

Kurzfassung

Bildungs- und Berufsberatung:

Bessere Verzahnung mit der öffentlichen Politik

Overview

Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap

German translation

Die Kurzfassungen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen. Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich

www.oecd.org/bookshop

Diese Kurzfassung ist keine amtliche OECD-Übersetzung.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Überblick und wichtigste Schlussfolgerungen

Einführung

Ziel der Bildungs- und Beschäftigungspolitik ist es u.a., Auswahlmöglichkeiten zu erweitern und Systeme aufzubauen, die den sich im Lebensverlauf wandelnden Bedürfnissen gerecht werden, weshalb die Beratung und Orientierung bei der Planung der beruflichen Laufbahn, also die Bildungs- und Berufsberatung, eine zunehmend wichtige Rolle für die öffentliche Politik spielen. Die öffentliche Politik ihrerseits ist wiederum wichtig für die Bildungs- und Berufsberatung: Sie gibt dieser den Rahmen vor und stellt den Großteil der von ihr benötigten Mittel bereit. Dennoch besteht zwischen diesen beiden Bereichen eine Kluft. Nur wenige Praktiker der Bildungs- und Berufsberatung lassen ein starkes Engagement in Fragen der öffentlichen Politik erkennen. Zudem wissen nur wenige politische Entscheidungsträger, wie die Bildungs- und Berufsberatung im Einzelnen organisiert und praktisch umgesetzt wird. In der vorliegenden Veröffentlichung wird anhand der Erfahrungen von 14 OECD-Ländern untersucht, wie diese Kluft überbrückt werden kann. Dabei geht es konkret um vier Fragen:

- Warum ist die Bildungs- und Berufsberatung wichtig für die öffentliche Politik? (Kapitel 1 und 2).
- Wie kann die Bildungs- und Berufsberatung in der Praxis effizienter angeboten werden? (Kapitel 3 bis 6).
- Wie sollte die Bildungs- und Berufsberatung personell ausgestattet und finanziert werden? (Kapitel 7 und 8).
- Wie kann die strategische Führungsfunktion gestärkt werden? (Kapitel 9 und 10).

Warum ist die Bildungs- und Berufsberatung wichtig für die öffentliche Politik?

In **Kapitel 1** werden die – vielfach seit langem bestehenden – Erwartungen beschrieben, die die politischen Entscheidungsträger der OECD-Länder in Bildungs- und Berufsberatungsdienste setzen, nämlich dass letztere die Effizienz der Bildungssysteme und der Arbeitsmärkte erhöhen und die soziale Gerechtigkeit fördern. Anschließend werden die in jüngerer Zeit zu Tage getretenen Herausforderungen dargelegt, die sich der Bildungs- und Berufsberatung im Kontext des lebenslangen

Lernens und der aktiven Arbeitsmarktpolitik stellen, d.h. eine deutliche Ausweitung des Zugangs zur Bildungs- und Berufsberatung zu gewährleisten, die entsprechenden Dienstleistungen in einem wesentlich flexibleren Rahmen anzubieten und dabei zugleich die Belastung der öffentlichen Kassen zu begrenzen. In dem Kapitel wird beschrieben, welche Konsequenzen diese neueren Herausforderungen für die Organisation und praktische Durchführung der Bildungs- und Berufsberatung haben. Derzeit sind diese Dienste im Allgemeinen nur einer begrenzten Zahl von Bevölkerungsgruppen zugänglich, auf bestimmte Lebensabschnitte beschränkt und auf kurzfristige Entscheidungen ausgerichtet. Für die Zukunft gilt es, diese Dienste so umzugestalten, dass sie ebenso auf die Entwicklung von Kompetenzen zur Berufswegplanung wie auf die Bereitstellung von Informationen und die direkte Entscheidungsfindung abzielen, und sie allen Bürgern in allen Lebensphasen zu öffnen – und zwar unter Bedingungen, an Orten und zu Zeitpunkten, die den diversifizierten Bedürfnissen der Nutzer dieser Dienste gerecht werden.

In **Kapitel 2** wird erläutert, dass überzeugende konzeptuelle und theoretische Argumente dafür sprechen, dass die Bildungs- und Berufsberatung die Umsetzung von Politikzielen, wie sie in Kapitel 1 beschrieben wurden, unterstützen kann. Die Form, in der Bildungs- und Berufsberatung angeboten wird, kann beispielsweise dazu beitragen, dass die Lernnachfrage der Bevölkerung klarer zum Ausdruck kommt, mehr Menschen Zugang zu höherer Bildung und den entsprechenden Bildungsabschlüssen erhalten und Angebot und Nachfrage am Arbeitsmarkt besser miteinander in Einklang gebracht werden. Die empirischen Befunde, die zur Bekräftigung dieser Auffassung angeführt werden können, sind zwar begrenzt, aber im Allgemeinen positiv. Diese Befunde sind bezüglich der Auswirkungen auf die kurzfristigen Lernergebnisse allerdings aussagekräftiger als hinsichtlich der mittelfristigen Verhaltenseffekte, die wiederum überzeugender belegt sind als die langfristigen Effekte. Zu letzteren sind die Daten weitgehend unzureichend; um entsprechende Befunde zu erhalten, müssten mehr und bessere Längsschnittuntersuchungen durchgeführt werden.

