individuell Unterstützung zu leisten und einer möglichen Verfestigung sozialer Ungleichheit entgegenzuwirken.

4. Um in diesem Prozess die unterschiedlichen Voraussetzungen und Kompetenzen der Ratsuchenden zu berücksichtigen, lassen sich verschiedene Beratungsstrategien für unterschiedliche Zielgruppen definieren, die wir in der Form von Beratungs-Szenarien entwickelt haben. Diese führen Beratungsmethoden mit Lerntypen und Zielgruppen zusammen. Die Zuordnung der methodischen Ansätze zu den unterschiedlichen Szenarien ist dabei nicht statisch zu betrachten. Es geht vielmehr darum, einen idealtypisch optimalen Ansatz herauszuarbeiten, der in seiner Anwendung im konkreten Einzelfall durch andere Komponenten ergänzt werden kann und sollte. Einen entscheidenden Anteil bei der Methodenauswahl sollte die individuelle Problemanalyse zu Beginn eines Beratungsgespräches einnehmen, d. h. zum Beispiel die Frage, ob der Berater die Probleme seines Klienten hauptsächlich in dessen Verhalten oder in einem Informationsdefizit begründet sieht.

5. Aufbauend auf den rechtlichen Rahmenbedingungen haben wir für die BBB-Beratung Beratungs-Settings abgeleitet, die nach freiwilligen und verpflichtenden Angeboten bzw. freiwilliger und verpflichtender Nach-

frage unterscheiden. Sie erlauben eine Differenzierung nach solchen Bereichen der BBB-Beratung, in denen eine staatliche Regulierung Beratung induziert, und Bereichen, in denen teilweise oder ausschließlich Marktmechanismen Beratungsangebot und -nachfrage zusammenführen. Dabei ist deutlich geworden, dass es nur vereinzelt Beratungs-Settings gibt, an denen eine Verpflichtung sowohl für Anbieter als auch für Ratsuchende besteht, Beratung anzubieten bzw. nachzufragen. Vielmehr besteht häufig lediglich eine Verpflichtung der Anbieter zur Beratung, während diese sich nicht in einer Verpflichtung auf Seiten der Nutzer widerspiegelt.

### 10.1.2 Weiterer Forschungsbedarf

Aus den gewonnenen Erkenntnissen ergeben sich aus unserer Sicht drei Handlungsfelder für weitere Analysen. Die empirischen Erhebungen im Rahmen dieser Arbeit haben sich auf eine Bestandsaufnahme der bestehenden Beratungsangebote konzentriert. Um die identifizierten Angebotsstrukturen umfassend bewerten zu können, ist (1) eine Erhebung des tatsächlichen Bedarfs bzw. der Nachfrage nach BBB-Beratung unerlässlich. Diese sollte aus unserer Sicht – je nach Erkenntnisinteresse – entweder regional oder zielgruppenspezifisch fokussiert erfolgen. Für ein solches Vorgehen spricht zum einen die Vielzahl der Zielgruppen und Themenschwerpunkte der BBB-Beratung, die eine differenzierte Bewertung erschweren würde, wenn der Untersuchungsgegenstand nicht entsprechend eingegrenzt wird. Der Vorteil einer regional zugeschnittenen Untersuchung ergibt sich zum anderen aus der Tatsache, dass die Ratsuchenden BBB-Beratung in der Regel in einem begrenzten regionalen Gebiet nachfragen. Um Angebot und Nachfrage in der BBB-Beratung abzugleichen, ist es deshalb wichtig, den Bedarf regional zu erfassen.

Empirische Lücken bestehen neben der Nachfrageseite vor allem hinsichtlich der staatlichen Steuerung in der BBB-Beratung. Dies betrifft einerseits (2) die Leistungsstruktur und die Frage, wie ihre Steuerung vor Ort durch die lokalen staatlichen Akteure erfolgt. Entsprechend sollte auch diese Untersuchung einen regionalen Fokus wählen. Dabei wären unter anderem die folgenden Fragen aufzugreifen:

- Welche Kenntnisse besitzen die staatlichen Akteure über die regionalen Beratungsanbieter?
- Inwiefern sind Qualitätsstandards definiert und welche Instrumente werden gegebenenfalls eingesetzt, um ihre Umsetzung zu überprüfen bzw. zu gewährleisten?

- Welche Schritte werden unternommen, um die Leistungsstruktur für den Wettbewerb unter verschiedenen Anbietern zu öffnen?
- Wie sind die lokalen bildungs- und arbeitsmarktrelevanten Netzwerke ausgestaltet und wie sind die Beratungsanbieter darin eingebunden?

Andererseits betrifft die Frage der staatlichen Steuerung die Regelungsstruktur der BBB-Beratung (3). Hier ist insbesondere zu analysieren, welche Akteure an der Regelung der BBB-Beratung auf Bundes- und Landesebene beteiligt sind und wie die relevanten Netzwerke strukturiert sind. Im Sinne des Aktivierenden Staates ist dabei unter anderem zu bewerten, inwiefern Regelungs- und Leistungsstruktur personell bzw. institutionell voneinander separiert sind.

## 10.2 BBB-Beratung als Element eines Aktivierenden Staates?

Inwiefern kann nun die beschriebene BBB-Beratung theoretisch und praktisch als Element eines Aktivierenden Staates betrachtet werden? Und inwiefern ist die Herausbildung eines Aktivierenden Staates in der BBB-Beratung Resultat staatlicher Steuerung? Die Bewertung dieser zwei Leitfragen erfolgte entlang der drei zentralen Aktivierungsdimensionen im Aktivierenden Staat: Aktivierung der Leistungsempfänger, Aktivierung des Staates, Aktivierung der Leistungsanbieter.

Gemessen an den Zielen der sozialen Inklusion und der Beschäftigungsfähigkeit stellt BBB-Beratung ein wichtiges Instrument für die *Aktivierung der Leistungsempfänger* dar. Die Ziele, Themenschwerpunkte und Beratungsanlässe von BBB-Beratung zielen – sowohl in ihrer theoretischen Konzeption als auch in der Praxis – darauf ab, die Ratsuchenden zur selbstbestimmten, individuellen, eigenverantwortlichen Gestaltung der Bildungs- und Berufsbiographie zu befähigen. Relevant sind in diesem Zusammenhang die Angebote der Bildungs- und Berufsberatung – sowohl in „offener“ als auch in „versteckter“ Form. Beschäftigungsberatung ist dagegen – aufgrund ihres außerhalb formaler (Lern- oder Berufs-)Kontexte liegenden Fokus – für die Aktivierung der Leistungsempfänger als nachrangig zu betrachten. Indem Beschäftigungsberatung (auch) zu Möglichkeiten und Ansätzen freiwilligen, bürgerschaftlichen Engagements berät, kann sie aber einen Beitrag zur Aktivierung der Bürger als Leistungserbringer leisten. Allerdings zeigen sowohl die rechtlichen Vorgaben als auch die existierenden Beratungsangebote, dass dafür bisher kaum Strukturen bestehen.

Inwiefern die Aktivierung der Leistungsempfänger durch BBB-Beratung tatsächlich gelingt, hängt entscheidend davon ab, dass (a) die Leistungsempfänger die Beratung in Anspruch nehmen und (b) die Beratung individuell auf die Ratsuchenden eingeht. Für beide Aspekte ist es wiederum notwendig, dass die Aktivierungsbereitschaft und -fähigkeit der (potenziellen) Ratsuchenden ausreichende Berücksichtigung findet. Systemisch betrachtet bilden sich die unterschiedlichen Dispositionen der Ratsuchenden in der Regulierung und Finanzierung von BBB-Beratung ab. BBB-Beratung ist weitgehend nicht marktfähig und stellt (in vielen Bereichen) ein meritorisches Gut dar, das staatlich reguliert und gesteuert wird. Darüber hinaus gibt es in einzelnen Segmenten eine privat finanzierte Nachfrage nach BBB-Beratung. Der Bedarf an BBB-Beratung bzw. die Aktivierungsfähigkeit und -bereitschaft der Ratsuchenden sind somit dort differenziert benannt, wo (a) Angebot und Nachfrage über den Markt zusammengeführt werden (was jedoch die Ausnahme bildet) oder (b) der Staat einen bestimmten Bedarf (per Gesetz) definiert hat. Letzteres trifft vor allem auf die „traditionellen“ Bereiche der BBB-Beratung zu. In anderen Bereichen (vor allem Beschäftigung und Weiterbildung) fehlen sowohl eine klare Bedarfsdefinition als auch (ausreichendes) Wissen, um die Aktivierungsfähigkeit der Ratsuchenden differenziert zu regulieren. Dies bedeutet jedoch nicht per se, dass die Aktivierungsbereitschaft und -fähigkeit der Ratsuchenden durch die einzelnen Anbieter nicht auch hier realistisch eingeschätzt und berücksichtigt wird. So weisen die empirischen Ergebnisse darauf hin, dass die Beratungseinrichtungen den Beratungsprozess tendenziell – und unabhängig vom Themenschwerpunkt – an den Erfordernissen ihrer primären Klientel ausrichten, indem sie verschiedene Methoden je nach den nutzerspezifischen Erfordernissen einsetzen und die Ratsuchenden entsprechend ihrer Möglichkeiten aktiv in die Produktion der Beratungsleistung integrieren. Ähnliches gilt für die Ergebnisse zu Qualifikation und Kompetenzen der Berater. Sie deuten an, dass die Berater in den meisten Einrichtungen grundsätzlich über geeignete Ausbildungen und Kompetenzen für die Aktivierung der Ratsuchenden verfügen. Für die Bildungs- und Berufsberatung scheint die (formale) Passung von Angebot und Nachfrage also in der Regel zu funktionieren. Ob dies auch de facto mit individuell passender Beratung einhergeht, kann allerdings nicht ausreichend und abschließend beurteilt werden, ohne die Perspektive der Ratsuchenden hinzuzuziehen.

**Tabelle 57: Synthese zur Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungsempfänger/Bürger**

Hypothese	Nr.	Indikator	Kap. 3	Kap. 4	Kap. 5	Kap. 6	Kap. 7	Kap. 8	Kap. 9	Gesamt
<b>Hypothese 1:</b> BBB-Beratung stellt ein zentrales Element aktivierenden „Förderns“ dar, das die Leistungsempfänger durch zielgruppenspezifische Ausgestaltung in die Lage versetzt, die eigene Bildungs- und Berufsbiographie unabhängig von öffentlichen Unterstützungsleistungen zu gestalten.	1	Die Beratungsangebote verfolgen die Ziele der sozialen Inklusion und der Beschäftigungsfähigkeit.		+		+			+/(-)	+/(-)
	2	Die Beratungsangebote fördern das bürgerschaftliche Engagement der Nutzer.		-		-			-	-
	3	Die Beratungsangebote richten sich explizit an spezifischen (arbeitsmarkt-, bildungs- und sozialpolitisch relevanten) Nutzergruppen, Beratungsanlässen und Themenschwerpunkten aus.		+		+			+	+
	4	Die Beratungseinrichtungen konzentrieren sich mit ihren Angeboten auf einzelne Nutzergruppen und/oder Beratungsanlässe.							+	+
	5	Für alle relevanten Beratungsanlässe und Nutzergruppen bestehen (qualitativ) angemessene und (quantitativ) ausreichende Angebote.							(+/-)	(+/-)
	6	Die Nachfrage nach BBB-Beratung steigt an.	+	+					+	+
<b>Hypothese 2:</b> BBB-Beratung berücksichtigt den Status quo der Aktivierungsfähigkeit und der Aktivierungsbereitschaft der Ratsuchenden.	7	Der Staat stellt die Definition des Bedarfs an BBB-Beratung sicher.				+/-				+/-
	8	Der Staat gestaltet durch rechtsverbindliche Vorgaben die Rahmenbedingungen der BBB-Beratung.				+/-				+/-
	9	Der Staat übernimmt die Finanzierung von Beratungsangeboten, die er selbst als notwendig definiert hat, sofern keine ausreichende Aktivierungsbereitschaft (d. h. Finanzierungsfähigkeit/-bereitschaft) besteht.					(+)			(+)
	10	Die gängigen Beratungsmethoden lassen sich nutzerspezifisch einsetzen.			+					+
	11	Die gängigen Beratungsmethoden integrieren die Ratsuchenden entsprechend ihrer Möglichkeiten aktiv in die Produktion der Beratungsleistung.			+					+
	12	Die Beratungseinrichtungen setzen verschiedene Methoden je nach den nutzerspezifischen Erfordernissen ein.							+	+
	13	Die Berater verfügen selbst über die an die Ratsuchenden zu vermittelnden Schlüsselkompetenzen.							+	+
	14	Inanspruchnahme und Ausmaß von BBB-Beratung werden differenziert nach der individuellen Bedürftigkeit gewährt.					+/-			+/-

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

Die *Aktivierung des Staates* stand nicht im Mittelpunkt dieser Arbeit. Dennoch ergeben sich aus den Ergebnissen einige Rückschlüsse hinsichtlich der staatlichen Führungs- und Gewährleistungsverantwortung. Hier muss konstatiert werden, dass der Staat seine Führungsverantwortung in der BBB-Beratung bisher kaum wahrgenommen hat. Eine breite öffentliche Diskussion und Definition der BBB-Beratung im Allgemeinen und des Beratungsbedarfs im Besonderen ist bisher nicht erfolgt, geschweige denn vom Staat initiiert und gesteuert worden. Vielmehr ist das Agenda-Setting in der BBB-Beratung stark durch Bottom up-Prozesse geprägt und die Gestaltung der Leistungsstruktur oftmals als Resultat von Krisen reaktiv vorgenommen worden. Maßgeblich verantwortlich für diesen Befund dürfte die heterogene Regelungsstruktur der BBB-Beratung sein, die bisher eine koordinierte Strategie verhindert hat. Zudem genießt BBB-Beratung in der Regel nur eine verhältnismäßig geringe Priorität seitens der politischen Akteure. In der Folge ist sie vielfach „implizit“ bzw. „versteckt“ in anderen Kontexten mitgeregelt worden. Ähnlich fällt der Befund mit Blick auf die staatliche Gewährleistungsverantwortung aus, insbesondere hinsichtlich der Gewährleistung der notwendigen Qualität in der BBB-Beratung. So gibt es keine klaren staatlichen Vorgaben zur Gestaltung von Zugang und Qualität (nicht-staatlicher) Beratungsangebote. Stattdessen sind Gewährleistungs- und Vollzugsverantwortung in der Vergangenheit oftmals gleichgesetzt worden, indem der Staat die Aufgaben in den klassischen Feldern der Bildungs- und Berufsberatung selbst übernommen hat. Qualität und Zugang werden in diesem traditionellen Verständnis durch die „Merkmale“ der öffentlichen Verwaltung „garantiert“ – eine Prämisse, die der Aktivierende Staat ja gerade in Frage stellt.

Eine Ausnahme bilden die Reformen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik seit Ende der 1990er Jahre, die im Hinblick auf die BBB-Beratung als aktive Wahrnehmung der Führungs- und Gewährleistungsverantwortung interpretiert werden können. So haben diese Reformen in der Berufsberatung sowohl eine Tendenz zum „Outsourcing“ mit sich gebracht als auch Qualitätsanforderungen an externe Anbieter definiert. Ihre Umsetzung deutet aber auch an, dass Reformen im Sinne des Aktivierenden Staates äußerst voraussetzungsreich sein können und eine Strategie der „kleinen Schritte“ erforderlich machen. Für eine fundierte Bewertung sind hier allerdings weitere Untersuchungen notwendig. Gleiches gilt für die Regelungsstruktur in anderen Bereichen der BBB-Beratung, etwa die Weiterbildungsberatung und versteckte Beratung, zu denen bisher keine Ana-

lysen vorliegen. Zum augenblicklichen Zeitpunkt lässt sich aber sagen, dass die steigende Relevanz von BBB-Beratung und der Wandel ihrer Ausrichtung (bisher: kurativ, perspektivisch: präventiv und pro-aktiv) zukünftig eine aktive(re) Wahrnehmung der staatlichen Führungs- und Gewährleistungsverantwortung notwendig machen werden.