Wie kann das Angebot an Bildungs- und Berufsberatung effizienter gestaltet werden?

In **Kapitel 3** werden einige wichtige politische Fragen angesprochen, die sich im Zusammenhang mit der Durchführung von Bildungs- und Berufsberatung für junge Menschen stellen, d.h. für Schülerinnen und Schüler, für Jugendliche, die keine Bildungseinrichtung besuchen bzw. Risikogruppen angehören, sowie für Studentinnen und Studenten. Im schulischen Bereich ist ein Ansatz, bei dem die Bildungs- und Berufsberatung nur als eine von den Schulen selbst angebotene persönliche Dienstleistung angesehen wird, in vielerlei Hinsicht unzulänglich. Ein solcher Ansatz ist kostspielig und schränkt somit den Zugang zur Bildungs- und Berufsberatung ein. Zudem würde die Bildungs- und Berufsberatung sich in diesem Fall zu sehr vom Arbeitsmarkt abkoppeln und sich zu stark auf kurzfristige Bildungsentscheidungen fixieren. Wo sie mit persönlichen und studienbezogenen Orientierungshilfen kombiniert ist, wird der Bildungs- und Berufsberatung in der Regel eine niedrige Priorität eingeräumt. Wenn die Finanzausstattung der Schulen an die Schülerzahl geknüpft ist und zwischen den verschiedenen Bildungseinrichtungen Wettbewerb herrscht, sind die Beratungskräfte u.U. dem Druck ausgesetzt, die Schüler zum Verbleib in der Schule zu bewegen, ganz gleich, ob dies zu ihrem Guten ist oder nicht. Einige Länder, wie z.B. Deutschland, begegnen diesen Problemen z.T. durch die Entsendung externer Beratungskräfte in die Schulen, die dort eine individuelle Bildungs- und Berufsberatung anbieten.

Doch sind neben diesen noch weitere Probleme zu lösen: Die in den Schulen angebotene Berufsberatung muss neu orientiert werden, damit an die Stelle der reinen Ausrichtung auf die unmittelbare Studien- bzw. Berufswahl ein breiterer Ansatz treten kann, der auch auf die Entwicklung von Kompetenzen für die Steuerung der eigenen beruflichen Laufbahn abzielt, wie z.B. die Fähigkeit, effektive Berufslaufbahnentscheidungen zu treffen und umzusetzen. Dazu bedarf es eines in den Lehrplan eingebundenen Ansatzes, der auch das Lernen aus Erfahrungen einbezieht. Eine solche Strategie erfordert einen auf die Schule als Ganzes bezogenen Ansatz und hat daher erhebliche Konsequenzen für die Ressourcenallokation, die Aus- und Weiterbildung der Lehrkräfte und die schulische Planung.

Bildungs- und Berufsberatung ist ebenfalls bedeutsam, um auf die Bedürfnisse gefährdeter Schülerinnen und Schüler bzw. von Jugendlichen eingehen zu können, die die Schule frühzeitig verlassen. Insbesondere in den skandinavischen Ländern gibt es zahlreiche Beispiele für eine erfolgreiche Einbindung der Bildungs- und Berufsberatung in Frühinterventionsprogramme, die sich auf gegenseitige Verpflichtungen und persönliche Aktionspläne stützen.

Der sich wandelnde Charakter der Hochschulbildung – stärkere Beteiligung, größere Vielfalt und Auswahl, mehr Wettbewerb – stellt die Bildungs- und Berufsberatung vor große Herausforderungen, für die anscheinend nur wenige Länder gerüstet sind. Im Hochschulbereich sind den entsprechenden Diensten sowohl quantitativ als auch in ihrer inhaltlichen Ausrichtung Grenzen gesetzt; zudem ist ihre Qualität uneinheitlich. Die Studien- und Berufsberatungsdienste auf Hochschulebene sind in Ländern wie Irland und dem Vereinigten Königreich bereits weit entwickelt und werden auch in anderen Ländern ausgebaut, insgesamt ist das Angebot jedoch noch unzureichend. Zu den Möglichkeiten, die sich den zuständigen staatlichen Stellen zur Verbesserung dieser Situation bieten, gehören an die Erfüllung bestimmter Ziele geknüpfte Verträge (*Performance Contracts*), wie sie z.B. in Finnland eingesetzt werden.

In **Kapitel 4** werden die wichtigsten institutionellen Strukturen, in denen Bildungs- und Berufsberatung für Erwachsene angeboten werden, sowie die sich dort jeweils stellenden Probleme der öffentlichen Politik erörtert. In der öffentlichen Arbeitsverwaltung, die traditionell einer der wichtigsten Anbieter von Berufsberatung für Erwachsene ist, gilt das Hauptaugenmerk im Allgemeinen den kurzfristigen Beschäftigungsaussichten, wohingegen der längerfristigen beruflichen Entwicklung weniger Beachtung geschenkt wird. Hier kann es zu Zielkonflikten zwischen der erforderlichen Eindämmung der Ausgaben für Arbeitslosengeld und der damit einhergehenden Notwendigkeit einer schnellen Wiedereingliederung ins Erwerbsleben einerseits und dem persönlichen Interesse der Betroffenen an einer längerfristigen Verbesserung ihrer beruflichen Aussichten andererseits kommen. In den Arbeitsämtern beschränkt sich die Bildungs- und Berufsberatung im Allgemeinen auf die Arbeitslosen; für Beschäftigte werden nur wenige Dienste angeboten, die zumeist nach dem Prinzip der „Selbstbedienung“ organisiert sind und nur begrenzte Möglichkeiten zur Inanspruchnahme persönlicher Unterstützung bieten. Zudem lässt das Ausbildungs- und Qualifikationsniveau der Berufsberater in den Arbeitsämtern oft zu wünschen übrig. In Kanada werden Berufsberatungsaufgaben häufig an lokale Einrichtungen übertragen. Dies ermöglicht zwar eine bessere Abstimmung der angebotenen Dienste auf die Bedürfnisse der Nutzer, kann aber auch in einer Fragmentierung der Dienstleistungen resultieren.

In vielen Ländern wird Bildungs- und Berufsberatung auch im Rahmen der Erwachsenenbildung angeboten. Ein großes Problem ist hier die enge Verknüpfung zwischen den einzelnen Bildungseinrichtungen und der Bildungs- und Berufsberatung, die erhebliche Bedenken in Bezug auf die Bereitstellung der erforderlichen unvoreingenommenen Information und Beratung aufkommen lässt.

Regionale Dienste, wie die *Adult Guidance Partnerships* in England und die *All-age Regional Careers Companies* in Wales und Schottland, können eine Antwort auf solche Probleme liefern, ebenso wie Telefon- oder Online-Dienste. Systematisches Feedback von Seiten der Bildungs- und Berufsberatungsdienste kann ferner dazu beitragen, dass das Erwachsenenbildungsangebot besser auf die Nachfrage abgestimmt wird.

Die öffentliche Politik kann Anstöße für Bildungsberatungsangebote in den Unternehmen geben, z.B. durch Aus- und Weiterbildungsabgaben, aber auch durch Abzugsfähigkeit von Beratungsausgaben, wie in Quebec, oder durch Gütesiegelsysteme, wie sie beispielsweise in den Niederlanden existieren. Innovative Regelungen für die Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften bestehen in Dänemark, Norwegen und im Vereinigten Königreich; sie sind offenbar ein geeignetes Mittel, um zumindest einem Teil der besonderen Bedürfnisse gering qualifizierter Arbeitnehmer gerecht zu werden.

Beim Zugang Erwachsener zur Bildungs- und Berufsberatung bestehen große Defizite, und es gibt Anzeichen dafür, dass die Nachfrage das Angebot an den entsprechenden Diensten übersteigt. Insbesondere für Erwerbstätige, Mitarbeiter kleiner und mittlerer Unternehmen, nicht am Erwerbsleben Beteiligte und Personen ohne Anspruch auf Sozialleistungen ist das Angebot begrenzt. In den OECD-Ländern wurde von politischer Seite aus der Fokus eher auf die Reformen des Renteneintrittsalters und die Modalitäten zur Finanzierung der Rentenausgaben gelegt. Wenig Beachtung erhielten hingegen Maßnahmen und Programme, die eine Verbindung zwischen Finanzplanung und Berufslaufbahnberatung herstellen, um den Betroffenen einen flexibleren Übergang in die Rente zu ermöglichen. Abschließend werden in dem Kapitel zwei Optionen zur Behebung dieser Angebotslücken vorgeschlagen, zum einen die Stärkung der Kapazitäten der öffentlichen Arbeitsverwaltung zur Bereitstellung von Bildungs- und Berufsberatung und zum anderen die Ausweitung regionaler Partnerschaften.