**Tabelle 58: Synthese zur Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung des Staates**

Hypothese	Nr.	Indikator	Kap. 3	Kap. 4	Kap. 5	Kap. 6	Kap. 7	Kap. 8	Kap. 9	Gesamt
<b>Hypothese 3:</b> Der Staat nimmt sowohl in der Bildungs- als auch in der Berufs- und Beschäftigungsberatung jeweils seine Gewährleistungs- und Führungsverantwortung aktiv wahr.	7	Der Staat stellt die Definition des Bedarfs an BBB-Beratung sicher.				+/-	-			+/-
	8	Der Staat gestaltet durch rechtsverbindliche Vorgaben die Rahmenbedingungen der BBB-Beratung.				+/-	-			+/-
	15	Der Staat gewährleistet die Bereitstellung von Beratungsangeboten, die er selbst als notwendig definiert hat.				+	+			+
	16	Der Staat stellt Transparenz für die Ratsuchenden über bestehende Angebote, ihre Qualität und ihre Kosten her.					(+/-)			(+/-)
<b>Hypothese 4:</b> Dort, wo staatliche Akteure (weiterhin) als Anbieter von BBB-Beratung auftreten, erfolgen in diesen Organisationen Management- und Organisationsreformen zur Steigerung der Produktivität und Effizienz.	17	Die Ziele mit Blick auf die BBB-Beratung werden mit den anderen Zielen der Organisation abgestimmt.				(-)	(-)			(-)
	18	Strukturen und Prozesse der BBB-Beratung werden in die Gesamtorganisation so integriert, dass eine Zielerreichung für die BBB-Beratung gewährleistet ist.				(-)	(-)			(-)

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

Hinsichtlich der *Aktivierung der Leistungsanbieter* lässt sich über die verschiedenen Felder der BBB-Beratung hinweg eine Vielzahl von staatlichen, gemeinnützigen und privaten Beratungsanbietern konstatieren. Angesichts der bisher eher passiven staatlichen Steuerung der Beratungslandschaft dürfte dieser Status quo jedoch eher „von unten gewachsen“ als Ergebnis einer gezielten Aktivierungsstrategie sein. Zudem ist die Heterogenität der Anbieterlandschaft nicht zwangsläufig gleichzusetzen mit einer pluralistischen Leistungsstruktur. So setzt eine pluralistische Leistungsstruktur zum einen voraus, dass verschiedene Akteure mit unterschiedlicher Träger-schaft Beratungsleistungen mit spezifischen Alleinstellungsmerkmalen anbieten. Hier lassen sich zwar positive Hinweise finden. Da BBB-Beratung eine soziale und „ökologische“ Dienstleistung darstellt, deren Erbringung im lokalen Kontext erfolgt, ist für eine vertiefte Bewertung dieses Aspekts aber nicht so sehr der bundesweite Bestand entscheidend, sondern die jeweils regional verfügbaren Beratungsangebote. Zum anderen ist nach wie vor eine Dominanz öffentlicher Anbieter zu beobachten (die in den einzelnen Beratungsfeldern allerdings unterschiedlich stark ausgeprägt ist). Perspektivisch bieten die bestehenden Strukturen dem Staat jedoch die Möglichkeit, sich aus der Leistungserbringung zurückzuziehen bzw. den Wettbewerb verschiedener Anbieter zu fördern. Denn gerade private Anbieter und solche, die Beratung im Schwerpunkt anbieten, weisen tendenziell professionellere Strukturen und Prozesse auf als andere Einrichtungen. Dennoch mangelt es dem Staat in vielen Bereichen der BBB-Beratung zurzeit an ausreichenden Maßstäben für die Steuerung nicht-staatlicher Angebote sowie an Wissen über die bestehende Leistungsstruktur. Beide Aspekte bilden jedoch wichtige Vorbedingungen für den Staat, um sich auf die Gewährleistungsverantwortung zu fokussieren und aus dem Vollzug zurück zu ziehen.

Dieser Befund ist umso bemerkenswerter, als dass die Finanzierung der BBB-Beratung weitgehend durch öffentliche Mittel erfolgt. Zurzeit ist BBB-Beratung nur sehr eingeschränkt marktfähig. Solange sie als ein meritokratisches Gut bewertet wird (und vieles spricht dafür, dass diese Sichtweise angesichts der wachsenden Bedeutung von BBB-Beratung an Einfluss gewinnt), fällt die Finanzierungsverantwortung damit in letzter Konsequenz auf den Staat zurück. Dies gilt grundsätzlich auch für nicht-staatliche Beratungsangebote. Die Steuerung solcher Angebote wird dadurch erschwert, dass sie in der Mehrheit von Akteuren erbracht werden, die im Schwerpunkt andere (Bildungs-)Dienstleistungen erbringen – oft-

mals, ohne beide Leistungen voneinander zu trennen. Geht man davon aus, dass nicht-staatliche Anbieter auch für diese weiteren Leistungen öffentliche Mittel bekommen (die Ergebnisse deuten dies an), lässt sich somit festhalten, dass BBB-Beratung nicht nur oftmals „versteckt angeboten“, sondern auch „versteckt finanziert“ wird. Angesichts der begrenzten öffentlichen Mittel und des gerade in der Weiterbildung zu beobachtenden „Abschmelzens“ der Sockelfinanzierung nicht öffentlicher Beratungseinrichtungen, ist daher mit einem wachsenden Wettbewerb solcher Einrichtungen um öffentliche Mittel zu rechnen. Dies wiederum schafft gute Voraussetzungen für den verstärkten Einsatz wettbewerbsförderlicher Instrumente (z. B. Kontraktmanagement), die bisher in der BBB-Beratung nur selten zur Anwendung kommen.

**Tabelle 59: Synthese zur Bewertung der relevanten Indikatoren für die Aktivierung der Leistungserbringer**

Hypothese	Nr.	Indikator	Kap. 3	Kap. 4	Kap. 5	Kap. 6	Kap. 7	Kap. 8	Kap. 9	Gesamt
<b>Hypothese 5:</b> Die Leistungsstruktur in der BBB-Beratung ist pluralistisch organisiert.	19	Es gibt in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell).				(+/-)		(+/-)	+/-	+/-
	20	Der Staat führt (quasi-)marktwirtschaftliche Wettbewerbselemente in der BBB-Beratung ein.				(+)	+			+
	21	Bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen sind aufgehoben worden.				+/-				+/-
<b>Hypothese 6:</b> Der Staat übernimmt nur dort die Finanzierung von BBB-Beratung, wo keine marktgerechten Erlöse zu erzielen sind und die staatliche Finanzierung ausdrücklich der politischen Zielsetzung entspricht.	22	Die Finanzierung von BBB-Beratung verteilt sich auf staatliche, gemeinnützige und privatwirtschaftliche Organisationen sowie auf die Ratsuchenden selbst.					+/-		+/-	+/-
	23	Dort, wo marktgerechte Erlöse zu erzielen sind, zahlt der Ratsuchende selbst für die Beratungsleistung.					+/-		+/-	+/-
	24	Für alle staatlich finanzierten Beratungsangebote ist der kollektive Nutzen klar definiert.				(+/-)				(+/-)
<b>Hypothese 7:</b> Der Staat tritt nur dort selbst als Leistungsanbieter von BBB-Beratung auf, wo (nichtstaatliche) Dritte nicht verfügbar sind oder der Vollzug durch solche Dritte aus Risiko-, Missbrauchs- oder Gleichbehandlungsaspekten ausscheidet.	25	Potenzielle Anbieter von BBB-Beratung sowie die Qualität und Kosten ihrer Leistungen sind dem Staat bekannt.					(+/-)			(+/-)
	26	BBB-Beratung erfolgt in den (nicht-staatlichen) Beratungseinrichtungen getrennt von anderen (Bildungs-) Dienstleistungen.							+/-	+/-
	27	Bewertungsmaßstäbe für Angebote der BBB-Beratung sind definiert und bekannt.				-	(+)/-			(+)/-
	28	Die Anbieter führen Maßnahmen zur Qualitätssicherung durch.					(+)		+	+
	29	Die Anbieter sichern durch Netzwerke und Kooperationen die Qualität der Angebote.							(+)	(+)
	21	Bestehende Beratungsmonopole für staatliche Einrichtungen sind aufgehoben worden.				+/-				+/-
	19	Es gibt in allen Feldern der BBB-Beratung Anbieter aus den vier Sektoren (öffentlich, gemeinnützig, gewerblich, informell).				(+/-)		(+/-)	+/-	+/-

„+“ = Hinweise auf die positive Erfüllung des Indikators liegen vor; „-“ = Hinweise liegen vor, dass der Indikator nicht erfüllt wird; „+/-“ = Die Ergebnisse zu dem Indikator sind widersprüchlich; ( ) = die Hinweise sind nur schwach ausgeprägt

Zusammenfassend lässt sich mit Blick auf unsere erste Leitfrage feststellen, dass der Status quo der BBB-Beratung vor allem hinsichtlich der Aktivierung der Leistungsempfänger und -erbringer Elemente eines Aktivierenden Staates aufweist, während für die Aktivierung des Staates – soweit sie im Rahmen dieser Arbeit betrachtet wurde – eine deutliche Diskrepanz zwischen „Leitbild“ und „Befund“ zu verzeichnen ist. Allerdings zeichnet sich auch für die Aktivierung von Leistungsempfängern und -erbringern nicht überall ein eindeutiges Bild ab. Hier stoßen wir methodisch an die Grenzen einer breit angelegten (anbieterseitigen) Bestandsaufnahme, die zwangsläufig nicht für alle Teilbereiche des Untersuchungsgegenstandes gültige, vertiefte Aussagen machen kann. Für unsere zweite Leitfrage bedeuten die Ergebnisse, dass Elemente eines Aktivierenden Staates in der BBB-Beratung kaum auf aktives, gestaltendes und zielgerichtetes Handeln der politischen Akteure zurückgeführt werden können. Entlang der drei in Kapitel 9 skizzierten Angebotstypen lassen sich aber zumindest die zukünftigen Steuerungsanforderungen definieren. Für den „traditionellen“ Bereich der BBB-Beratung (Angebotstyp I) besteht die maßgebliche Herausforderung aus der Sicht des Aktivierenden Staates darin, die Effizienz und Effektivität der relevanten Angebote zu gewährleisten. Dazu bedarf es vor allem einer Richtungsentscheidung, ob die Leistungsstruktur in diesem Feld der BBB-Beratung (weiter) geöffnet werden soll, um nicht-staatliche Anbieter in die Leistungserbringung zu integrieren. Wenn eine solche Strategie gewählt wird, wären anschließend die Bereiche zu definieren, in denen Beratungsmonopole aufgehoben werden oder staatliche Anbieter Teile ihrer Leistungen an (bereits existierende) nicht-staatliche Anbieter abtreten können. Beides würde parallel die Implementation von Wettbewerbsstrukturen und die Definition von Qualitätsstandards voraussetzen. Für Angebotstyp II entspringt der staatliche Handlungsdruck angesichts der Bedeutung sozialer Ziele vor allem aus dem Anspruch der sozialen Sicherung. Die hier notwendige Richtungsentscheidung ist verknüpft mit der Frage, welche Rolle BBB-Beratung für die genannten Ziele und Zielgruppen einnehmen soll. Dabei kann es sich durchaus als erwünscht herausstellen, dass BBB-Beratung weiterhin als „Nebenprodukt“ anderer Leistungen „versteckt“ mit erbracht wird. Um diese Entscheidung zu treffen, ist es aber notwendig, den Nutzen sowie die erwartete Qualität von und den Zugang zur BBB-Beratung transparent zu machen. Abhängig von diesen Faktoren ist dann auch zu klären, wer die Finanzierungsverantwortung trägt. Für Angebotstyp III schließlich ergibt sich die Möglichkeit der finanziellen Ent-

lastung des Staates, wenn es gelingt, private Märkte in der BBB-Beratung zu fördern. Dies ist der einzige Bereich, in dem die vom Aktivierenden Staat proklamierte Teilung der Finanzierungsverantwortung umsetzbar erscheint. Dazu muss der Staat in einem ersten Schritt die Bereiche definieren, in denen er BBB-Beratung nicht finanzieren kann, soll oder will. In einem zweiten Schritt sollte er dann in diesen Bereichen auf die Trennung des Beratungsangebotes von anderen Dienstleistungen hinwirken (etwa durch rechtliche Regelungen), um damit die Transparenz des Marktes zu erhöhen und den Markteintritt für neue Anbieter zu erleichtern.

### 10.3 Der Aktivierende Staat als analytisches Modell

#### 10.3.1 Der Aktivierende Staat als „grounded theory“

Der Aktivierende Staat stellt bisher ein Konzept zwischen Leitbild und Befund dar. Dabei kann man zunächst davon ausgehen, dass es umso mehr die Realität abbildet, je mehr seine Elemente von der Politik aufgegriffen und umgesetzt werden. Die Ergebnisse unserer Arbeit haben aber auch gezeigt, dass Elemente eines Aktivierenden Staates auch dann gefunden werden können, wenn der Aktivierende Staat bzw. seine Kernelemente nicht als Leitbild für die Gestaltung eines Politikfeldes dienen. Dies wirft die Frage auf, inwiefern der Aktivierende Staat als analytisches Modell geeignet ist, breitere Entwicklungen zu erfassen, die für (aktuelle) Veränderungen im bundesdeutschen Sozialstaat prägend sind. Auch wenn sich unsere Schlussfolgerungen lediglich auf Erkenntnisse zu einem einzelnen Politikfeld stützen, glauben wir diese Frage positiv beantworten zu können. Dabei lässt sich der Aktivierende Staat im Sinne einer „grounded theory“ (Majchrzak 1984) entwickeln, die in einem Wechsel von induktivem und deduktivem Vorgehen „systematisch zwischen der Aufnahme neuer empirischer Informationen und der Perspektive der Modellkonstruktion wechselt“ (Héritier 1993: 22). Modell und Empirie stellen sich dabei wechselseitig kritisch in Frage und führen zu einer zirkulären Bewertung und Anpassung der Theorie. Die zunächst normative Position, die der Aktivierende Staat als Leitbild einnimmt, kann auf diese Art und Weise auf wissenschaftlich fundierte „Beine“ gestellt werden.<sup>157</sup>

---

<sup>157</sup> Die normativen Elemente des Aktivierenden Staates müssen dabei jedoch nicht verleugnet werden, wenn man – wie Ansätze der (post-positivistischen) Policy-Analyse – davon ausgeht, dass eine Policy-Analyse immer auch „value dependent“ (Dunn 1981: 91) ist. Aus dieser Sicht sollten zugrunde liegende Wertvorstellungen „nicht eliminiert, sondern so präzise wie möglich als Voraussetzungen der Analyse expliziert werden (Héritier 1993: 22).

Da eine empirische Betrachtung des Aktivierenden Staates bisher kaum (bzw. nur sehr unsystematisch) erfolgt ist, bestand die Herausforderung im Rahmen unserer Arbeit zunächst darin, eine Operationalisierung des Modells vorzunehmen. Zu diesem Zweck haben wir die Kernelemente des Aktivierenden Staates in der Form von Hypothesen und Indikatoren zusammengeführt und so aufgezeigt, wie der Aktivierende Staat analytisch betrachtet werden muss und kann, um ihn differenziert bewerten zu können. Die Differenzierung nach den drei Aktivierungsdimensionen gewährleistet dabei, dass die maßgeblichen Ebenen und Akteure betrachtet werden, die an der Formulierung und Implementation von „Policy“ beteiligt sind. Damit integriert der Aktivierende Staat Erkenntnisse der neueren Policy-Forschung, wonach die Verflechtung von Akteuren bei der Produktion öffentlicher Maßnahmen als komplexer Prozess betrachtet wird, in dem Rolle und Bedeutung staatlicher und gesellschaftlicher Akteure nicht theoretisch definiert, sondern vielmehr empirisch geprüft werden müssen (Héritier 1993: 16ff.).<sup>158</sup> Daneben rückt der Aktivierende Staat durch seine Betonung von Regelungs- und Leistungsstruktur die Interdependenzen zwischen Politikformulierung und -implementation in den Fokus. Dies trägt der Erkenntnis Rechnung, dass die Analyse einer politischen Maßnahme ihre Implementation immer mitdenken und dabei „ein möglichst differenziertes Verständnis der internen Dynamik, der Eigenart und Ursachen spezifischer komplexer Prozesse“ (Mayntz 1983: 14) gewonnen werden muss.

Wie eingangs dieser Arbeit angedeutet, sehen wir die Stärke des Aktivierenden Staates als analytisches Modell in der Überwindung der Dichotomie von „mehr“ oder „weniger“ Staat. Denn zu den grundlegenden Prämissen des Aktivierenden Staates gehört die Prozesshaftigkeit des zu beobachtenden Wandels von Sozialstaatlichkeit, die den Blick für parallele Bewegungen in beide Richtungen, „Staat“ und „Markt“, öffnet. „Aktivierende“ Ansätze tragen dieser Entwicklung Rechnung und sind – in unterschiedlicher Form und Intensität – in verschiedenen Feldern wohlfahrtsstaatlicher Politik zu finden. Gerade die Integration aller drei Aktivierungsebenen in ein analytisches Modell ermöglicht eine ganzheitliche Betrachtung. Ein solcher holistischer Ansatz bedeutet zwar einen enormen Aufwand in der empirischen Bewertung, erscheint aber angesichts der Defizite bisheriger Analysen notwendig. Denn die Auseinandersetzung mit aktuellen Reformen nimmt oftmals eine auf die Aktivierung der Leistungsemp-

---

<sup>158</sup> Wie der Aktivierende Staat sieht aber auch die Policy-Analyse bei den staatlichen Akteuren die exklusive Möglichkeit der Rechtsetzung und damit zur Neuverteilung von institutionellen Handlungsressourcen (Héritier 1993: 16).

fänger verengte Betrachtung vor, die ignoriert, dass die zunächst „simpel“ erscheinende Logik des Aktivierenden Staates auf der Handlungsebene für alle Beteiligten sehr voraussetzungsreich ist. Zudem können einzelne Maßnahmen und Instrumente nicht isoliert betrachtet werden, will man das Zusammenwirken von „positiven“ und „negativen“ Aktivierungsmaßnahmen bewerten.

Gleichzeitig hat unsere Untersuchung aber auch Beschränkungen des Konzeptes des Aktivierenden Staates aufgezeigt, die seine Weiterentwicklung als „grounded theory“ notwendig machen, wenn es als analytisches Modell erklärungs-fähig sein und bleiben will. Hier ist zunächst der Fokus des Aktivierenden Staates auf „aktivierende“ Politiken zu nennen. Zwar bestreiten auch Vertreter des Aktivierenden Staates nicht, dass aktuell und zukünftig auch „passive“ Transferzahlungen einen wesentlichen Pfeiler des deutschen Sozialstaates ausmachen (werden). Ihre Bedeutung ist aber bisher weder im Modell theoretisch betrachtet worden, noch bilden die von uns daraus abgeleiteten Hypothesen diesen Aspekt ab<sup>159</sup>. Um den Sozialstaat als Ganzes abzubilden, sind hier sowohl theoretische Arbeiten notwendig als auch eine Operationalisierung passiver Leistungen als Merkmal/Instrument des Aktivierenden Staates.