Im Mittelpunkt von **Kapitel 5** steht die Frage, wie das Angebot an Bildungs- und Berufsberatung durch innovative und vielseitigere Methoden kostengünstiger gestaltet werden kann. Entsprechende Möglichkeiten bieten u.a.: Gruppenberatung, Selbsthilfeeinstrumente, die Übertragung der Durchführung von Teilen der Programme an lokale Akteure, die Einrichtung von allen Interessenten offen stehenden Informationszentren, ein stärkerer Einsatz von Hilfskräften und Outreach-Aktivitäten. IKT können eine wichtige Rolle bei der Ausweitung des Zugangs zu Bildungs- und Berufsberatungsdiensten spielen und für eine Vielzahl von Zwecken eingesetzt werden, von der Bereitstellung von Informationen bis zur besseren Selbsteinschätzung der Nutzer und zur Stärkung ihrer Entscheidungskapazitäten. Dennoch sind dem Einsatz von IKT in der Berufsberatung Grenzen gesetzt. Das Spektrum der Hindernisse reicht hier von technischen Engpässen bis hin zu Ausbildungs- und Kompetenzdefiziten der zuständigen Mitarbeiter. Es werden auch zunehmend telefonische Beratungsdienste eingerichtet, obwohl die Call-Center-Technologie in vielen Ländern noch recht wenig genutzt wird. Die IKT müssen als Teil eines Katalogs verschiedener Beratungsverfahren gesehen werden und integraler Bestandteil der persönlichen Beratung sein, statt von dieser getrennt angeboten zu werden. Alle in diesem Kapitel genannten Methoden, die auf eine möglichst kostengünstige Bereitstellung der Bildungs- und Berufsberatung ausgerichtet sind, haben erhebliche Konsequenzen für die Personalstruktur, die Kompetenzanforderungen der zuständigen Mitarbeiter und die Schulungsangebote in diesem Bereich. Durch sie erhöht sich auch der Bedarf an Auswahlinstrumenten zur Prioritätensetzung und zur Identifikation der Dienstleistungen, die den Anforderungen der einzelnen Kunden am ehesten gerecht werden. Derartige Instrumente existieren, ihr Einsatz ist jedoch nicht allgemein üblich.

In **Kapitel 6** liegt der Schwerpunkt auf der Berufsinformation. Es wird dargelegt, dass die Kenntnis der eigenen Stärken und Schwächen und die Information über Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten

sowie über Berufe und deren Merkmale im Zentrum des theoretischen Fundaments der Bildungs- und Berufsberatung stehen. Zudem wird ausgeführt, dass die Information eine zentrale Rolle in der Beurteilung der Markteffizienz durch die Wirtschaftswissenschaft spielt. Gute Informationen über berufliche Möglichkeiten sind die Voraussetzung für eine gute Berufsberatung. Dem Staat kommt bei der Finanzierung der Erfassung, Organisation, Verknüpfung, Systematisierung und Verbreitung dieser Informationen eine zentrale Rolle zu. Gelegentlich werden diese Aufgaben, wie in Frankreich, von spezialisierten Zentralstellen wahrgenommen, in der Regel liegen sie jedoch im Zuständigkeitsbereich einzelner Ministerien, die sie entweder direkt übernehmen oder private Anbieter damit beauftragen. Darüber hinaus gibt es viele nicht staatliche Anbieter beruflicher Informationen: Bildungseinrichtungen, Arbeitgeber, Medien und sonstige Akteure des privaten Sektors.

Ist die Koordination zwischen den verschiedenen Ministerien (insbesondere dem Bildungs- und dem Arbeitsministerium), den verschiedenen Bildungsbereichen und den verschiedenen Regierungsebenen unzureichend, kann dies zu einer starken Fragmentierung sowie Intransparenz der Bildungs- und Berufsinformation führen, was letztlich den Zugang zu den Informationen erschwert. Dies hat Konsequenzen sowohl für die geographische als auch die soziale Mobilität. Eine fragmentierte Bildungs- und Berufsinformation mag zwar auf die bestehenden Zuständigkeiten und Abgrenzungen zwischen den verschiedenen Administrationen zugeschnitten sein, sie wird dem Informationsbedarf der Menschen, die Berufslaufbahn- oder Bildungsentscheidungen treffen müssen, jedoch nicht gerecht. Neben der mangelnden Integration weist die Bildungs- und Berufsinformation allgemein eine Reihe weiterer Schwachstellen auf: unzureichende Einbeziehung von Informationen über Arbeitsmarktangebot und -nachfrage, Verzögerungen bei der Berücksichtigung geänderter Berufsinhalte oder neuer Berufe, fehlende Information über den weiteren Werdegang und den Arbeitsmarkterfolg von Personen, die an Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen haben, Überbetonung der bildungsbezogenen Informationen im Vergleich zu den Informationen über Berufe und Arbeitsmarktbedingungen sowie unzureichende Verknüpfungen zwischen diesen beiden Informationsschwerpunkten. Durch den Einsatz von IKT könnten viele dieser Probleme gelöst werden, insbesondere was den Mangel an Integration und die fehlenden Verknüpfungen zwischen den verschiedenen Arten von Informationen anbelangt. Vielen IKT-gestützten Berufsinformationssystemen gelingt es jedoch nicht, dieses Potenzial auszuschöpfen, da sie nur die papierbasierten Systeme reproduzieren. Von staatlicher Seite besteht starkes Interesse daran, dass die Berufsberatung hohen qualitativen Anforderungen genügt und leicht zugänglich ist. In den Vereinigten Staaten wurden Normen zur Wahrung und Verbesserung der Qualität der Bildungs- und Berufsinformation festgelegt, die anderen Ländern als Vorbild für die Konzipierung ähnlicher Normen gedient haben. Um wirklich hilfreich zu sein, müssen Bildungs- und Berufsinformationen jedoch nicht nur zusammengestellt, sondern auch weiten Kreisen zugänglich gemacht und in die Tat umgesetzt werden: Die politischen Entscheidungsträger müssen darüber nachdenken, wie die Bildungs- und Berufsinformation aussagekräftiger gestaltet und in welchen Systemzusammenhang sie eingebunden werden kann.