Darüber hinaus sind weitere konzeptionelle Überlegungen mit Blick auf den sozialstaatlichen Wandel erforderlich. So ist es nicht nur vorstellbar, sondern und auch empirisch zu beobachten, dass Entwicklungen in einzelnen Politikfeldern weg führen von Elementen einer aktivierenden Politik. Solche gegenläufigen Tendenzen sind im Aktivierenden Staat grundsätzlich angelegt, bisher aber wenig explizit gemacht worden. Daher gilt es, die Prozesshaftigkeit sozialstaatlichen Wandels genauer zu fassen: Genauso wie der Status quo nicht dichotom beschrieben werden kann, trifft dies auch auf die Beschreibung des Prozesses zu. Nicht lineare Entwicklungen, sondern Entwicklungen in verschiedene Richtungen (Markt vs. Staat; Aktivierung vs. Versorgung; Fördern vs. Fordern) sind prägend. Langfristig – so die Prämisse des Aktivierenden Staates als analytisches Modell – ist aber zu erwarten, dass aktivierende Politiken weiter zunehmen werden. Für die empirische Bewertung bedeutet dies unter anderem, dass eine Betrachtung von Zeitreihen hilfreich sein kann.

Schließlich muss der Aktivierende Staat auch den gesellschaftlichen Kontext reflektieren, in dem sozialstaatlicher Wandel erfolgt. Wir haben im

---

<sup>159</sup> Da BBB-Beratung ein Instrument der „positiven“ Aktivierung und zudem eine soziale Dienstleistung darstellt – passive Leistungen somit nicht zu untersuchen waren – hat dies jedoch keine Auswirkungen auf unsere Ergebnisse gehabt.

Rahmen unserer Arbeit aufgezeigt, dass die Entwicklungen hin zur Wissensgesellschaft sowohl Auswirkungen auf die individuell benötigten (Handlungs-)Kompetenzen als auch auf die soziale Inklusion gesellschaftlicher Gruppen haben. Aktivierende Politiken können eine Antwort auf die damit verbundenen Herausforderungen für Individuen und Gesellschaft sein. Dieser Zusammenhang ist jedoch bisher konzeptionell im Modell des Aktivierenden Staates nicht erfasst worden.

### 10.3.2 „Meritorische“ Güter im Aktivierenden Staat

Alle angesprochenen Anforderungen an die Weiterentwicklung des Modells des Aktivierenden Staates – Konzeptionalisierung passiver Leistungen, Einordnung nicht-linearer Entwicklungen, Berücksichtigung des gesellschaftlichen Kontextes – können mit einer Frage in Verbindung gesetzt werden, nämlich wie der Bereich sozialstaatlicher Aufgaben (zukünftig) definiert wird. Relevant ist in diesem Zusammenhang vor allem die Diskussion um meritorische Güter. Wie aufgezeigt, stellt BBB-Beratung ein meritorisches Gut dar, dessen Bedeutung und Umfang in der Wissensgesellschaft (potenziell) wächst. In dem Maße, in dem die Bedeutung der BBB-Beratung Anerkennung findet, gewinnt ihre Finanzierung und Gewährleistung politisch an Gewicht. Ein neues meritorisches Gut entsteht, wird definiert und nimmt seinen Platz in der Palette öffentlich regulierter und finanzierter Leistungen ein. Das „Neue“ an diesem Gut ergibt sich dabei nicht nur daraus, dass ein bisher politisch wenig beachteter Bereich bedeutsamer wird. Vielmehr kann es auch die Eigenschaften eines (bestehenden) Gutes und ihre konkrete Ausgestaltung betreffen. Parallel können andere Leistungen, die bis dato als meritorische Güter betrachtet wurden, aufgrund des gesellschaftlichen Wandels, finanzpolitischer Erwägungen oder veränderter politischer Prioritäten ihren Status als meritorisches Gut verlieren. Auch hier sind wir anschlussfähig an die neuere Policy-Forschung, die der „Gestaltbarkeit und relativen Beliebigkeit der Definition von Problemen“ (Héritier 1993: 20f.) zunehmend Raum einräumt. Die Definition von meritorischen Gütern erscheint in diesem Kontext als eine politische Frage. „Ein solcher Definitionsprozess setzt voraus (...), daß die Problem- und sich anschließende Policy-Definition gestaltbar sind, d. h. sie beruht auf der ‚Malleability‘ (Rochefort/Cobb 1993: 59) von Problemen.“ (ebd.). In der Summe lässt sich somit die folgende Hypothese formulieren: Aufgrund der Veränderungen in der Wissensgesellschaft kommt es zur Neu-, Um- und Redefinition von meritorischen Gütern. Das heißt: Neue

meritorische Güter werden definiert, bestehende meritorische Güter erfahren einen inhaltlichen/konzeptionellen Wandel und/oder einstmals als meritorische Güter definierte Produkte oder Dienstleistungen verlieren diesen Status.

Die Vertreter des Aktivierenden Staates greifen diesen Trend mit ihrer Betonung des „sozialen Dienstleistungsstaates“ auf, der ihrer Ansicht nach zunehmend an Bedeutung gewinnt. Mit dieser Entwicklung erhöhe sich der Handlungsspielraum des Staates: In dem Maße, in dem der Anteil der Ausgaben für soziale Dienstleistungen an den Sozialausgaben steige, sei ein systematischer Zugriff auf eine Umgestaltung dieser Leistungen möglich (Blanke/Brandel et al. 2000: 13). Allerdings blendet der Aktivierende Staat auch hier wieder andere (passive) staatliche Leistungen aus. Meritorische Güter können dagegen neben Dienstleistungen auch andere (redistributive) Maßnahmen umfassen, auch wenn „(d)er Verteilungseffekt (...) nicht zu den konstitutiven Eigenschaften gerechnet werden (kann)“ (Andel 1984: 640). Maßgeblich für meritorische Güter ist vielmehr, dass sich der Staat aufgrund eines (angenommenen) Kollektivinteresses entscheidet, regulierend und finanzierend zu intervenieren. Erweitert man den Blick in diesem Sinne auf alle „meritorischen“ Güter, so lässt sich feststellen, dass die Aus- und (Neu-)Verhandlung sozialer „meritorischer“ Güter gegenüber dem traditionellen Sozialstaatsmodell an Bedeutung gewinnt. Insofern könnte man auch von einem „Meritorischen Staat“ sprechen. *Was* als „meritorisch“ definiert wird, ist dabei angesichts des beschleunigten (sozialen) Wandels in der Wissensgesellschaft prinzipiell kontingent. Das gleiche gilt für die Frage, *wie* ein meritorisches Gut konzeptionell ausgestaltet wird. Das Aktivierungsverständnis des Aktivierenden Staates und die damit verbundenen Veränderungen im Zuschnitt aktivierender Politiken können als *eine* mögliche Antwort auf diese Frage verstanden werden – eine Antwort, die durch die in der Wissensgesellschaft entstehenden Anforderungen an den Einzelnen befördert wird.

Die Neu-, Um- und Redefinition von meritorischen Gütern wirkt sich zudem (potenziell) differenzierend und pluralisierend – und damit oftmals wettbewerbssteigernd im Sinne des Aktivierenden Staates – auf die Leistungsstruktur aus. Denn aufgrund des staatlichen Finanzierungsvorbehalts und angesichts endlicher staatlicher Ressourcen ergeben sich – *ceteris paribus* – unterschiedliche Szenarien bei der Einführung neuer meritorischer Güter:

- Neue meritorische Güter ersetzen Güter, die nicht länger als meritorisch definiert werden.
- Andere meritorische Güter werden reduziert.
- Effektivitäts- und Effizienzsteigerungen erlauben es, zusätzliche meritorische Güter zu finanzieren.
- Neue meritorische Güter können dadurch gewährleistet werden, dass ein Teil der Finanzierung (bestehender oder neuer) meritorischer Güter auf Unternehmen oder Privatpersonen verlagert wird.

Das Konzept der meritorischen Güter bzw. des „Meritorischen Staates“ könnte aus dieser Perspektive geeignet sein, den gleichzeitigen Auf-, Ab- und Umbau des Sozialstaats zu erfassen bzw. das Konzept des Aktivierenden Staates um eine wichtige Komponente zu ergänzen. Dazu bedarf es aber weiterer Untersuchungen. Diese Arbeit will dazu einen Anstoß geben.

## Literaturverzeichnis

*Abele, Andrea E.* (2004): Selbstregulationskompetenzen und beruflicher Erfolg, in: Wiese, Bettina S. (Hrsg.): Individuelle Steuerung beruflicher Entwicklung. Kernkompetenzen in der modernen Arbeitswelt, Frankfurt am Main, 61-90

*ADM, ASI, BVM, D.G.O.F.* (Hrsg.) (2001): Standards zur Qualitätssicherung für Onlinebefragungen, o. O.

*AG Aufgabenkritik* (1998): Bericht zur Aufgabenkritik im Land Niedersachsen, Bd. II, Hannover

*Akerlof, G. A.* (1970): The Markets for Lemons: Quality and the Market Mechanism. Quarterly Journal of Economics, 84. Jg., Nr. 3, 488-500

*AG Aufgabenkritik* (1997): Vorschläge für eine Aufgabenkritik im Land Niedersachsen, Bd. I, Hannover

*Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G.* (1981): Kooperativer Staat und Korporatismus. Dimensionen der Neo-Korporatismusdiskussion, in: Alemann, Ulrich von: Neokorporatismus, Frankfurt/New York, 48-61

*Blätter für deutsche und internationale Politik (Hrsg.)* (2006): Der Sound des Sachzwangs. Der Globalisierungs-Reader, Bonn/Berlin

*Amundson, N.* (2006): Challenges for Career Interventions in Changing Contexts. International Journal for Educational and Vocational Guidance, Vol. 6, Nr. 1, 3-14

*Andel, Norbert* (1984): Zum Konzept der meritorischen Güter, in: Finanzarchiv, 42. Jg., Nr. 3, 630-648

*Aurin, Kurt et al. (Hrsg.)* (1973): Bildungsberatung. Perspektiven ihrer Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main

*Backhaus, K./Erichson, B./Plinke, W./Weiber, R.* (2005): Multivariate Analysemethoden, Berlin

*Backhaus-Maul, Holger/Olk, Thomas* (1994): Von Subsidiarität zu "outcontracting": Zum Wandel der Beziehungen von Staat und Wohlfahrtsverbänden in der Sozialpolitik, in: *Streek, Wolfgang* (Hrsg.): Staat und Verbände. Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 25, Opladen, 101-134

*Badura, Bernhard* (2000): Solidarität im Gesundheitswesen, in: Mezger, Erika/West, Klaus-W. (Hrsg.): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg, 125-130

*Baer, Susanne* (2002): Der Handlungsbedarf für eine bürgerschaftliches Engagement fördernde Verwaltungsreform, in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen En-

gagements“ Deutscher Bundestag (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen, 167-183

*Baethge-Kinsky, V.* (2003): Weiterbildung und Arbeitserfahrungen – Ergebnisse einer Studie zum Weiterbildungsbewusstsein, in: KAW (Hrsg.): Lebenswelten Arbeitswelten: Konsequenzen für die Weiterbildungspraxis – Dokumentation der Fachtagung der Konzentrierten Aktion Weiterbildung (KAW), Berlin, 17-20

*Baitsch, C./Müller, B.* (Hrsg.) (2001): Moderation in regionalen Netzwerken, München

*Bamberger, G. G.* (2004): Beratung unter lösungsorientierter Perspektive, in: Nestmann, F. et al. (Hrsg.) (2004b): Das Handbuch der Beratung, Bd. 2: Ansätze, Methoden und Felder, Tübingen, 737-748.

*Bandemer, Stephan von* (1999): Der aktivierende Staat: Konturen einer Modernisierungsstrategie von Staat und Gesellschaft, in: Institut für Arbeit und Technik: Jahrbuch 1998/1999, Gelsenkirchen, 64-75

*Bandemer, Stephan von/Blanke, Bernhard/Hilbert, Josef/Schmid, Josef* (1995): Staatsausgaben – von der „schleichenden Privatisierung“ zum „aktivierenden Staat“, in: Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe, Sybille/Walsken, Ernst M. (Hrsg.): Den Staat neu denken. Reformperspektiven für die Landesverwaltungen, Berlin, 41-60

*Bandemer, Stephan v./Hilbert, Josef* (1998): Vom expandierenden zum aktivierenden Staat, in: Bandemer, Stephan von et al. (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen, 25-32.

*Barz, H.* (2005): Weiterbildungsmarketing und soziale Milieus – Ein Zielgruppenmodell für die Bildungspraxis. [URL: [http://www.philfak.uni-duesseldorf.de/ew/bf/bf\\_veranstaltungen/ss06/HS\\_Bildungssoziologie/IHK\\_Bildungsforum\\_Neuss\\_15-6-2005.pdf](http://www.philfak.uni-duesseldorf.de/ew/bf/bf_veranstaltungen/ss06/HS_Bildungssoziologie/IHK_Bildungsforum_Neuss_15-6-2005.pdf); Stand: 05.12.2006]

*Barz, H. & Tippelt, R.* (Hrsg.) (2004): Weiterbildung und soziale Milieus in Deutschland, Bielefeld

*Batinic, B.* (2003): Datenqualität bei internetbasierten Befragungen, in: Theobald, A./Dreyer M./Starsetzki, T.: Online-Marktforschung. Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen, Wiesbaden, 115-132.

*Bauer, Ullrich* (2006): Dominoeffekte sozialwissenschaftlicher Fehldiagnose. Oder: Individualisiert sozialisiert in der postmodernen Wissensgesellschaft, in: Bittlingmayer, Uwe H./Bauer, Ullrich (Hrsg.): Die „Wissensgesellschaft“. Mythos, Ideologie oder Realität?, Wiesbaden, 223-250.

*Bechmann, A.* (2003): Erwachsenen-Lernen, in: Bechmann, A./Meier-Schaidnagel, R./Steitz, M. (Hrsg.): C.A.S.-basiertes Wissens- und Qualitätsmanagement zur Umwelt-

verträglichkeitsprüfung – Konzept, Instrumente, Vorgehensweisen, Praxiserfahrungen, Modernisierungspotenziale, Barsinghausen, 311-331.

*Bechmann, A.* (2004): *Erwachsenen-Lernen*. Zukunfts-Zentrum Barsinghausen; Verlag Edition Zukunft [URL: [www.uvp-verfahren.de/03\\_uvp-qualitaetsmanagement/03-05/03-05-01/pdf/uvp-v\\_03-05-01-02.pdf](http://www.uvp-verfahren.de/03_uvp-qualitaetsmanagement/03-05/03-05-01/pdf/uvp-v_03-05-01-02.pdf), Stand: 05.12.2006].

*Beck, U.* (1986): *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt a.M.

*Beck-Gernsheim, E.* (1998): *Was kommt nach der Familie? Einblicke in neue Lebensformen*, München

*Becker, Uwe/Wiedmeyer, Michael* (2003): *Wider den Mythos der Vollbeschäftigung – Ein Plädoyer für die Wiederaneignung solidarischer Arbeitsmarktpolitik*, in: Dahme, Hans-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*, Opladen, 205-224

*Bell, Daniel* (1985): *Die nachindustrielle Gesellschaft*, Frankfurt am Main

*Berger, Peter A.* (1998): *Sozialstruktur und Lebenslauf*, in: Mansel, Jürgen/Brinkhoff, Klaus-Peter (Hrsg.): *Armut im Jugendalter. Soziale Ungleichheit, Gettoisierung und die psychosozialen Folgen*, Weinheim/München, 17-28

*Beyme, Klaus von* (1991): *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne*, Frankfurt a.M.