Wie sollte die Berufsberatung personell und finanziell ausgestattet werden?

Kapitel 7 befasst sich mit der Frage der Personalausstattung von Bildungs- und Berufsberatungsdiensten. Dabei wird zunächst festgestellt, dass die Beschaffung von Daten über den Umfang und die Zusammensetzung des Personalbestands dieser Dienste in fast allen Ländern schwierig ist. Aus

kanadischen und dänischen Schätzungen lässt sich allerdings schließen, dass die Zahl der in diesem Bereich tätigen Arbeitskräfte maximal 0,8% der Gesamterwerbsbevölkerung entspricht.

Gemessen an gewissen Standardkriterien für die Definition eines Berufs – z.B. Möglichkeit einer Steuerung des Arbeitskräfteangebots sowie klar festgelegte, längere Ausbildungswege – ist die Bildungs- bzw. Berufsberatung in den meisten Ländern kein wirklicher Beruf, sondern eine Tätigkeit oder eine Funktion. Beim Ausbildungsangebot für Berufsberater handelt es sich nur selten um spezialisierte Ausbildungen auf Hochschulniveau. Einzelne Beispiele für spezialisierte Hochschulqualifikationen gibt es jedoch, z.B. in Deutschland im Rahmen der Bundesagentur für Arbeit und im Vereinigten Königreich. Zumeist ist die Bildungs- und Berufsberatung nur ein Bestandteil allgemeiner Beraterausbildungen und beschränkt sich auf Kurzstudiengänge oder innerbetriebliche Schulungen; manchmal dienen als Einstellungskriterium Kenntnisse in Bereichen wie z.B. Psychologie, die zwar mit den erforderlichen Qualifikationen in Zusammenhang stehen, aber zu allgemein und nicht ausreichend sind. Die begrenzten bzw. unzureichenden Ausbildungsmodalitäten haben zur Folge, dass vielen in diesem Bereich tätigen Kräften keine solide Kenntnis der theoretischen Grundlagen der Bildungs- und Berufsberatung vermittelt wird, dass sie nur in geringem Umfang mit deren sozialem und wirtschaftlichem Kontext und Zweck vertraut gemacht werden und dass sie nicht systematisch in der Anwendung der verschiedenen Methoden geschult werden, die das fachliche Fundament für die Ausübung der Tätigkeit des Berufsberaters bilden.

In nahezu allen Ländern ist es dem Kreis der Berufsberater nur begrenzt möglich, das Angebot an Personen, die diesen Beruf ausüben, zu beeinflussen; in einigen Ländern, darunter Kanada, die Niederlande und Österreich, wurden allerdings amtliche Berufsberaterregister eingerichtet, um die Standards der Berufspraxis zu wahren bzw. zu verbessern. In vielen Ländern gibt es eine ganze Reihe von Fachverbänden, die Berufsberater vertreten. Zwischen den verschiedenen Verbänden besteht allerdings häufig nur wenig Kontakt, so z.B. in Irland und Korea, weshalb es für die politischen Entscheidungsträger schwierig ist, einen effektiven Bezug zur Berufsberatung herzustellen.

Die Berufsstrukturen der Bildungs- und Berufsberatungsdienste müssen gestärkt werden. Für die politisch Verantwortlichen sollte es u.a. vordringlich sein, gesonderte, zweckdienliche Berufs- und Organisationsstrukturen zur Erbringung dieser Berufsberatungsdienste zu schaffen sowie entsprechende Qualifikations- und Ausbildungsanforderungen festzulegen.

Niveau, Inhalt und Aufbau der Ausbildungsgänge sind von zentraler Bedeutung für die Fähigkeit der staatlichen Stellen, die kostengünstigen, flexiblen Methoden einzusetzen, die zur Ausdehnung des Zugangs zu Bildungs- und Berufsberatungsdiensten erforderlich sind. Damit werden Ausbildung und Qualifikation der Berufsberater zu einem Thema für die Politik. In vielen Ländern sind die Unzulänglichkeiten in Bezug auf Qualität und Niveau der angebotenen Ausbildung klar erkennbar, und die Ausbildungsinhalte weisen im Allgemeinen zahlreiche Lücken auf. Zur Beseitigung dieser Hindernisse, die der Umsetzung zentraler Ziele der öffentlichen Politik entgegenstehen, muss der Staat eine wichtigere Rolle bei der Gestaltung der Ausbildungsinhalte und der Qualifikationsanforderungen für die Berufsberatung übernehmen.

Der Aufbau eines umfassenden, modular gestalteten Rahmens der erforderlichen Kompetenzen von Bildungs- und Berufsberatern ist ein erster Schritt auf dem Weg zur Behebung dieser Unzulänglichkeiten in der Ausbildung der Beratungskräfte. Ein derartiges Rahmenkonzept besteht z.B. in Kanada mit den *Canadian Standards and Guidelines for Career Development Practitioners* und kann einen Beitrag zur Erhöhung der Konsistenz und Flexibilität der Ausbildungsmodalitäten leisten. Darüber hinaus bietet es Vorteile in Bezug auf das Personalmanagement der Bildungs- und Berufsberater.