*Beyme, Klaus von* (1998): *Spätpluralismus? Paradigmenwandel der Interessengruppenforschung*, in: Jann, Werner/König, Klaus/Landfried, Christine/Wordelmann, Peter (Hrsg.): *Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhret zum 65. Geburtstag*, Baden-Baden, 45-60

*Bezanson Lynne/Kellett Ralph* (2001): *Integrating Career Information And Guidance Services At a Local Level. A paper prepared for an OECD review of policies for information, guidance and counselling services. Commissioned jointly by the European Commission and the OECD*, Paris

*Bhagwati, J.* (2004): *In Defense of Globalization*, Oxford

*Bundesinstitut für Beruflich Bildung (BIBB)* (2005): *Empfehlungen zur Berufsorientierung und Berufsberatung – Pressemitteilung 16.12.2005*

*Bimrose, J. et al.* (2004): *What is effective guidance? Evidence from longitudinal case studies in England*, Warwick

*Bittlingmayer, Uwe H.* (2005): *Wissensgesellschaft als Wille und Vorstellung*, Konstanz

*Bittlingmayer, Uwe H./Bauer, Ullrich* (Hrsg.) (2006): *Die „Wissensgesellschaft“. Mythos, Ideologie oder Realität?*, Wiesbaden

- Bittscheidt-Peters, Dorothee* (1990): Neue Subsidiarität - Weiterentwicklung im Trägerlabyrinth, in: Münder, Johannes/Kreft, Dieter (Hrsg.): Subsidiarität heute, Münster, 75-93
- Blancke, Susanne/Roth, Christian/Schmid, Josef* (2000): Employability als Herausforderung für den Arbeitsmarkt – Auf dem Weg zur flexiblen Erwerbsgesellschaft, Akademie für Technikfolgenabschätzung Arbeitsbericht Nr. 157, Stuttgart
- Blanke, Bernhard* (2001): Verantwortungsstufung und Aktivierung im Sozialstaat – Steuerungsfragen der Modernisierung, in: Burth, Hans-Peter/Görlitz, Axel (Hrsg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis, Baden-Baden, 147-166
- Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von* (1996): Sozialbilanz Niedersachsen. Abschlussbericht für das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, Hannover
- Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von* (1999a): Der „aktivierende Staat“, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, 50. Jg., Nr. 6, 321-330
- Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von* (1999b): Sozialpolitisches Qualitätsmanagement. Abschlussbericht für das Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales, Hannover
- Blanke, Bernhard/Brandel, Rolf/Hartmann, Anja/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Lamping, Wolfram/Naegele, Gerhard/Schridde, Henning/Stöbe-Blossey, Sybille/Bandemer, Stephan von* (2000): Sozialstaat im Wandel. Herausforderungen. Chancen. Risiken. Neue Verantwortung. Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
- Blanke, Bernhard/Lamping, Wolfram/Schridde, Henning/Platz, Stefan* (2001): Aktivierender Staat – aktive Bürgergesellschaft. Eine Analyse für das Bundeskanzleramt, Hannover
- Blanke, Bernhard/Platz, Stefan* (2005): Vom schlanken Staat zum aktivierenden Staat. Leitbilder der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, in: Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie, Berlin, 23-45
- Blanke, Bernhard/Schridde, Henning* (2006): Der Aktivierende Staat als Leitbild für den Wandel der Verwaltungskultur, in: Info-Flyer des Instituts für Fortbildung und Verwaltungsmodernisierung März 2006, Fachhochschule für öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflege, Innenministerium Mecklenburg-Vorpommern, 8-10.
- Blanke, Bernhard/Thörmer, Heinz* (1998): Sozialdemokratische Reformpolitik im „aktivierenden Staat“, in: Buckmiller, Michael/Perels, Joachim (Hrsg.): Opposition als Triebkraft der Demokratie. Bilanz und Perspektiven der zweiten Republik. Jürgen Seifert zum 70. Geburtstag, Hannover, 492-509

*Bode, Ingo* (2004): Das Ende der Einheit – Die Transformation von Staatlichkeit im disorganisierten Wohlfahrtskapitalismus, in: Lütz, Susanne/Czada, Roland (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven, Wiesbaden, 68-89

*Böhme, G.* (1999): Bildung als Widerstand. Ein Versuch über die Zukunft des Wissens, in: Die Zeit, Nr. 38 vom 16. September, 51

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

*Bogs, Walter* (1969): Von der Freiheit durch das Gesetz. Bemerkungen über Anspruchs- und Ermessensleistungen im Sozialrecht, in: Blind, A./Ferber, Chr. von/Krupp, H.-J. (Hrsg.): Sozialpolitik und persönliche Existenz. Festgabe für Hans Achinger anlässlich seines 70. Geburtstages am 5. Oktober 1969, Berlin, 55-62

*Bolder, A.* (2006): Weiterbildung in der Wissensgesellschaft. Die Vollendung des Matthäus-Prinzips, in: Bittlingmayer, Uwe H./Bauer, Ullrich (Hrsg.): Die „Wissensgesellschaft“ Mythos, Ideologie oder Realität?; Wiesbaden, 431-444

*Bonß, Wolfgang* (1998): Arbeitsmarktbezogene Zukunftsszenarien, in: Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1996/1997) (Hrsg.): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen, Anlagband 3: Zukunft der Arbeit sowie Entkopplung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung, 49-106

*Bonß, Wolfgang* (2001): Erosion des Normalarbeitsverhältnisses. Tendenzen und Konsequenzen, in: Rauscher, A. (Hrsg.): Arbeitsgesellschaft im Umbruch. Ursachen, Tendenzen, Konsequenzen. Soziale Orientierung Band 14, Berlin, 69-86

*Borg-Laufs, M.* (2004): Verhaltensberatung nach dem kognitiv-behavioristischen Modell, in: Nestmann, F. et al. (Hrsg.) (2004b): Das Handbuch der Beratung, Bd. 2: Ansätze, Methoden und Felder, Tübingen, 629-640.

*Bortz, Jürgen/Döring, Nicola* (1995): Forschungsmethoden und Evaluation für Sozialwissenschaftler, Berlin

*Bosch, Gerhard* (1986): Hat das Normalarbeitsverhältnis eine Zukunft?, in: WSI-Mitteilungen, 39. Jg., Heft 3, 163-176

*Bosch, Gerhard* (2003): Das Normalarbeitsverhältnis in der Informationsgesellschaft, IAT-Jahrbuch 2002/2003, 11-24

*Boyd, W. L.* (1999): Die Politik der freien Schulwahl und marktorientierte Schulreform in Großbritannien und den Vereinigten Staaten. Wie erklären sich die Unterschiede?, in: Le-

schinsky, A. (Hrsg.): The comprehensive school revisited: evidence from Western Europe, Frankfurt am Main, 53-69.

*Bovelet, R.* (2006): Empirische Einblicke in die Vernetzungspraxis der Weiterbildung NRW – Netzwerkatlas Weiterbildung NRW, in: Landesinstitut für Qualifizierung NRW (Hrsg.): Kooperation und Vernetzung in der Weiterbildung, Bielefeld

*Braun, O./Adjei, M./Münch, M.* (2003): Selbstmanagement und Lebenszufriedenheit, in: Müller, G. F. (Hrsg.): Selbstverwirklichung im Arbeitsleben, Lengerich, 151-170.

*Broda, Michael/Klinkenberg, Norbert* (2004): Beratung in der Rehabilitation, in: Nestmann, Frank et al. (Hrsg.): Das Handbuch der Beratung. Band 2: Ansätze, Methoden und Felder, Tübingen, 1083-1096

*Brödel, Rainer* (2004): Modernität und Innovation in einer Weiterbildungslandschaft, in: ders. (Hrsg.): Weiterbildung als Netzwerk des Lernens, Bielefeld

*Brödel, Rainer* (2006): Der Nutzer in der BBB-Beratung – Status quo der wissenschaftlichen Forschung [13.03.2006]. Vortrag während des Rambøll-Management-Workshops: „Der Nutzer in der Bildungs-, Berufs- und Beschäftigungsberatung“

*Brock, Dietmar* (1991): Übergangsforschung, in: ders. et al. (Hrsg.): Übergänge in den Beruf, München, 9-26.

*Budäus, Dietrich* (1998): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung als Teil eines New Public Management, in: ders. (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden, 99-120

*Budäus, Dietrich et al.* (Hrsg.) (2002): Public und Nonprofit Management. Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder, Hamburg: Arbeitsbereich Public Management, Hamburger Univ. für Wirtschaft und Politik

*Büchler, R./Wittmer, U.* (1977): Zur Bewährungskontrolle in der Laufbahnberatung, Zürich, Zentralstelle für Berufsberatung

*Büchter, Karin/Gramlinger, Franz* (2002): Lernen in Netzen – Einige neuralgische Punkte und offene Fragen in der berufs- und wirtschaftspädagogischen Diskussion, in: bwp@, Ausgabe 2 [URL: [http://www.bwpat.de/ausgabe2/buechter-gramlinger\\_bwpat2.html](http://www.bwpat.de/ausgabe2/buechter-gramlinger_bwpat2.html); Stand: 21.10.2007]

*Bundesagentur für Arbeit (BA)* (1999): Grundsatz erlass zur Berufsorientierung (RdErl 37/99)

*Bundesagentur für Arbeit (BA)* (2004): Leitfaden für ausbildungssuchende Jugendliche unter 25 Jahren im Rechtskreis des SGB II, Nürnberg

*Bundesinstitut für Beruflich Bildung (BIBB)* (2006): Förderrichtlinie zur Durchführung des Programms „Jobstarter – für die Zukunft ausbilden“

*Bundesministerium des Innern (BMI)* (1999): *Moderner Staat - moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung*

*Bundesministerium des Innern (BMI)* (2004): *Modernisierung der Bundesverwaltung. Strategie für die 2. Phase des Regierungsprogramms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“*

*Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)* (Hrsg.) (1998a): *Delphi-Befragung 1996/1998. Abschlussbericht zum „Bildungs-Delphi“, München*

*Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)* (Hrsg.) (1998b): *Delphi-Befragung 1996/1998. Integrierter Abschlussbericht. Zusammenfassung von Delphi I „Wissensdelphi“ und Delphi II „Bildungsdelphi“, München/Basel*

*Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF)* (2006): *Förderrichtlinie für das Programm „Lernende Regionen – Förderung von Netzwerken“, Bonn*

*BLK (Bund-Länder Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung)* (2004): *Strategie für Lebenslanges Lernen in der Bundesrepublik Deutschland. Materialien zur Bildungsplanung und Forschungsförderung, Heft 115, Bonn*

*Burmeister, Klaus/Canzler, Weert* (1994): *Netzwerke und gesellschaftliche Praxis. Eine historische und perspektivische Betrachtung, in: Hagedorn, Friedrich et al. (Hrsg.): Anders arbeiten in Bildung und Kultur. Kooperation und Vernetzung als soziales Kapital, Weinheim/Basel, 15-30*

*Bußhoff, L.* (2001): *Zum Konzept des beruflichen Übergangs – Eine theoretische Erörterung unter Bezug auf Supers Ansatz zur Erklärung der Laufbahnentwicklung. International Journal for Educational and Vocational Guidance, Vol. 1, Nr. 1-2, 59-76*

*Butterwegge, Christoph* (2005): *Krise und Zukunft des Sozialstaates, Wiesbaden*

*Carkhuff, R. R.* (1969): *Human and Helping Relations (Volume 1 and 2), New York*

*Castells, Manuel* (2000): *The Rise of the Network Society (The Information Age, Vol. I), Oxford (2. Auflage)*

*Castells, Manuel* (2001): *Der Aufstieg der Netzwerkgesellschaft. Teil 1 der Trilogie. Das Informationszeitalter, Opladen*

*Castles, F. G.* (2004): *The Future of the Welfare State – Crisis Myths and Crisis Reality, Oxford*

*Cedefop* (2005): *Verbesserung der Politik und Systeme der lebensbegleitenden Bildungs- und Berufsberatung, Thessaloniki*

*Chur, D.* (1997): *Beratung und Kontext – Überlegungen zu einem handlungsanleitenden Modell, in: Nestmann, Frank (Hrsg.): Beratung – Bausteine für eine interdisziplinäre Wis-*

senschaft und Praxis, Forum für Verhaltenstherapie und soziale Praxis 37, Tübingen, 39-69

*Clarke, John/Newman, Janet* (1997): *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, London/Thousand Oaks/New Delhi

*Czada, R./Zintl, R.* (Hrsg.) (2003): *Politik und Markt – PVS Sonderheft 34*, Wiesbaden

*Dahme, Hans-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert* (Hrsg.) (2003): *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*, Opladen

*Dahme, Hans-Jürgen/Wohlfahrt, Norbert* (2003): *Aktivierungspolitik und der Umbau des Sozialstaates. Gesellschaftliche Modernisierung durch angebotsorientierte Sozialpolitik*, in: *Dahme, Hans-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert* (Hrsg.): *Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat*, Opladen, 75-100

*Damkowski, Wulf/Rösener, Anke* (2003): *Auf dem Weg zum aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept*, Berlin

*Däubler, Wolfgang* (1988): *Perspektiven des Normalarbeitsverhältnisses*, in: *Arbeit und Recht*, 36. Jg., Heft 10, 302-308

*Dauwalder, Jean-Pierre* (2007): *Beratung: Herausforderungen für eine nachhaltige Entwicklung*, in: *REPORT. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung*, 29. Jg., Heft 1, 9-19

*DGfK [Deutsche Gesellschaft für Karriereberatung]* (2003): *DGfK Standards und ethische Grundsätze*, Frankfurt

*Dehnbostel, Peter* (2001): *Netzwerkbildungen und Lernkulturwandel in der beruflichen Weiterbildung – Basis für eine umfassende Kompetenzentwicklung?*, in: *Grundlagen der Weiterbildung*, 12 Jg., Heft 3, 104-106

*Dehnbostel, Peter/Elsholz, Uwe* (2004): *Berufsbildungsnetzwerke in der Weiterbildung – Merkmale, Typen, und lerntheoretische Einordnung*, in: *Pätzold, Günter/Stender, Jörg* (Hrsg.): *Lernortkooperation und Bildungsnetzwerke. Band 21 zu den 13. Hochschultagen Berufliche Bildung*, Bielefeld, 113-125

*Delors, Jaques* (1996): *Learning: The Treasure Within, Report to UNESCO of the International Commission on Education for the Twenty-First Century*, Paris

*De Masi, D.* (2000): *A sociedade pós-industrial [The post-industrial society]*, São Paulo

*Deutscher Bundestag* (2004): *Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht zur Entwicklung von Qualitätsstandards in der privaten Arbeitsvermittlung. Drucksache, 15(2521), 1-6*

*Deutscher Bundestag* (2006): Unterrichtung durch die Bundesregierung – Bericht 2005 der Bundesregierung zur Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Drucksache, 16(505), 1-156

*Dieckmann, A.* (1998): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen, Reinbek

*Dobischat, R.* (2000): Beratung in Zeiten zunehmender Unsicherheit, in: DIE Zeitschrift, Jg. 2000, Nr. 3, S. 23-26

*Dombois, Rainer* (1999): Der schwierige Abschied vom Normalarbeitsverhältnis, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, Band 37/99, 13-20

*Dose, Nicolai* (2003): Trends und Herausforderungen der politischen Steuerungstheorie, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit, Baden-Baden, 19-57

*Dostal, Werner/Stooß, Friedemann/Troll, Lothar* (1998): Beruf – Auflösungstendenzen und erneute Konsolidierung, in: Mitteilungen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Jg. 31, Heft 3, Nürnberg, 438-460

*Dülmen, R. van/ Rauschenbach, S.* (2004): Die Macht des Wissens – Die Entstehung der modernen Wissensgesellschaft, Köln

*Drucker, Peter F.* (1968): The Age of Discontinuity. Guidelines to our Changing Society, New York

*Drucker, Peter F.* (1994): Knowledge Work and Knowledge Society. The Social Transformation of this Century. Edwin L. Godkin Lecture, delivered on May 4, at Harvard University's John F. Kennedy School of Government, Manuskript (8 Seiten) [URL: [http://www.ksg.harvard.edu/ifactory/ksgpress/www/ksg\\_newa/transcripts/drucklec.htm](http://www.ksg.harvard.edu/ifactory/ksgpress/www/ksg_newa/transcripts/drucklec.htm), Stand: 11.02.2008]

*Dunleavy, P.* (1997): Explaining the Centralization of the European Union: A Public Choice Analysis, in: Außenwirtschaft, 52. Jg., Nr. 1-2, 183-212

*Dunn, William* (1981): Public Policy Analysis. An Introduction, Englewood Cliffs, New Jersey

*dvb [Deutscher Verband für Berufsberatung]* (1998): Qualitätsstandards für berufliche Beratung des Deutschen Verbandes für Berufsberatung e. V., Düsseldorf

*Eberlein, Undine* (2002): Neue Individualitätskonzepte zwischen Integration und Eigensinn – sozialwissenschaftliche und sozialphilosophische Überlegungen, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Gut zu Wissen. Links zur Wissensgesellschaft, Münster, 131-147

*Ecarius, Jutta* (1996): Individualisierung und soziale Reproduktion im Lebenslauf. Konzepte der Lebenslaufforschung, Opladen

*EFQM [European Foundation for Quality Management]* (2003): Die Grundkonzepte der Excellence, Brüssel

*Egan, K.* (1981): Plato's Theory of Educational Development: On the Inappropriateness of Applied Psychology, in: *Curriculum Inquiry*, 11. Jg., Nr. 2, 123-141

*Egloff, E.* (1968): Wie gut sind die Leistungen der Berufsberatung?, in: *Berufsberatung und Berufsbildung* 53, 207-212

*Elsholz, Uwe* (2006a): Gewerkschaftliche Netzwerke zur Kompetenzentwicklung. Qualitative Analyse und theoretische Fundierung als Lern- und Organisationsform, München

*Elsholz Uwe* (2006b): Strategien zur Verstetigung von Netzwerkarbeit, in: *REPORT. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung* 28. Jg., Nr. 4, 37-47.

*Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestags (Hrsg.)* (2002): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen

*Erlenkämper, A./Fichte, W./Fock, M.* (2002): Sozialrecht, Berlin

*Erlinghagen, M.* (2006): Erstarrung, Beschleunigung oder Polarisierung? Arbeitsmarktmobilität und Beschäftigtenstabilität im Zeitverlauf: Neue Ergebnisse mit der IAB-Beschäftigtenstichprobe; Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2006-01

*Ertelt, Bernd-Joachim* (Hrsg.) (1989): Beraterausbildung im internationalen Bereich (2. Auflage), Mannheim, Fachhochschule der Bundesanstalt für Arbeit

*Ertelt, Bernd-Joachim* (2004): Die Informationsstrukturelle Methodik (ISM) im Rahmen von Distance Counselling – Kurzdarstellung. Leonardo da Vinci Pilotprojekt Distance Counselling.

*Ertelt, Bernd-Joachim/Schulz, W. E.* (1997): Beratung in Bildung und Beruf, Leonberg

*Esch, Karin* (2005): Das Leitbild „neue Kompensatorik“ – Neue Ansätze zur Lösung alter Bildungsprobleme, in: dies./Mezger, Erika/Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.): *Kinderbetreuung – Dienstleistung für Kinder. Handlungsfelder und Perspektiven*, Wiesbaden, 219-240

*Esch, Karin/Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille* (2001): Der aktivierende Staat – Konzept, Potentiale und Entwicklungstrends am Beispiel der Jugendhilfe, in: Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hrsg.): *Bürgerengagement in Deutschland: Bestandsaufnahme und Perspektiven*, Opladen, 519-547

*Esch, Karin/Mezger, Erika/Stöbe-Blossey, Sybille* (Hrsg.) (2005): *Kinderbetreuung – Dienstleistung für Kinder. Handlungsfelder und Perspektiven*, Wiesbaden

*Esch, Karin/Stöbe-Blossey, Sybille* (2005a): Aktivierung soll Schule machen. Ansätze für eine aktivierende Politik im Feld Bildung und Erziehung, in: Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie, Berlin, 415-431

*Esch, Karin/Stöbe-Blossey, Sybille* (2005b): Bildung und Erziehung im Strukturwandel – Dienstleistungen für Kinder, in: Esch, Karin/Mezger, Erika/Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.): Kinderbetreuung – Dienstleistung für Kinder. Handlungsfelder und Perspektiven, Wiesbaden, 11-28

*Esping-Andersen, Gosta* (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Princeton

*Europäische Kommission* (2001a): Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen, Brüssel

*Europäische Kommission* (2001b): Weißbuch: Neuer Schwung für die Jugend Europas, Brüssel

*Europäische Kommission* (2002): Aktionsplan für Qualifikation und Mobilität, Brüssel

*Europäische Kommission* (2003): Mitteilung der Kommission: Wirkungsvoll in die allgemeine und berufliche Bildung investieren: eine Notwendigkeit für Europa, Brüssel

*Europäische Kommission* (2004): Grundlagen eines „Gemeinsamen Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung“ für die berufliche Bildung in Europa; Facharbeitsgruppe „Qualität in der Berufsbildung“, Brüssel

*Europäische Kommission* (2005): Berufsberatung. Ein Handbuch für politisch Verantwortliche, Brüssel

*Europäische Kommission/EU-Ministerrat* (2002): Declaration of the European Ministers of Vocational Education and Training, and the European Commission, convened in Copenhagen on 29 and 30 November 2002, on enhanced European cooperation in vocational education and training. “The Copenhagen Declaration” [URL: [http://www.bmbf.de/pot/download.php/M%3A3323+Die+Kopenhagen-Deklaration/~pub/copenhagen\\_declaration\\_eng\\_final.pdf](http://www.bmbf.de/pot/download.php/M%3A3323+Die+Kopenhagen-Deklaration/~pub/copenhagen_declaration_eng_final.pdf); Stand: 12.02.2008]

*Europäische Kommission/Rat der Europäischen Union* (2004): „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“ – Die Dringlichkeit von Reformen für den Erfolg der Lissabon-Strategie. Gemeinsamer Zwischenbericht des Rates und der Kommission über die Maßnahmen im Rahmen des detaillierten Arbeitsprogramms zur Umsetzung der Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung in Europa, Brüssel

*Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union* (2002): Richtlinie 2002/73/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehand-

lung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen.

*Etzioni, Amitai* (1999): Die Verantwortungsgesellschaft. Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie, Berlin

*Evers, Adalbert* (2000a): Aktivierender Staat. Eine Agenda und ihre möglichen Bedeutungen, in: Mezger, Erika/West, Klaus-W. (Hrsg.): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg, 13-30

*Evers, Adalbert* (2000b): Schutz und Aktivierung. Das Beispiel häuslicher Hilfe und Pflegedienste im Rahmen der Pflegeversicherung, in: Mezger, Erika/West, Klaus-W. (Hrsg.): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg, 131-149

*Evers, Adalbert/Olk, Thomas* (Hrsg.) (1996a): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen

*Evers, Adalbert/Olk, Thomas* (1996b): Wohlfahrtspluralismus – Analytische und normativ-politische Dimensionen eines Leitbegriffs, in: dies. (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft, Opladen, 9-60

*Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens* (2004): Schlussbericht der unabhängigen Expertenkommission Finanzierung Lebenslangen Lernens. [URL:[http://www.bmbf.de/pub/schlussbericht\\_kommission\\_III.pdf](http://www.bmbf.de/pub/schlussbericht_kommission_III.pdf); Stand: 07.12.2006]

*Faulstich, Peter/Zeuner, Christine* (1999): Erwachsenenbildung. Eine handlungstheoretische Einführung, Weinheim/München

*Faulstich, Peter/Zeuner, Christine* (2001): Kompetenznetzwerke und Kooperationsverbände in der Weiterbildung, in: Grundlagen der Weiterbildung, Heft 3, 100-103

*Faure, Edgar* (1972): Learning to be, Paris, UNESCO

*Fäßler, Peter E.* (2007): Globalisierung. Ein historisches Kompendium, Köln/Weimar/Wien

*Festinger, L.* (1957): A Theory of Cognitive Dissonance, Stanford

*Fetscher, Iring* (1985): Die Zukunft der Arbeit, in: Altvater, Elmar (Hrsg.): Arbeit 2000. Über die Zukunft der Arbeitsgesellschaft, Hamburg, 159- 177

*Fischer, Andreas/Vogel, Thomas* (Hrsg.) (2000): Nachhaltigkeit, Wissensgesellschaft und lebenslanges lernen. Ansprüche und Umsetzung in der beruflichen Bildung, Bielefeld

*Fischer, Andreas und Bormann, Inka* (2000): Parallelen zwischen Nachhaltigkeit, Wissensgesellschaft und lebenslangem Lernen, in: Fischer, Andreas/Vogel, Thomas (Hrsg.): Nachhaltigkeit, Wissensgesellschaft und lebenslanges lernen. Ansprüche und Umsetzung in der beruflichen Bildung, Bielefeld, 7-36

- Förster, Anja und Kreuz, Peter* (2007): Szenenmarketing, in: dies. (Hrsg.): Marketing-Trends, 144-153
- Foucault, M.* (1993): Technologien des Selbst, in: Martin, L.H. et al. (Hrsg.): Technologien des Selbst, Frankfurt am Main, 24-62
- Foucault, M.* (1994): Das Subjekt und die Macht, in: Dreyfus, H.L./Rabinow, P.: Michel Foucault. Jenseits von Strukturalismus und Hermeneutik, Weinheim (2. Auflage), 243-264
- Foucault, M.* (2001): In Verteidigung der Gesellschaft, Frankfurt am Main
- Fretschner, Rainer/Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille* (2003): Der aktivierende Staat und seine Implikationen für die soziale Arbeit, in: Dahme, Hans-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen, 37-56
- Friedman, Milton* (1976): Kapitalismus und Freiheit, München
- Fuhr, R./Gremmler-Fuhr, M.* (2002): Gestalt-Ansatz: Grundkonzepte und -modelle aus neuer Perspektive (2. Auflage), Bergisch-Gladbach
- Fuhr, R.* (2003): Struktur und Dynamik der Berater-Klient-Beziehung, in: Krause, C./Fittkau, B./Fuhr, R./Thiel, H.-U. (Hrsg.): Pädagogische Beratung, Stuttgart, 32-50
- Gerken, Gerd/Merks, Michael J.* (2000): Szenen statt Zielgruppen. Vom Produkt zum Kult. Die Praxis der Interfusion, Frankfurt am Main
- Gibbons, Michael et al.* (1994): The New Production of Knowledge, London
- Giddens, Anthony* (1998): The Third Way: The Renewal of Social Democracy, Cambridge
- Gieseke, W.* (2000): Beratung in der Weiterbildung – Ausdifferenzierung der Beratungsbedarfe, in: Literatur- und Forschungsreport Weiterbildung Nr. 46, 10-17.
- Gilbert, Neil* (2002): Transformation of the Welfare State. The Silent Surrender of Public Responsibility, Oxford/New York
- Gilbert, Neil/Gilbert, Barbara* (1989): The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America, Oxford/New York
- Gilbert, Neil/Specht, Harry/Terrell, Paul* (1993): Dimensions of Social Welfare Policy, Englewood Cliffs, New Jersey
- Glennerster, H.* (1991): Quasi-Markets for Education, in: The Economic Journal, Vol. 101, September 1991, 1268-1276
- Gorz, Andre* (2002): Welches Wissen? Welche Gesellschaft?, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Gut zu Wissen. Links zur Wissensgesellschaft, Münster, 14-35.

*Gramlinger, Franz* (2002): Lernen in Netzen – Chancen, Probleme, Potenziale, in: bwp@, Ausgabe 2a [URL: [http://www.bwpat.de/ausgabe2a/gramlinger\\_bwpat2a.html](http://www.bwpat.de/ausgabe2a/gramlinger_bwpat2a.html); Stand 21.10.2007]

*Grande, Edgar* (1993): Die neue Architektur des Staates. Aufbau und Transformation nationalstaatlicher Handlungskapazität – untersucht am Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik, in: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbuch, Opladen, 51-72

*Granovetter, Mark* (1973): The Strength of Weak Ties, in: American Journal of Sociology, 78. Jg., Nr. 6, 1360-1380

*Gross, Peter* (1994): Die Multioptionsgesellschaft, Frankfurt am Main

*Grubb, W. Norton* 2004: An Occupation in Harmony: The Roles of Markets and Government in Career Information and Guidance, in: International Journal for Educational and Vocational Guidance, Vol. 4, Nr. 1, 123–139

*Guggenberger, Bernd* (1982): Am Ende der Arbeitsgesellschaft – Arbeitsgesellschaft ohne Ende?, in: Benseler, Frank et al. (Hrsg.): Zukunft der Arbeit, Eigenarbeit, Alternativökonomie?, Hamburg, 63- 83

*Haan, Gerhard de und Poltermann, Andreas* (2002): Funktion und Aufgaben von Bildung und Erziehung in der Wissensgesellschaft, Berlin

*Haas, H.* (2003): Berufliche Beratung, in: Krause, C./Fittkau, B./Fuhr, R./Thiel, H.-U. (Hrsg.): Pädagogische Beratung, Stuttgart, 257-276

*Hack, Lothar* (2006): Wissensformen zum Anfassen und zum Abgreifen. Konstruktive Formationen der „Wissensgesellschaft“ respektive des „Transnationalen Wissenssystems“, in: Bittlingmayer, Uwe H./Bauer, Ullrich (Hrsg.): Die „Wissensgesellschaft“. Mythos, Ideologie oder Realität?, Wiesbaden, 109-172

*Hall, Peter A.* (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: Comparative Politics, 25. Jg, Nr. 3, 275-296

*Hanesch, W.* (2001): Activation: Narratives and Realities. A Seven Countries Comparison, „Vision and Divisions“, Fifth Conference of the European Sociological Association (ESA), 30. August 2001, Helsinki

*Harke, Dietrich/Krüger, Heinrich* (1999): Weiterbildungsberatung in den neuen Bundesländern. Entwicklung und Leistungen unterstützender Strukturen für die Weiterbildung, Berlin

*Harney, Klaus* (1994): Form und Gegenform. Zur Funktion sozialer Netzwerke, in: Hagedorn, Friedrich et al. (Hrsg.): Anders arbeiten in Bildung und Kultur. Kooperation und Vernetzung als soziales Kapital, Weinheim/Basel, 31-44.

- Hauck, K.* (2000): SGB VIII; Kinder- und Jugendhilfe – Kommentar, Berlin
- Hayek, Friedrich A. von* (1971): Verfassung der Freiheit, Tübingen
- Head, John G.* (1966): On Merit Goods, in: Finanzarchiv, 25. Jg., Nr. 1, 1-25
- Head, John G.* (1969): Merit Goods Revisited, in: Finanzarchiv, 28. Jg., Heft 2, 214-225
- Heidenreich, Martin* (2002): Merkmale der Wissensgesellschaft, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Bundesrepublik Deutschland), Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Österreich), Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Schweiz) (Hrsg.): Lernen in der Wissensgesellschaft. Beiträge des OECD/CERI-Regionalseminars für deutschsprachige Länder in Esslingen (Bundesrepublik Deutschland) vom 08.-12. Oktober 2001, Innsbruck, 334-363
- Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.)* (2002): Gut zu Wissen. Links zur Wissensgesellschaft, Münster
- Heinz, W.-R.* (1988): Übergangsforschung: Überlegungen zur Theorie und Methodik, in: Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.): Berufseinstieg heute, München, 9-29
- Heinze, Rolf G.* (1986): „Neue Subsidiarität“ – Zum soziologischen und politischen Gehalt eines aktuellen sozialpolitischen Konzepts, in: ders. (Hrsg.): Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik?, Opladen, 13-38
- Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Spalink, Dieter/Stöbe-Blossey, Sybille* (2005): Einführung: Der aktivierende Staat. Hintergründe und Merkmale eines Leitbildes für öffentliches Handeln, in: Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie, Berlin, 9-24
- Héritier, Adrienne* (1993): Einleitung: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: dies. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuordnung, Opladen, 9-36
- Hermann, S.* (2004): Produktive Wissensarbeit: Eine Herausforderung, in: ders. (Hrsg.): Ressourcen strategisch nutzen – Wissen als Basis für den Dienstleistungserfolg, Stuttgart, 207-228
- Herr, E. L./Cramer, S.* (1995): Career guidance and Counselling through the Life Span: Systematic Approaches (5. Auflage), Boston
- Hesse, Jens Joachim* (1987): Aufgaben einer Staatslehre heute, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Jens Joachim/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1987: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden, 55-87

- Hirscher, Gerhard/Sturm, Roland* (2001): Einführung, in: dies. (Hrsg.): Die Strategie des „Dritten Weges“. Legitimation und Praxis sozialdemokratischer Regierungspolitik, München, 9-13
- Hitzler, Ronald* (2006): Individualisierte Wissensvorräte. Existenzbastler zwischen post-traditionaler Vergemeinschaftung und postmoderner Sozialpositionierung, in: Tänzler, Dirk/Knoblauch, Hubert/Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.): Zur Kritik der Wissensgesellschaft, Konstanz, 257-276
- Hitzler, Ronald/Bucher, Thomas/Niederbacher, Arne* (2005): Leben in Szenen. Formen jugendlicher Vergemeinschaftung heute (2. Auflage), Opladen
- Hoffmann-Riem, Wolfgang* (2001): Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates, Frankfurt a.M.
- Holsapple, C. W./Whinston, A. B.* (1987): Knowledge-Based Organizations, in: The Information Society, Vol. 5, Nr. 2, 77-90
- Holzer, Boris* (2006): Netzwerke, Bielefeld
- Holzappel, Hartmut* (2000): Bildung und aktivierender Sozialstaat, in: Mezger, Erika/West, Klaus-W. (Hrsg.): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg, 63-80
- Hombach, Bodo* (1998): Aufbruch. Die Politik der Neuen Mitte, München/Düsseldorf
- Hradil, Stefan* (1995): Die „Single-Gesellschaft“, München
- IMBWL [Innenministerium Baden-Württemberg]* (1999): Qualitätsmanagement und lernende Organisation in der Landesverwaltung Baden-Württemberg, Stuttgart
- Ivey, A. E.* (1983): Intentional interviewing and Counselling, Monterey, California
- Ivey, A. E.* (1994): Intentional interviewing and Counselling, Monterey, California
- Ivey, A. E./Authier, J.* (1978): Microcounselling (2. Ausgabe), Springfield, Illinois
- Janis, I./Mann, L.* (1977): Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice and Commitment, New York
- Jann, Werner* (1998): Politik und Verwaltung im funktionalen Staat, in: Jann, Werner/König, Klaus/Landfried, Christine/Wordelmann, Peter (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, 253-280
- Jarvis, P. S.* (2003): Career Management Paradigm Shift: Prosperity for Citizens, Windfall for Governments, [URL: <http://www.sowi-online.de/reader/berufsorientierung/akteure-nlwc.htm>; Stand: 28.11.2006]

*Jenschke, B.* (2004): Internationale Standards für Qualität und Professionalität in der Beratung. Fachtagung „Zukunft der Beratung für Bildung, Beruf und Beschäftigung“ des Gustav-Stresemann-Instituts, Juni 2004, Bonn

*Jütte, Wolfgang* (2002): Die Netzwerkanalyse zur Untersuchung von Kooperationsstrukturen in der Weiterbildung, in: bwp@, Ausgabe 3 [URL: [http://www.bwpat.de/ausgabe3/juette\\_bwpat3.pdf](http://www.bwpat.de/ausgabe3/juette_bwpat3.pdf); Stand: 21.10.2007]

*Jungk, Sabine* (1994): Kooperation und Vernetzung. Strukturwandel als Kompetenzanforderung, in: Hagedorn, Friedrich et al. (Hrsg.): Anders arbeiten in Bildung und Kultur. Kooperation und Vernetzung als soziales Kapital, Weinheim/Basel, 61-76

*Karges, Rosemarie/Lehner, Ilse M.* (2003): Soziale Arbeit zwischen eigenem Anspruch und beruflicher Realität – Veränderungen der Arbeitsbedingungen und der Arbeitsbezüge, in: Dahme, Hans-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen, 333-368

*Kaufmann, Franz-Xaver* (1999): Sozialstaatlichkeit unter den Bedingungen moderner Wirtschaft, in: Korff, W. et al. (Hrsg.): Handbuch der Wirtschaftsethik, Band 1, Gütersloh, 800-830

*Kaufmann, Franz-Xaver* (2002): Sozialpolitik und Sozialstaat: Soziologische Analysen, Opladen