Kapitel 8 befasst sich mit der Finanzierung der Bildungs- und Berufsberatung. Analog zu den Analyseergebnissen im Bereich Personalausstattung liegen in fast allen Ländern nur wenige Daten über den Umfang der Ausgaben für Bildungs- und Berufsberatungsdienste vor. Dafür gibt es mehrere Gründe, wie z.B. die geringe Priorität, die die politisch Verantwortlichen der Erfassung derartiger Informationen einräumen.

Die Hindernisse, die einer Ausgabenschätzung entgegenstehen, sind jedoch nicht durchweg unüberwindbar. Dänemark und Finnland sind beispielsweise in der Lage, Schätzungen zu den in bestimmten Sektoren aufgewendeten Mitteln vorzulegen, die sich auf eine Berechnung der von den zuständigen Mitarbeitern mit Bildungs- und Berufsberatung verbrachten Stundenzahl stützen. Drei Länder – Australien, England und Österreich – waren ferner in der Lage, ausreichende Daten vorzulegen, um zumindest eine vorläufige Schätzung der staatlichen Gesamtausgaben für die Bildungs- und Berufsberatung zu ermöglichen. Die fraglichen Ausgaben betragen pro Einwohner im Alter von 15-64 Jahren zwischen 8,48 Euro in Österreich und 23,54 Euro in England. Diese Schätzungen lassen sich zwar nicht direkt vergleichen, sie vermitteln jedoch einen ungefähren Eindruck von der relativen Höhe und Intensität der Bildungs- und Berufsberatungsanstrengungen in diesen Ländern.

Die Modalitäten der Finanzierung der Bildungs- und Berufsberatung durch die staatlichen Stellen beeinflussen Art und Qualität der fraglichen Dienste. Im Falle einer dezentralisierten Finanzierung bedarf es beispielsweise Entscheidungen bezüglich der bei der Zentralregierung verbleibenden Zuständigkeiten und der strategischen Koordinierung. Die politischen Entscheidungsträger müssen auch darüber nachdenken, wie übermäßige Unterschiede bei Umfang und Qualität der Dienste vermieden werden können. Durch Berechnungsschlüssel für den Personalbedarf kann eine faktische Zweckbindung der Mittel innerhalb zentralisierter oder auf pauschalen Zuweisungen beruhender Finanzierungssysteme gewährleistet werden. Weitere Möglichkeiten zur Lösung dieses Problems bieten sich mit der Anbindung der Mittelzuweisungen an gesetzliche Vorgaben oder mit Verträgen, die an die Erfüllung bestimmter Leistungen gekoppelt sind (*Performance Contracts*).

In einer Reihe von Ländern wurde ein Teil der Bildungs- und Berufsberatungsdienste an externe Anbieter übertragen. Auf diese Weise kann die Erbringung dieser Dienste u.U. kostengünstiger gestaltet und gezielter dem Bedarf bestimmter Gruppen angepasst werden. Die Vergabe von Berufsberatungsaufträgen kann in Teilen auf Ebene der Zentralregierung erfolgen und an strenge Qualitätsanforderungen geknüpft werden, in dezentralisierten Finanzierungssystemen kann es im Falle der Beauftragung externer Anbieter allerdings zu großen Qualitätsschwankungen kommen.

Eine weitere Möglichkeit zur Finanzierung der Bildungs- und Berufsberatung sind marktgestützte Modelle. Ein relativ starker privater Markt besteht bereits im Bereich der Veröffentlichung von Informationsmaterialien über Berufe sowie der Berufsberatung im Zusammenhang mit Outplacement-Aktivitäten. In einigen Ländern, z.B. in den Niederlanden, scheint es in begrenztem Umfang auch Märkte für die persönliche Berufsberatung zu geben, deren Kosten von den Empfängern der Dienste selbst getragen werden. Leider liegen nur wenige Informationen über diese Märkte vor. Die persönliche Berufsberatung kann aus mehreren Gründen nur schwer von privaten Märkten gewährleistet werden: Sowohl Angebot als auch Nachfrage lassen sich kaum spezifizieren und definieren; Bildungs- und Berufsberatung kann vielerlei Formen annehmen und wird häufig unter dem Dach anderer Dienste angeboten; viele von denen, die den größten Bedarf haben, sind am wenigsten in der Lage, für eine Berufsberatung finanziell selbst aufzukommen. Die erheblichen gesellschaftlichen Nutzeffekte, die aus gut organisierten Berufsberatungsdiensten erwachsen können, sprechen dafür, dass diese Dienste von staatlicher Seite gefördert werden sollten, zumal sich die Erträge für den Einzelnen schwerer messen lassen dürften als im Falle anderer Dienstleistungen. Durch den

verstärkten Einsatz marktgestützter Modelle wäre es jedoch möglich, für eine gezieltere Ausrichtung der staatlichen Mittel auf jene Gruppen zu sorgen, die am wenigsten selbst finanziell für die fraglichen Dienste aufkommen können und am meisten darauf angewiesen sind.

Dem Staat kommt im Interesse des Gesamtkapazitätsaufbaus eine Rolle als Impulsgeber für die Märkte zu. Er sollte Regeln für den Berufsberatungsmarkt aufstellen und für die Ausarbeitung von Qualitätsstandards sorgen. Ferner sollte er eine Rolle im Fall von Marktversagen ausüben können. Die staatlichen Stellen können die Entwicklung eines privaten Berufsberatungsmarkts durch eine Reihe von Maßnahmen fördern. Dazu gehören eine verstärkte Vergabe von Aufträgen an externe Anbieter als möglicher Finanzierungsmechanismus, eine genauere Bestimmung von Angebot und Nachfrage nach Berufsberatung zur Erhöhung der Transparenz, mehr innovative Finanzierungsansätze – z.B. im Zusammenhang mit individuellen Weiterbildungskonten – und die Ausarbeitung von Qualitätsstandards, mit denen das Vertrauen der Kunden in die angebotenen Dienste erhöht werden könnte.

Wie kann die strategische Führungsfunktion gestärkt werden?

In **Kapitel 9** wird dargelegt, wie die Politik stärker auf Organisation und Angebot von Bildungs- und Berufsberatungsdiensten einwirken kann. Dem Staat kommt hier eine wichtige strategische Führungsrolle zu, die er aber nur gemeinsam mit anderen Akteuren wahrnehmen kann: Trägern von Aus- und Weiterbildung, Arbeitgebern, Gewerkschaften, lokalen Organisationen, Schülern/Studenten, Eltern, Nutzern und Anbietern von Berufsberatungsdiensten. Besonders wichtig ist eine solide Zusammenarbeit zwischen dem Bildungs- und dem Arbeitsministerium, z.B. um sicherzustellen, dass Bildungs- und Berufsinformationen miteinander verbunden werden und dass die Arbeitsmarktperspektive in die Beratungsprogramme der Schulen voll einbezogen wird. Im Allgemeinen sind die Leitungs- und Koordinationsmechanismen schwach ausgebildet, einige positive Initiativen sind jedoch auszumachen, z.B. in Luxemburg, Norwegen und dem Vereinigten Königreich.

Untersuchungsergebnisse und Datenmaterial sind wichtige Instrumente der politischen Entscheidungsfindung. Als Gegenstand der Forschung kann die Berufsberatung zwar auf eine lange Tradition zurückblicken, doch standen in diesem Zusammenhang zumeist Theorien und Methoden im Mittelpunkt, wohingegen der politischen Dimension wenig Beachtung geschenkt wurde. Die Ergebnisse ebenso wie die Kostenorientierung war bislang nur schwach ausgeprägt. Zusätzlich zu besseren Informationen über diese Faktoren benötigen die politischen Entscheidungsträger in den meisten Ländern auch aussagekräftigere Daten über die eingesetzten Mittel und die Funktionsweise der Berufsberatung. Mit besseren Verwaltungsdaten könnte diesbezüglich schon viel erreicht werden. Sachdienlich wären beispielsweise Informationen über die Merkmale der Kunden, über die Art der Dienstleistungen, die von den verschiedenen Kundenkategorien in Anspruch genommen werden, und den Grad der Kundenzufriedenheit. Da einige größere Datenlücken festzustellen sind (z.B. bezüglich Umfang und Art der privaten Märkte für Bildungs- und Berufsberatung), bedarf es einer Verbesserung der nationalen Forschungsinfrastruktur im Bereich der Berufsberatung durch die zuständigen staatlichen Stellen. Dies kann durch eine Reihe konkreter Maßnahmen geschehen, z.B. durch die finanzielle Förderung von Forschungseinrichtungen, die sich speziell mit den Beziehungen zwischen Berufsberatung und öffentlicher Politik befassen, und die Entwicklung universitärer Kompetenzen durch die regelmäßige Vergabe politikbezogener Forschungsaufträge.

Die Gesetzgebung wird in Ländern wie Finnland, Spanien und dem Vereinigten Königreich in großem Umfang als Steuerungsinstrument für das Angebot an Bildungs- und Berufsberatungsdiensten

eingesetzt, wohingegen dies in anderen Ländern, wie z.B. Australien, grundsätzlich nicht der Fall ist. Wo auf dieses Instrument zurückgegriffen wird, geschieht dies in recht allgemeiner Art. Wenn auf diese Weise auch die Einhaltung bestimmter Mindestauflagen gesichert werden kann, zeigt sich doch häufig, dass die Gesetzgebung als politisches Steuerungsinstrument in diesem Bereich nur eine untergeordnete Rolle spielt. Würde dieses Instrument jedoch in größerem Umfang zur Bestimmung der Dienstleistungsansprüche der Kunden eingesetzt, könnte sich sein Nutzen erhöhen.