*Kejcz, Yvonne* (1988): Weiterbildungsberatung, Heidelberg

*Kessl, Fabian/Otto, Hans-Uwe* (2003): Aktivierende soziale Arbeit. Anmerkungen zur neosozialen Programmierung sozialer Arbeit, in: Dahme, Hans-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen, 57-74

*Killeen, J.* (1996): Career Theory, in: Watts, A. G./Law B./Killeen, J./Kidd, J. M./Hawthorn, R. (Hrsg.): Rethinking Careers Education and Guidance, London, 23-45

*Kirchhöfer, Dieter* (2001): Widersprüche in der Herausbildung einer neuen Lernkultur, in: Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (NRW) (Hrsg.): Eine neue Lernkultur: Tor zur Wissensgesellschaft. Reader erstellt von Arthur Fischkopf, Bönen, 13-15

*Konzendorf, Götz* (1998): Zur Funktionalität des Staates am Übergang zur transindustriellen Gesellschaft – Sieben Thesen zur Notwendigkeit eines aktiven, entwicklungssteuernden Staates, in: Jann, Werner/König, Klaus/Landfried, Christine/Wordelmann, Peter (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Carl Böhrer zum 65. Geburtstag, Baden-Baden, 75-90

*Kooiman, Jan* (1993): Social-Political Governance: Introduction, in: Ders.: Modern Governance. New Government-Society Interactions, London/Newbury Park/New Delhi, 1-8

*Kocyba, H.* (2004): Wissen, in: Bröckling, U. et al. (Hrsg.): *Glossar der Gegenwart*, Frankfurt am Main, 300-306

*Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen* (1996): *Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Teil I*, Bonn

*Konle-Seidl, Regina* 2002: Steigerung von Effizienz und Reputation in der Arbeitsvermittlung – Fragen der Privatisierung oder Modernisierung im Spiegel internationaler Ansätze und Erfahrungen, in: *IAB Werkstattbericht Nr. 15*, 1-46

*Krämer, R.* (2001): Die Berufsberatung in Deutschland von den Anfängen bis heute – eine historische Skizze, in: *ibv Nr. 16* vom 18. April 2001, 1097-1105

*Krapp, A. & Weidenmann, B.* (2001): *Pädagogische Psychologie*, Weinheim

*Kreft, W.* (2003): Qualitätsmanagement – Praktische Umsetzung eines Modells der Berufsberatung in Liechtenstein, in: *Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit. - 52. Jg., Nr. 20*, 18-21

*Kress, Ulrike* (1998): Vom Normalarbeitsverhältnis zur Flexibilisierung des Arbeitsmarktes – Ein Literaturbericht, in: *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung*, 31. Jg., Nr. 3, 488-505

*Krug, Peter* (2003): Der Stellenwert von Selbstgesteuertem Lernen im Konzept des lebenslangen Lernens, in: Behrmann, Detlev/Schwarze, Bernd (Hrsg.): *Selbstgesteuertes lebenslanges Lernen. Herausforderungen an die Weiterbildungsorganisation*, Bielefeld, 47-61

*Küppers, G.* (2003): Wissen und Nicht-Wissen. Für einen neuen Umgang mit Wissenschaft und Technik, in: Mutius, B. von (Hrsg.): *Die andere Intelligenz*, Stuttgart, 44-56

*Kuhnert, P.* (2004): Arbeitslosenberatung: Entwicklung und Perspektiven, in: Nestmann, F. u. a. (Hrsg.) (2004b): *Das Handbuch der Beratung, Bd. 2: Ansätze, Methoden und Felder*, Tübingen, 959-976

*Kultusministerkonferenz/Deutscher Philologenverband/Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft/Verband Bildung und Erziehung/Bundesverband der Lehrerinnen und Lehrer an beruflichen Schulen/Verband Deutscher Realschullehrer/Bundesverband der Lehrerinnen und Lehrer an Wirtschaftsschulen* (2006): *Fördern und Fordern – eine Herausforderung für Bildungspolitik, Eltern, Schule und Lehrkräfte. Gemeinsame Erklärung der Bildungs- und Lehrgewerkschaften und der Kultusministerkonferenz*

*Lamping, Wolfram/Schridde, Henning/Plaß, Stefan/Blanke Bernhard* (2002): *Der Aktivierende Staat. Positionen, Begriffe, Strategien. Studie für den Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung*, Bonn

*Lamping, Wolfram/Schridde, Henning* (2004): Der „Aktivierende Sozialstaat“ – ordnungs- und steuerungstheoretische Aspekte, in: Lütz, Susanne/Czada, Roland (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven, Wiesbaden, 39-65

*Landsberg, G. von* (1977): Verlauf und Ergebnis von Berufsberatungsgesprächen, Frankfurt

*Larsen, J. E.* (2005): The Active Society and Activation Policy – Ideologies, Contexts and Effects, in: Andersen, J. G./Guillemard, A.-M./Jensen, P. H./Pfau-Effinger, B. (Hrsg.): The Changing Face of Welfare – Consequences and Outcomes from a Citizenship Perspective, Bristol, 135-150

*Lehmbruch, Gerhard* (1987): Administrative Interessenvermittlung, in: Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.): Verwaltung und ihre Umwelt. Festschrift für Thomas Ellwein, Opladen, 11-43

*Lehner, Franz* (2003): Informationsgesellschaft und wissensbasierte Volkswirtschaft: Bilder des wirtschaftlichen und sozialen Wandels, in: Institut für Arbeit und Technik: Jahrbuch 2002/2003, Gelsenkirchen, 55-76

*Leisering, Lutz/Hilkert, Bernhard* (2000): Von Großbritannien lernen? Wohlfahrtsstaatsreform im Zeichen des Dritten Weges – Das Beispiel aktivierender Sozialhilfepolitik unter Blair, London

*Leong, F. T.* (1996): Challenges to career counselling: boundaries, cultures, and complexity, in: Savickas, M.L./Walsh, W.B. (Hrsg.): Handbook of Career Counselling – Theory and Practice, Palo Alto, California, 333-345

*Levacic, R./Woods, P. A.* (2000): Quasi-markets and school performance: evidence from a study of English secondary schools, in: Weiss, M./Weishaupt, H. (Hrsg.): Bildungsökonomie und Neue Steuerung. Beiträge zur Bildungsplanung und Bildungsökonomie, Band 9, Frankfurt am Main/Berlin/Brüssel/New York/Oxford/Wien, 53-89

*Liermann, H.* (2004): Schulpsychologische Beratung, in: Nestmann, F. et al. (Hrsg.) (2004b): Das Handbuch der Beratung, Bd. 2: Ansätze, Methoden und Felder, Tübingen, 865-875

*Lijphart, A.* (1994): Democracies: Forms, Performance and Constitutional Engineering, in: European Journal of Political Research, 25. Jg., Nr. 1, 1-17

*Lister, Ruth* (2004): The Third Way's Social Investment State, in: Lewis, Jane/Surender, Rebecca (Hrsg.): Welfare State Change. Towards a Third Way?, Oxford/New York, 157-181

*Luhmann, Niklas* (1992): Beobachtungen der Moderne, Opladen

- Lütz, Susanne* (2004): Der Wohlfahrtsstaat im Umbruch – Neue Herausforderungen, wissenschaftliche Kontroversen und Umbauprozesse, in: dies./Czada, Roland (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat – Transformation und Perspektiven, Wiesbaden, 11-35
- Maaser, Wolfgang* (2003): Normative Diskurse der neuen Wohlfahrtspolitik, in: Dahme, Hans-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen, 17-36
- Machlup, F.* (1962): The Production and Distribution of Knowledge in the United States, Princeton
- MacIntyre, A.* (1987): Der Verlust der Tugend. Zur moralischen Krise der Gegenwart, Frankfurt a.M.
- Majchrzak, A.* (1984): Methods for Policy Research, Beverly Hills, California
- Majone, Giandomenico* (1996): Regulating Europe, London
- Mandl, Heinz/Krause, Ulrike-Marie* (2002): Lernkompetenz für die Wissensgesellschaft, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Bundesrepublik Deutschland), Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Österreich), Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Schweiz) (Hrsg.): Lernen in der Wissensgesellschaft. Beiträge des OECD/CERI-Regionalseminars für deutschsprachige Länder in Esslingen (Bundesrepublik Deutschland) vom 08.-12. Oktober 2001, Innsbruck, 239-265
- Maydell, B. von/Borchardt, K./Henke, K.-D./Leitner, R./Muffels, R./Quante, M./Rauhala, P.-L./Verschraegen, G./Zukowski, M.* (2006): Enabling Social Europe, Berlin/Heidelberg
- Mayhew, D.* (1974): Congress: The Electoral Connection, New Haven
- Mayntz, Renate* (1983): Implementation politischer Programme II, Opladen
- Mayntz, Renate* (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Ellwein, Thomas/Hesse, Jens Joachim/Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. 1987: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Baden-Baden, 89-109
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (1973): Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.* (1995): Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: dies. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt a.M./New York, 9-38
- McCarthy, J.* (2001): The skills, training and qualifications of guidance workers. [URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/24/2698214.pdf>; Stand: 05.12.2006]

- Merkel, Wolfgang* (2000): Die Dritten Wege der Sozialdemokratie ins 21. Jahrhundert, in: Berliner Journal für Soziologie, 10. Jg., Nr. 1, 99-124
- Meyer, H.-D.* (2001): Educational Autonomy in a Civil Society: A Model of Checks and Balances, in: Meyer, H.-D. & Boyd, W. L. (Hrsg.): Education between State, Markets, and Civil Society. Comparative Perspectives, London
- Meyer, Thomas* (2004): Die Agenda 2010 und die soziale Gerechtigkeit, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS), 45. Jg., Heft 2, 181-190
- Miller, G./de Shazer, St.* (1991) Jenseits von Beschwerden: Ein Entwurf der Kurztherapie, in: Reiter, L./Ahlers, C. (Hrsg.): Systemisches Denken und therapeutischer Prozess, Berlin
- Möller, S.* (2002): Marketing in der Weiterbildung – Eine empirische Studie an Volkshochschulen, Bielefeld
- Mörth, M./Söller, I.* (2005): Handbuch für die Berufs- und Laufbahnberatung, Göttingen
- Mückenberger, Ulrich* (1989): Der Wandel des Normalarbeitsverhältnisses unter Bedingungen einer Krise der Normalität, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 4, 211-223.
- Mückenberger, Ulrich* (1990): Normalarbeitsverhältnis: Lohnarbeit als normativer Horizont sozialer Sicherheit?, in: Sachsse, Christoph/Engelhardt, H. Tristram (Hrsg.): Sicherheit und Freiheit, 158-178
- Müller, Günter F.* (2004): Selbstführungskompetenz: Messung und berufsbezogene Korrelate, in: Wiese, Bettina S. (Hrsg.): Individuelle Steuerung beruflicher Entwicklung. Kernkompetenzen in der modernen Arbeitswelt, Frankfurt am Main, 91-104
- Müller-Kohlenberg, Lothar* (2007): Berufsberatung – Von den Anfängen bis zur Gegenwart – Eine knappe sozialhistorische Skizze, in: dvb-Forum. Zeitschrift des Deutschen Verbandes für Bildungs- und Berufsberatung e.V., 3. Jg., Nr. 1, 31-39
- Musgrave, R. A.* (1957): "A Multiple Theory of Budget Determination", in: Finanzarchiv, 17. Jg., Nr. 2, 333-343
- Musgrave, R. A.* (1959): The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy, New York/Toronto/London
- Mutzeck, W.* (2004): Kooperative Beratung, in: Nestmann, F. u. a. (Hrsg.) (2004b): Das Handbuch der Beratung, Bd. 2: Ansätze, Methoden und Felder, Tübingen, 691-698
- NACCEG [National Advisory Council for Careers & Educational Guidance]* (2004): Principles for Coherent Information, Advice and Guidance Delivery (Matrix-Standards), Leicester

*Naschold, Frieder/Bogumil, Jörg* (2000): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen

*Naschold, Frieder/Budäus, Dietrich/Jann, Werner/Mezger, Erika/Oppen, Maria/Picot, Arnold/Reichard, Christoph/Schanze, Erich/Simon, Nikolaus* (1996): Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden, Berlin

*Nell-Breuning, Oswald von* (1976): Das Subsidiaritätsprinzip. In: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, Heft 1, 6-17

*Nell-Breuning, Oswald von* (1990): Baugesetze der Gesellschaft: Solidarität und Subsidiarität, Freiburg i.Br.

*Nestmann, Frank* (2004a): Ressourcenorientierte Beratung, in: Nestmann, F. et al. (Hrsg.) (2004b): Das Handbuch der Beratung, Bd. 2: Ansätze, Methoden und Felder, Tübingen, 725-736

*Nestmann, Frank* (2004b): Beratungsmethoden und Beratungsbeziehung, in: Nestmann, F. et al. (Hrsg.) (2004b): Das Handbuch der Beratung, Bd. 2: Ansätze, Methoden und Felder, Tübingen, 783-796.

*Nestmann, Frank et al. (Hrsg.)* (2004a): Das Handbuch der Beratung, Bd. 1: Disziplinen und Zugänge, Tübingen

*Nestmann, Frank et al. (Hrsg.)* (2004b): Das Handbuch der Beratung, Bd. 2: Ansätze, Methoden und Felder, Tübingen

*Nestmann, Frank et al.* (2007): Die Zukunft der Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung, in: Sickendiek, U. et al. (Hrsg.): Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung, Tübingen, 13-52.

*Nicholson, N./West, M.* (1989): Transitions, Work Histories and Careers, in: Arthur, M.B./Hall, D.T./Lawrence, B.S. (Hrsg.): Handbook of Career Theory, Cambridge, 181-201

*Nonaka, I./Takeuchi, H.* (1995): The Knowledge-Creating Company. How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation, New York/Oxford

*Nuissl, Ekkehard* (2002): Biografie, Lebenslauf und Bildungssystem, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Bundesrepublik Deutschland), Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Österreich), Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Schweiz) (Hrsg.): Lernen in der Wissensgesellschaft. Beiträge des OECD/CERI-Regionalseminars für deutschsprachige Länder in Esslingen (Bundesrepublik Deutschland) vom 08.-12. Oktober 2001, Innsbruck, 323-333

*Nuissl, Ekkehard/Schiersmann, Christiane/Siebert, Horst* (2006): Editorial, in: REPORT. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung, 29. Jg., Nr. 4, 5-6

*Nullmeier, Frank* (2002): Auf dem Weg zu Wohlfahrtsmärkten?, in: Süß, Werner (Hrsg.): Deutschland in den 90er Jahren. Politik und Gesellschaft zwischen Wiedervereinigung und Globalisierung, Opladen, 267-281

*OECD* (2002a): Why Career Information, Guidance and Counselling Matter for Public Policy, Paris

*OECD* (2002b): OECD Review of Career Guidance Policies – Country Note Germany, Paris

*OECD* (2003): Neue Ansätze der Berufsberatung. Bildungspolitische Analyse, Paris

*OECD* (2004): Career Guidance and Public Policy. Bridging the Gap, Paris

*Oelkers, J.* (2006): Bildungsstandards in einem entwickelten System: Das Beispiel England. Vortrag in der bildungsrätlichen Kommission Bildungsstandards am 14. November 2006 in Zürich

*Offe, Claus* (1984): Arbeitsgesellschaft. Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Campus Verlag, Frankfurt am Main

*Offe, Claus* (1988): Opfer des Arbeitsmarktes. Zur Theorie der strukturierten Arbeitslosigkeit, Luchterhand Verlag, Darmstadt

*Olk, Thomas* (2000): Weder Rund-um-Versorgung noch „pure“ Eigenverantwortung – aktivierende Strategien in der Politik für Familien, alte Menschen, Frauen Kinder und Jugendliche, in: Mezger, Erika/West, Klaus-W. (Hrsg.): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg, 105-124

*Olk, Thomas* (2005): Lebenssituationen von Kindern und Familien - Herausforderungen für Politik und Gesellschaft, in: Esch, Karin/Mezger, Erika/Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.): Kinderbetreuung - Dienstleistung für Kinder. Handlungsfelder und Perspektiven, Wiesbaden, 39-72

*Patton, W./Lokan, J.* (2001): Perspectives on Donald Super's Construct of Career Maturity, in: International Journal for Educational and Vocational Guidance, Vol. 1, Nr. 1, 31-48

*Pierson, Paul* (2001): The New Politics of the Welfare State, Oxford/New York

*Plant, Peter* (2004): Quality in Career Guidance: Issues and Methods; in: International Journal for Educational and Vocational Guidance, Vol. 4, Nr. 2-3, 141-157

*Powell, Martin* (2000): New Labour and the third way in the British welfare state: a new and distinctive approach?, in: Critical Social Policy, 20. Jg., Nr. 1, 39-60

*Putnam, R. D.* (2002): Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society, Oxford

*Raab, E./Rademacker, H.* (1999): Strukturmerkmale der regionalen Übergangssysteme von der Schule in den Beruf – Entwicklungsperspektiven und Empfehlungen, in: Radema-

cker, H. (Hrsg.): Hilfen zur beruflichen Integration. Beispiele und Empfehlungen zur Gestaltung kommunaler Berufsbildungspolitik, München

*Radtke, P./Wilmes, D.* (2002): European Quality Award, München

*Rammstedt, Otthein* (1975): Alltagsbewußtsein von Zeit, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 27. Jg., Nr. 1, 47-63

*Rat der Europäischen Union* (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Lissabon 23. und 24. März 2000

*Rat der Europäischen Union* (2001a): Bericht des Rates (Bildung) an den Europäischen Rat "Die konkreten künftigen Ziele der Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung"

*Rat der Europäischen Union* (2001b): Allgemeine und berufliche Bildung 2010 - Unterschiedliche Systeme, Gemeinsame Ziele

*Rat der Europäischen Union* (2002a): Arbeitsprogramm „Allgemeine und berufliche Bildung 2010“

*Rat der Europäischen Union* (2002b): Entschließung des Rates vom 27. Juni 2002 zum lebensbegleitenden Lernen, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 163 vom 09.07.2002

*Rat der Europäischen Union* (2002c): Entschließung des Rates vom 19. Dezember 2002 zur Förderung einer verstärkten europäischen Zusammenarbeit bei der beruflichen Bildung, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften C 13/2 vom 18.01. 2003

*Rat der Europäischen Union* (2003a): Beschluss (EG) Nr. 578/2003 des Rates vom 22. Juli 2003 über die Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten

*Rat der Europäischen Union* (2004): Entschließung des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten über den Ausbau der Politiken, Systeme und Praktiken auf dem Gebiet der lebensbegleitenden Beratung in Europa

*Reich, J.* (2005): Soziale Milieus als Instrument des Zielgruppenmarketings in der Weiterbildung. *Bildungsforschung*, 2(2). [URL: <http://www.bildungsforschung.org/Archiv/2005-01/milieus/>; Stand: 05.12.2006]

*Reichard, Christoph* (1988): Der Dritte Sektor. Entstehung, Funktion und Problematik von Nonprofit-Organisationen aus verwaltungswissenschaftlicher Sicht, in: *Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft*, 41. Jg., Nr. 9, 363-370

*Reichard, Christoph* (1998): Institutionelle Wahlmöglichkeiten bei der öffentlichen Aufgabenwahrnehmung in: Budäus, Dietrich (Hrsg.): *Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung*, Baden-Baden, 121-154

*Reichard, Christoph* (1999): Staats- und Verwaltungsmodernisierung im „aktivierenden Staat“, in: Verwaltung und Fortbildung (VuF). Schriften der Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung [URL: [http://www.uni-potsdam.de/u/ls\\_puma/!PUBLIKATIONEN/publik\\_online\\_vuf.html](http://www.uni-potsdam.de/u/ls_puma/!PUBLIKATIONEN/publik_online_vuf.html); Stand: 05.02.2008]

*Reichard, Christoph* (2002): Governance öffentlicher Dienstleistungen, in: Budäus, Dietrich et al. (Hrsg.): Public und Nonprofit Management. Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder, Hamburg: Arbeitsbereich Public Management, Hamburger Univ. für Wirtschaft und Politik, 25-42.

*Reichard, Christoph* (2004): Das Konzept des Gewährleistungsstaates, in: Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (GÖW) (Hrsg.): Neue Institutionenökonomie, Public Private Partnership, Gewährleistungsstaat. Berlin 2004, 48-60.

*Reichenbecher, H.* (1975): Bildungsberatung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Heller, K. (Hrsg.): Stand und Planung der Bildungsberatung im In- und Ausland, Stuttgart, 41-73.

*Reichenbecher, H. et al.* (2006): Von der Bildungsberatung zur Schulpsychologischen Beratung – Eine kommentierte Dokumentation. Vierzig Jahre auf den Wellen der Bildungspolitik in Baden-Württemberg (1966-2066), Berlin

*Renner, G.* (2005): Ausländerrecht, Kommentar, München

*Richter, Ingo* (2002): Identitätsfindung in der Wissensgesellschaft, in: Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Bundesrepublik Deutschland), Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Österreich), Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Schweiz) (Hrsg.): Lernen in der Wissensgesellschaft. Beiträge des OECD/CERI-Regionalseminars für deutschsprachige Länder in Esslingen (Bundesrepublik Deutschland) vom 08.-12. Oktober 2001, Innsbruck, 283-295

*Rifkin, J.* (1995): The end of work, New York

*Rifkin, J.* (2000): The Age of Access: The New Culture of Capitalism – Where All of Life is a Paid-For Experience, New York

*Rifkin, J.* (2004): Das Ende der Arbeit und ihre Zukunft. Neue Konzepte für das 21. Jahrhundert; Frankfurt/New York, Campus.

*Ritter, Ernst-Hasso* (1979): Der kooperative Staat. Bemerkungen zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft, in: Archiv des öffentlichen Rechts (AöR), 389-413

*Riverin-Simard, D./Simard, Y.* (2005): Towards a Model of Continuous Participation: The Central Role of Career Counselling, Québec, Ministère de l'Éducation

*Rocheffort, David A./Cobb, Roger W.* (1993): Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice, in: *Policy Studies Journal*, 21. Jg, Nr. 1, 56-73

*Rogers, C. R.* (1951): Klientenzentrierte Psychotherapie, in: *Rogers, Carl R./Schmid, Peter F.: Personzentriert. Grundlagen einer Theorie und Praxis*, Mainz

*Rösner, Hans-Jürgen* (1997): Beschäftigungspolitische Implikationen des Globalisierungsphänomens, in: *Hauser, Richard (Hrsg.): Reform des Sozialstaats 1. Arbeitsmarkt, soziale Sicherung und soziale Dienstleistungen*, Schriften des Vereins für Sozialpolitik Band 251/I, 11-43

*Röber, Barbara* (2006): Wissensgesellschaftliche Pädagogik. Der transformierte Bildungsdiskurs als Realisierungs- und Ideologisierungsförm der Wissensgesellschaft, in: *Bittlingmayer, Uwe H. und Bauer, Ullrich (Hrsg.): Die „Wissensgesellschaft“. Mythos, Ideologie oder Realität?*, Wiesbaden, 251-284

*Rogers, C. R.* (1997): *Die nicht-direktive Beratung: counselling and psychotherapy*; Frankfurt am Main

*Rosa, Hartmut* (2005): *Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen der Moderne*, Frankfurt am Main

*Rüb, Friedbert W.* (2003): Vom Wohlfahrtsstaat zum „manageriellen Staat“? Zum Wandel des Verhältnisses von Markt und Staat in der deutschen Sozialpolitik, in: *Czada, Roland/Zintl, Reinhard (Hrsg.): Politik und Macht. PVS-Sonderheft 34/2003*, 256-299

*Sachverständigenrat Weiterbildung des Landes Rheinlandpfalz* 2005: Abschlussbericht, Mainz

*Savickas, M. L.* (2001): A Developmental Perspective on Vocational Behaviour: Career Patterns, Salience and Themes, in: *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, Vol. 1, Nr. 1, 49-57

*Schäffter, O.* (2004): Auf dem Weg zum Lernen in Netzwerken – Institutionelle Voraussetzungen für lebensbegleitendes Lernen, in: *Brödel, R. (Hrsg.): Weiterbildung als Netzwerk des Lernens*, Bielefeld, 29-48

*Scharpf, Fritz W.* (1973): Koordinationsplanung und Zielplanung, in: *Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.: Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes*, München, 107-114

*Scharpf, Fritz W.* (1992): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts, in: *Kohler-Koch, Beate (Hrsg.): Staat und Demokratie in Europa. 18. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft*, Opladen, 93-115

*Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien A.* (2000a): *Welfare and Work in the Open Economy*. Vol. 1., *From Vulnerability to Competitiveness*, Oxford

*Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien A.* (2000b): *Welfare and Work in the Open Economy*. Vol. 2., *Diverse Responses to Common Challenges*, Oxford

*Schemmann, Michael* (2006): *Weiterbildungsnetzwerke aus Sicht des soziologischen Neo-Institutionalismus*, in: *REPORT. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung*, 28. Jg., Nr. 4, 9-16

*Schiefele, U./Köller, O.* (2001): *Intrinsische und extrinsische Motivation*, in: *Rost, D.* (Hrsg.): *Handwörterbuch Pädagogische Psychologie*, Weinheim

*Schmid, Günther* (2005): *Gewährleistungsstaat und Arbeitsmarkt: Neue Formen von Governance in der Arbeitsmarktpolitik*, in: *Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.): *Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand*, Baden-Baden, 11-51

*Schmid, Josef* (1996): *Wohlfahrtsverbände in modernen Wohlfahrtsstaaten. Soziale Dienste in historisch-vergleichender Perspektive*, Opladen

*Schmid, Josef/Picot, Georg* (2001): *„Welfare to Work“ bei Blair und Schröder – eine Idee, zwei Realitäten?*, in: *Hirscher, Gerhard/Sturm, Roland* (Hrsg.): *Die Strategie des „Dritten Weges“. Legitimation und Praxis sozialdemokratischer Regierungspolitik*, München, 229-264

*Schmidt, Kurt* (1970): *Kollektivbedürfnisse und Staatstätigkeit*, in: *Haller, H. et al.* (Hrsg.): *Theorie und Praxis des finanzpolitischen Interventionismus. Fritz Neumark zum 70. Geburtstag*, Tübingen, 3-27

*Schmidt, Kurt* (1988): *Mehr zur Meritorik: Kritisches und Alternatives zu der Lehre von den öffentlichen Gütern*“, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS)* Band 108, 383-403.

*Schmitter, Phillippe C.* (1981): *Neokorporatismus: Überlegungen zur bisherigen Theorie und weiteren Praxis*, in: *Alemann, Ulrich von: Neokorporatismus*, Frankfurt/New York, 62-79

*Schiersmann, Christiane* (2002): *Lernen in der Wissensgesellschaft – Wissen in der lernenden Gesellschaft*, in: *Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Bundesrepublik Deutschland), Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur (Österreich), Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (Schweiz)* (Hrsg.): *Lernen in der Wissensgesellschaft. Beiträge des OECD/CERI-Regionalseminars für deutschsprachige Länder in Esslingen (Bundesrepublik Deutschland) vom 08.-12. Oktober 2001*, Innsbruck, 15-30.

*Schiersmann, Christiane* (2004): Beratung in der Weiterbildung – ein Überblick über Beratungsfelder und -anbieter, in: E. Herbrich & J. Jukeit (Hrsg.): Lebenslanges Lernen und Bildungsberatung zwischen Theorie und Praxis; Berlin: Karin Kramer Verlag, 14-35

*Schiersmann, Christiane* (2006): Profile lebenslangen Lernens – Weiterbildungserfahrungen und Lernbereitschaft der erwerbstätigen Bevölkerung, Bielefeld

*Schiersmann, C./Remmele, H.* (2004): Beratungsfelder in der Weiterbildung. Eine empirische Bestandsaufnahme; Grundlagen der Berufs- und Erwachsenenbildung, Band 38, Baltmannsweiler

*Schiersmann, Christiane/Thiel, Heinz-Ulrich* (2004): Beratung in der Weiterbildung, in: Nestmann, Frank et al. (Hrsg.): Das Handbuch der Beratung. Band 2: Ansätze, Methoden und Felder, Tübingen, 891-906

*Schober, Karin* (2000): Die Pluralisierung der Beratungslandschaft, in: Schober, K. (Hrsg.): Beratung im Umfeld beruflicher Bildung – Dokumentation der Beiträge zu den 11. Hochschultagen unter dem Thema „Berufsbildung zwischen innovativer Programmatik und offener Umsetzung“, Bielefeld, 14

*Schober, Karin* (2006): Herausforderungen an die Bildungs- und Berufsberatung in Deutschland vor dem Hintergrund der europäischen Diskussion und Beschlüsse, Berlin

*Schridde, Henning* (2003): Networked Governance und neue Wohlfahrtsstaatlichkeit – am Beispiel der Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit in Deutschland und Großbritannien, in: Grande, Edgar/Prätorius, Rainer (Hrsg.): Politische Steuerung und neue Staatlichkeit, Baden-Baden, 131-154

*Schridde, Henning* (2005): Zur Genese des Aktivierenden Staates. FoJus-Diskussionspapiere Nr. 1/2005

*Schröder, Gerhard* (2000): Die zivile Bürgergesellschaft. Zur Neubestimmung der Aufgaben von Staat und Gesellschaft, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 47. Jg., Nr. 4, 200-207

*Schröder, Gerhard/Blair, Tony* (1999): Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 44. Jg., Nr. 7, 887-896

*Schubert, Klaus* (1998): Netzwerkanalyse, in: Nohlen, Dieter (1994): Lexikon der Politik (Band 7 Politische Begriffe), München, 419

*Schulenberg, W./Loeber, H.-D./Loeber-Pautsch, U./Pühler, S.* (1978): Soziale Faktoren der Bildungsbereitschaft Erwachsener. Eine empirische Untersuchung, Stuttgart

*Schulenberg, W./Loeber, H.-D./Loeber-Pautsch, U./Pühler, S.* (1979): Soziale Lage und Weiterbildung, Braunschweig

*Schulze, Gerhard* (1992): Die Erlebnisgesellschaft. Kultursoziologie der Gegenwart, Frankfurt am Main/New York

*Schulze-Böing, Mattias* (1999): Aktivierung und Arbeitsmarkt. Ansatzpunkte für aktive Beschäftigungspolitik, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 50. Jg., Nr. 6, 357-365

*Schulze-Böing, Mattias* (2000): Leitbild „aktivierende Stadt“ – Konzepte zur aktivierenden Sozialpolitik und Arbeitsförderung auf kommunaler Ebene, in: Metzger, E./West, K.-W. (Hrsg.): Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg, 51-62

*Schuppert, Gunnar Folke* (1995): Zur Anatomie und Analyse des Dritten Sektors, in: Die Verwaltung, 28. Jg., Nr. 2, 137-200

*Schuppert, Gunnar Folke* (1998): Geändertes Staatsverständnis als Grundlage des Organisationswandels öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, in: Budäus, Dietrich (Hrsg.): Organisationswandel öffentlicher Aufgabenwahrnehmung, Baden-Baden, 19-60

*Schuppert, Gunnar Folke* (2002): Aktivierender Staat und Zivilgesellschaft – zwei Seiten einer Medaille?, in: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ des Deutschen Bundestags (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen, 185-207

*Schuppert, Gunnar Folke* (2005): Der Gewährleistungsstaat - modisches Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit?, in: ders. (Hrsg.): Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand, Baden-Baden, 11-51

*Sehrer, Armin* (2003): Die berufliche Schule in der Lernenden Region Bodensee: Regionale Funktion des Beraters, Knotenpunkts, Netzwerkers und Unterstützers im Übergang Schule-Ausbildung-Beruf, in: bwp@, Ausgabe 5 [URL: [http://www.bwpat.de/ausgabe5/praxis\\_sehrer\\_bwpat5.pdf](http://www.bwpat.de/ausgabe5/praxis_sehrer_bwpat5.pdf); Stand: 21.10.2007]

*Sennett, Richard* (1998): Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus, Darmstadt

*Shazer, S. de* (1999): Wege der erfolgreichen Kurztherapie, Stuttgart

*Sickendiek, Ursel* (2007): Theorien und Konzepte beruflicher Beratung, in: Sickendiek, U. et al. (Hrsg.): Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung, Tübingen

*Sickendiek, Ursel/Engel, Frank/Nestmann, Frank* (1999): Beratung – Eine Einführung in sozialpädagogische und psychosoziale Beratungsansätze, München

*Sickendiek, Ursel/Nestmann, Frank/Engel, Frank/Bamler, Vera* (Hrsg.) (2007): Beratung in Bildung, Beruf und Beschäftigung, Tübingen

*Smart, R./Peterson, C.* (1997): Super's Career Stages and the Decision to Change Careers, in: Journal of Vocational Behaviour, Vol. 51, Nr. 3, 358-374

- Spiegler, M.D./Guevremont, D.C.* (1993): Contemporary Behaviour Therapy, Wadsworth
- Spindler, Olga* (2003): Aktivierende Ansätze in der Sozialhilfe, in: Dahme, Hans-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen, 225-246
- Spinner, Helmut F.* (1994): Die Wissensordnung. Ein Leitkonzept für die dritte Grundordnung des Informationszeitalters, Opladen
- Spinner, Helmut F.* (1998): Die Architektur der Informationsgesellschaft. Entwurf eines wissensorientierten Gesamtkonzeptes, Bodenheim
- Srubar, Ilja* (2006): Unwissengesellschaft. Moderne nach dem Verlust von Alternativen, in: Tänzler, Dirk, Knoblauch, Hubert, Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.): Zur Kritik der Wissensgesellschaft, Konstanz, 139-154
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.)* (2006): Datenreport 2006 – Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, Bundeszentrale für politische Bildung
- Stauber, B./Walther, A./Pohl, A.* (2007): Subjektorientierte Übergangsforschung, München.
- Stehr, Nico* (1994): Arbeit, Eigentum und Wissen. Zur Theorie von Wissensgesellschaften, Frankfurt am Main
- Stehr, Nico* (1999): „Wissensgesellschaften“ oder die Zerbrechlichkeit moderner Gesellschaften, in: Konrad, W./Schumm, W. (Hrsg.): Wissen und Arbeit. Neue Konturen von Wissensarbeit, Münster, 13-23
- Stehr, Nico* (2000): Die Zerbrechlichkeit moderner Gesellschaften, Weilerswist
- Stehr, Nico* (2006): Wissenspolitik, in: Tänzler, Dirk/Knoblauch, Hubert/Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.): Zur Kritik der Wissensgesellschaft, Konstanz, 31-56
- Steitz, Matthias* (2006): Zur Entwicklung von Wissensgesellschaft und Wissensarbeit
- Sterbling, Anton* (2002): Informationszeitalter und Wissensgesellschaft. Zum Wandel der Wissensgrundlagen der Moderne, Hamburg
- Stiehler, S.* (2004): Studien- und Studentenberatung, in: Nestmann, F. u. a. (Hrsg.) (2004b): Das Handbuch der Beratung, Bd. 2: Ansätze, Methoden und Felder, Tübingen, 877-889
- Stiftung Warentest (2004): Allein auf weiter Flur, in: Test 4/2004 [URL: <http://www.test.de/themen/bildung-soziales/test/-Weiterbildung/1167401/1167401/1171039/>; Stand: 30.01.2008]
- Storz, Peter* (2005): Wandel von Anforderungen in beruflicher Arbeit – Konsequenzen für berufliche Aus- und Fortbildung, in: Wiesner, Gisela und Wolter, Andrä (Hrsg.): Die ler-

nende Gesellschaft. Lernkulturen und Kompetenzentwicklung in der Wissensgesellschaft, Weinheim und München, 79-96

*Straka, Gerald A.* (2005): Selbstgesteuertes Lernen als Chance lebenslangen Lernens? Konzept, empirische Ergebnisse und Konsequenzen, in: Wiesner, Gisela und Wolter, Andrä (Hrsg.): Die lernende Gesellschaft. Lernkulturen und Kompetenzentwicklung in der Wissensgesellschaft, Weinheim und München, 161-179

*Straumann, U. E.* (2004): Klientenzentrierte Beratung, in: Nestmann, F. u. a. (Hrsg.) (2004b): Das Handbuch der Beratung, Bd. 2: Ansätze, Methoden und Felder, Tübingen, 641-654

*Strauss, Florian* (2004): Netzwerke und Beratung, in: Nestmann, F. et al. (Hrsg.): Das Handbuch der Beratung, Band 1: Disziplinen und Zugänge, Tübingen, 407-419

*Streeck, Wolfgang* (1995): From Market Making to State Building? Reflections on the Political Economy of European Social Policy, in: Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (Hrsg.): European Social Policy. Between Fragmentation and Integration, Washington, 389-431

*Streeck, Wolfgang/Schmitter Phillippe C.* (1985): Community, market, state – and associations? The prospective contribution of interest governance to social order, in: dies. (Hrsg.): Private Interest Government: Beyond Market and State, Beverly Hills/London, 1-29

*Struck, Norbert* (2003): Der aktivierende Staat und die Kinder- und Jugendhilfe, in: Dahme, Hans-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen, 369-380

*Sturzenhecker, Benedikt* (2003): Aktivierende Jugendarbeit?, in: Dahme, Hans-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen, 381-391

*Strzelewicz, W./Raapke, H.-D./Schulenberg, W.* (1966): Bildung und gesellschaftliches Bewußtsein – Eine mehrstufige soziologische Untersuchung in Westdeutschland, Stuttgart

*Sultana, Robert G.* 2004: Strategien zur Bildungs- und Berufsberatung. Trends, Herausforderungen und Herangehensweisen in Europa. Ein Synthesebericht des Cedefop, Luxemburg

*Super, D. E.* (1939): Occupational Level and Job Satisfaction, in: Journal of Applied Psychology, Vol. 23, Nr. 4, 547-564

*Super, D. E.* (1953): A Theory of Vocational Development, in: American Psychologist, Vol. 8, Nr. 5, 185-190

*Super, D. E.* (1954): Career Patterns as a Basis for Vocational Counselling, in: Journal of Counselling Psychology, Vol. 1, Nr. 1, 12-20

- Super, D. E.* (1955): The Dimensions and Measurement of Vocational Maturity, in: Teachers College Record, Vol. 57, Nr. 1, 151-163
- Super, D. E.* (1963): The Definition and Measurement of Early Career Behavior: A First Formulation, in: Personnel and Guidance Journal, Vol. 41, 775-779
- Super, D. E.* (1980): A Life-span, Life-space Approach to Career Development, in: Journal of Vocational Behavior, Vol. 13, Nr. 2, 282-298
- Super, D. E.* (1990): A life-span, life-space approach to career development; in: Brown, D./Brooks, L. et al. (Hrsg.): Career Choice and Development: Applying Contemporary Theories to Practice (2nd edition), San Francisco, 197-261
- Surender, Rebecca* (2004): Modern Challenges to the Welfare State and the Antecedents of the Third Way, in: Lewis, Jane/Surender, Rebecca (Hrsg.): Welfare State Change. Towards a Third Way?, Oxford/New York, 3-24
- Sydow, J.* (1992): Strategische Netzwerke – Evolution und Organisation, Wiesbaden
- Sydow, J.* (1999): Management von Netzwerkorganisationen. Zum Stand der Forschung, in: Sydow, J. (Hrsg.): Management von Netzwerkorganisationen, Opladen, 279-305.
- Tänzler, Dirk* (2006): Zur Kritik der Wissensgesellschaft. Einleitende Bemerkungen, in: ders./Knoblauch, Hubert/Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.): Zur Kritik der Wissensgesellschaft, Konstanz, 7-11
- Tänzler, Dirk/Knoblauch, Hubert/Soeffner, Hans-Georg* (Hrsg.) (2006): Zur Kritik der Wissensgesellschaft, Konstanz
- Taylor-Gooby, Peter* (1999): Markets and Motives. Trust and Egoism in Welfare Markets, in: Journal of Social Policy, Vol. 28, Nr. 1, 97-114
- Thatcher, M.* (2002): Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation, in: West European Politics, 25. Jg., Nr. 1, 125-147
- Theobald, A./Dreyer, M./Starsetzki, T.* (2003): Online Marktforschung. Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen, Wiesbaden
- Thiel, R.* (2004): Berufs- und Karriereberatung in Deutschland, in: Nestmann, F. et al. (Hrsg.) (2004b): Das Handbuch der Beratung, Bd. 2: Ansätze, Methoden und Felder, Tübingen, 907-918
- Thom, N./Ritz, A.* (2004): Public Management – Reformen und ihre Folgen, in: Koch, S. & Fisch, R. (Hrsg.): Schulen für die Zukunft. Neue Steuerung im Bildungswesen. Grundlagen der Schulpädagogik, Band 51, Baltmannsweiler, 121-137
- Tiemeyer, Ernst/Schweers, Christoph* (2004): Erfolgsfaktoren für den Aufbau und die Verstetigung von Bildungsnetzwerken, in: Pätzold, Günter/Stender, Jörg (Hrsg.): Lern-

ortkooperation und Bildungsnetzwerke. Band 21 zu den 13. Hochschultagen Berufliche Bildung, Bielefeld, 32-48

*Tippelt, R./Eckert, T./Barz, H. (1996): Markt und integrative Weiterbildung. Zur Differenzierung von Weiterbildungsanbietern und Weiterbildungsinteressen, Bad Heilbrunn*

*Tippelt, R. (2004): Weiterbildungsberatung zwischen Milieuorientierung und Regionalbezug, in: Brödel, R. (Hrsg.): Weiterbildung als Netzwerk des Lernens, Bielefeld, 141-160*

*Tippelt, R./Barz, H. (2003): Weiterbildungsverhalten sozialer Milieus – soziale und regionale Differenzierung von Weiterbildungsverhalten und Weiterbildungsinteressen, in: KAW (Hrsg.): Lebenswelten Arbeitswelten: Konsequenzen für die Weiterbildungspraxis – Dokumentation der Fachtagung der konzertierten Aktion Weiterbildung (KAW), Berlin, 9-13*

*Tractenberg, L./Streumer, J./Van Zolingen, S. (2002): Career Counselling in the Emerging Post-Industrial Society, in: International Journal for Educational and Vocational Guidance, Vol. 2, Nr. 2, 85-99*

*Trochim, W. M. (2006): The Research Methods Knowledge Base (2nd Edition) [URL: <http://www.socialresearchmethods.net/kb/>; Stand: 19.03.07]*

*Trösken, T./Geraedts, M. (2005): Barrierefreiheit von Arztpraxen am Beispiel Essen, in: Gesundheitswesen, 67. Jg, Nr. 11, 613-619*

*Trube, Achim (2003): Vom Wohlfahrtsstaat zum Workfarestate - Sozialpolitik zwischen Neujustierung und Umstrukturierung, in: Dahme, Hans-Jürgen/Otto, Hans-Uwe/Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (Hrsg.): Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat, Opladen, 177-203*

*Trube, Achim (2005): Ansätze zur Evaluation und Messung beraterischer Dienstleistungen in öffentlichen Verwaltungen, in: Verwaltung und Management, 11. Jg., Nr. 1, 67-73*

*Trube, Achim/Wohlfahrt, Norbert (2001): „Der aktivierende Sozialstaat“ – Sozialpolitik zwischen Individualisierung und einer neuen politischen Ökonomie der inneren Sicherheit, in: WSI-Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts in der Hans-Böckler-Stiftung, 54. Jg., Nr. 1, S. 27-35*

*Ullrich, Carsten G. (2002): Die „Aktivierbarkeit“ wohlfahrtsstaatlicher Adressaten. Zu den Grenzen aktivierender Sozialpolitik, in: Allmendinger, Jutta (Hrsg.): Entstaatlichung und soziale Sicherheit. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig, Bd. 2, Opladen, 946-960*

*Vobruba, Georg (1997): Arbeit und Einkommen nach der Vollbeschäftigung, in: Vobruba, Georg (Hrsg.): Autonomiegewinne. Sozialstaatsdynamik, Moralfreiheit, Transnationalität, Wien 1997, 41- 60*

*Vobruba, Georg* (1998): Ende der Vollbeschäftigungsgesellschaft, in: Eicker-Wolf, Kai u.a. (Hrsg.): Die arbeitslose Gesellschaft und ihr Sozialstaat, Marburg 1998, 21- 51.

*Vogel, S. K.* (1996): Freer Markets, More Rules, Ithaca

*Voelzke, T.* (2005): SGB I – Sozialgesetzbuch Erstes Buch – Juris Praxis-Kommentar, Saarbrücken

*Wagner, R. F.* (2004): Integrative Beratungsansätze, in: Nestmann, F. u. a. (Hrsg.) (2004b): Das Handbuch der Beratung, Bd. 2: Ansätze, Methoden und Felder, Tübingen, 663-674.

*Watt, G.* (1998): Supporting Employability: Guides to Good Practice in Employment Counselling and Guidance, Luxemburg

*Watts, A. G./Kidd, J. M.* (1978): Evaluating the Effectiveness of Career Guidance: a Review of the British Research, in: Journal of Occupational Psychology, Vol. 51, Nr. 3, 235-248

*Watts, A. G./Van Esbroeck, R.* (1998): New Skills for New Futures, Brüssel

*Walzer, Michael* (1992): Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit, Frankfurt a.M.

*Weber, Susanne Maria* (2006): Systemreflexive Evaluation von Netzwerken und Netzwerkprogrammen, in: REPORT. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 28. Jg., Nr. 4, 17-25

*Wegge, J.* (2003): Selbstmotivierung, in: Müller, G. F. (Hrsg.): Selbstverwirklichung im Arbeitsleben, Lengerich, 23-58

*Weiler, Hans N.* (2002): Wissen und Macht in einer Welt der Konflikte. Zur Politik der Wissensproduktion, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Gut zu Wissen. Links zur Wissensgesellschaft, Münster, 238-259

*Weinert, F. E.* (1982): Selbstgesteuertes Lernen als Voraussetzung, Methode und Ziel des Unterrichts, in: Unterrichtswissenschaft, 10 Jg., Nr. 2, 99-110

*Weingart, Peter* (2001): Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft, Weilerswist

*Weiß, Johannes* (2006): Wissenselite, in: Tänzler, Dirk/Knoblauch, Hubert/Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.): Zur Kritik der Wissensgesellschaft, Konstanz, 13-29

*Weiß, M.* (1999): Der Markt als Steuerungssystem im Schulwesen?, in: Leschinsky, A. (Hrsg.): The comprehensive school revisited: evidence from Western Europe, Frankfurt am Main, 71-84

*Weiß, M.* (2000): Vier Jahrzehnte Bildungsökonomie: Rückblick und Ausblick – Einführung in den Tagungsband, in: *Weiß, M./Weishaupt, H.* (Hrsg.): *Bildungsökonomie und Neue Steuerung. Beiträge zur Bildungsplanung und Bildungsökonomie, Band 9*, Frankfurt am Main/Berlin/Brüssel/New York/Oxford/Wien, 9-17

*Weiß, M.* (2001): Quasi-Märkte im Schulbereich. Eine ökonomische Analyse, in: *Zeitschrift für Pädagogik*, 43. Beiheft, Weinheim und Basel

*Weiß, M.* (2004): Finanzierung im Schulbereich und effizienzorientierte Steuerung, in: *Koch, S. & Fisch, R.* (Hrsg.): *Schulen für die Zukunft. Neue Steuerung im Bildungswesen. Grundlagen der Schulpädagogik, Band 51*, Baltmannsweiler, 107-119

*Weißbach, Hans-Jürgen* 2004: Berufsberatung als meritorisches Gut. Von der Messbarkeit des Nicht-Messbaren. Fachtagung des Gustav-Stresemann-Instituts: „Zukunft der Beratung für Bildung, Beruf und Beschäftigung“, Juni 2004, Bonn

*Weyer, J.* (2000): Zum Stand der Netzwerkforschung in den Sozialwissenschaften, in: *ders.* (Hrsg.): *Soziale Netzwerke: Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung*, München/Wien, 1-34

*Whiston, S. C./Sexton, T./Lasoff, D. L.* (1998): Career Intervention Outcomes: a Replication and Extension of Oliver and Spokane, in: *Journal of Counselling Psychology*, Vol. 45, Nr. 2, 150-165

*White, Stuart* (2004): Welfare Philosophy and the Third Way, in: *Lewis, Jane/Surender, Rebecca* (Hrsg.): *Welfare State Change. Towards a Third Way?*, Oxford/New York, 25-46

*Wieland, Rainer* (2004): Arbeitsgestaltung, Selbstregulationskompetenz und berufliche Kompetenzentwicklung, in: *Wiese, Bettina S.* (Hrsg.): *Individuelle Steuerung beruflicher Entwicklung. Kernkompetenzen in der modernen Arbeitswelt*, Frankfurt am Main, 169-195.

*Wiese, Bettina S.* (Hrsg.) (2004): *Individuelle Steuerung beruflicher Entwicklung. Kernkompetenzen in der modernen Arbeitswelt*, Frankfurt am Main

*Wiesner, R.* (2006): *Kinder- und Jugendhilfe*, München

*Wiesner, Gisela/Wolter, Andrä* (2005): Einleitung, in: *dies.* (Hrsg.): *Die lernende Gesellschaft. Lernkulturen und Kompetenzentwicklung in der Wissensgesellschaft*, Weinheim und München, 7-44

*Wilbers, Karl* (2002): Lernen in Netzen: Modernismen und Traditionen, Schismen und Integrationsversuche, in: *bwp@*, Ausgabe 2. [URL: [http://www.bwpat.de/ausgabe2/wilbers\\_bwpat2.html](http://www.bwpat.de/ausgabe2/wilbers_bwpat2.html), Stand: 21.10.2007]

*Wilbers, Karl* (2004): Die Bedeutung von Berufsbildungsnetzwerken – Lehr-/lerntheoretische, institutionell-systemisch, ökonomische Perspektiven auf ein aktuelles

Konzept der Berufsbildungsforschung, in: ders. (Hrsg.): Das Sozialkapital von Schulen. Die Bedeutung von Netzwerken, gemeinsamen Normen und Vertrauen für die Arbeit von und in Schulen, Bielefeld, 69-90

*Wilkins, U.* (2004): Häufige Unternehmenswechsel hochqualifizierter Arbeitskräfte. Bindungsorientierungen von Arbeitskraftunternehmern, in: Pongratz, H. J./Voß, G.G. (Hrsg.) (2004): Typisch Arbeitskraftunternehmer? Befunde der empirischen Sozialforschung; Berlin, 33-56

*Willke, Helmut* (1997): Supervision des Staates, Frankfurt am Main

*Willke, Helmut* (1998a): Systemisches Wissensmanagement, München/Basel

*Willke, Helmut* (1998b): Organisierte Wissensarbeit, in: Zeitschrift für Soziologie, 27. Jg., Heft 3, 161-177

*Willke, Helmut* (2001a): Wissensgesellschaft, in: Kneer, G./Nasseki, A./Schroer, M. (Hrsg.): Klassische Gesellschaftsbegriffe der Soziologie, München, 379-398

*Willke, Helmut* (2001b): Die Krisis des Wissens, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie, 26. Jg., Nr. 1, 3-26

*Willke, Helmut* (2002): Dystopia. Studien zur Krisis des Wissens in der modernen Gesellschaft, Suhrkamp, Frankfurt am Main

*Willke, Helmut* (2005): Symbolische Systeme. Grundriss einer soziologischen Theorie, München/Basel

*Wirth, Wolfgang* (1982): Inanspruchnahme sozialer Dienste – Bedingungen und Barrieren, Frankfurt a.M./New York

*Wohlfart, Ursula* (2006) (Hrsg.): Kooperation und Vernetzung in der Weiterbildung, Bielefeld

*Wolf, Getrud/Matalik, Silvia E.* (2006): Themennetze und die systematische Erzeugung von Neuem, in: REPORT. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 28. Jg., Nr. 4, 26-36

*Wolters, U.* (2000): Lösungsorientierte Kurzberatung. Was auf schnellem Wege Nutzen bringt, Leonberg

*Young, R. A./Valach, L.* (1996): Interpretation and action in career counselling, in: Savickas, M. L./Walsh, W. B. (Hrsg.): Handbook of career counselling – Theory and Practice, Palo Alto, California, 361-375

*Zihlmann, R.* (1998): Berufswahl in Theorie und Praxis, Zürich

*Zürn, Michael* (1998): Regieren jenseits des Nationalstaats. Globalisierung und Denationalisierung als Chance, Frankfurt am Main