Qualitätsnormen können sowohl für die Verfahren ausgearbeitet werden, die zur Erbringung der Bildungs- und Berufsberatung eingesetzt werden, als auch für deren Ergebnisse. Solche Normen sind zwar in dezentralisierten Systemen besonders wichtig, haben aber auch in zentralisierten Systemen, in denen der Staat als Anbieter dominiert, hohe Bedeutung. Manchmal werden zur Steuerung von Bildungs- und Berufsberatung allgemeine industrielle Normen wie die ISO 9000 oder Teile umfassenderer Qualitätsnormen eingesetzt, die für die Bereiche gelten, denen die Bildungs- und Berufsberatung jeweils zugeordnet ist (Bildungs- oder Beschäftigungsdienste). Es gibt allerdings auch Beispiele für Qualitätsnormen, die speziell für die Bildungs- und Berufsberatung konzipiert wurden. Meistens erfolgt die Anwendung dieser Normen auf freiwilliger Basis. In einigen Fällen ist sie jedoch an die Vergabe öffentlicher Mittel geknüpft, wobei diese Verknüpfung zwischen den Qualitätsnormen und der Mittelvergabe überwiegend schwach ausgeprägt ist. Qualitätsnormen für die Berufsberatung dürften wirkungsvoller sein, wenn sie gemeinsam mit den wichtigsten betroffenen Akteuren ausgearbeitet und zur kontinuierlichen Qualitätsverbesserung eingesetzt werden. Die Qualitätsnormen können ferner an die Ergebnisse geknüpft werden, die von den entsprechenden Beratungsdiensten erwartet werden. Wenn solche Ziele entwicklungsorientiert sind, wie dies in Kanada mit der *Canadian Blueprint for Lifework Designs* der Fall ist, scheinen sie sich besonders gut in einen Kontext des lebenslangen Lernens und der aktiven Erhöhung der Beschäftigungschancen einzufügen.

Der Staat kann sich ferner um eine Stärkung der Steuerungsmodalitäten für Bildungs- und Berufsberatungsdienste durch den Ausbau des Mitspracherechts der Kunden bemühen. Dazu gehören Umfragen zur Ermittlung des Bedarfs der Kunden und zur Beurteilung ihrer Zufriedenheit sowie Konsultationen auf lokaler Ebene.

In **Kapitel 10** werden die wichtigsten Herausforderungen umrissen, vor denen die politisch Verantwortlichen bei der Entwicklung lebensbegleitender Bildungs- und Berufsberatungssysteme stehen, und die Entscheidungen aufgezeigt, die bei der Umsetzung dieser Herausforderungen in konkrete Programme getroffen werden müssen. Bei der Festlegung allgemeiner Prioritäten für die Ressourcenallokation sollten die politisch Verantwortlichen Systemen Vorrang geben, die der Entwicklung von Kompetenzen für die berufsorientierte Entscheidungsfindung und die Steuerung der eigenen beruflichen Laufbahn förderlich sind und die der Bereitstellung qualitativ hochwertiger, nicht durch Eigeninteressen beeinflusster Bildungs- und Berufsinformationen dienen. Die fraglichen Maßnahmen sollten nicht von der Annahme ausgehen, dass jeder Einzelne intensive persönliche Beratung und Orientierung benötigt, sondern darauf abzielen, den Umfang der angebotenen persönlichen Hilfen – der von kurzer Beratung bis zu intensiver Unterstützung reichen kann – den jeweiligen persönlichen Bedürfnissen und Umständen anzupassen.

Ein entscheidender Schritt ist die Identifizierung der Defizite der bestehenden Bildungs- und Berufsberatungsdienste. Diese Angebotslücken sind von Land zu Land anders gelagert, und welche von ihnen vorrangig geschlossen werden müssen, hängt von der jeweiligen demographischen, bildungspolitischen und wirtschaftlichen Situation ab. Es gibt jedoch eine Reihe allgemeiner Fragen, denen sich die politisch Verantwortlichen aller Länder stellen müssen. Dazu gehört die Entscheidung darüber, wann der Beratungsprozess einsetzen und über welche Lebensspanne er sich erstrecken sollte. In

einem Kontext lebenslangen Lernens spricht vieles dafür, ihn bereits in der Grundschule einzuleiten. Betrachtet man das andere Ende der Lebensspanne, gibt es gute Argumente dafür, dass Beratung Menschen gegen Ende ihres Arbeitslebens dabei helfen sollte, den Übergang von der Vollzeitbeschäftigung in den Ruhestand flexibler zu gestalten.

Die politischen Entscheidungsträger müssen ferner festlegen, wie die Zuständigkeiten für Dienste, die sich an junge Menschen richten, verteilt werden sollten. Bei der Beratung von Schülerinnen und Schülern ist es am sinnvollsten, die Zuständigkeiten zwischen den Schulen und externen Stellen aufzuteilen. Auf diese Weise können zugleich die Vorteile eines mehrstufigen entwicklungsorientierten Ansatzes, einer starken Fokussierung auf den Arbeitsmarkt und einer nicht durch die Interessen der jeweiligen Bildungseinrichtungen beeinflussten Beratung genutzt werden. Bei der Studienberatung sollten die staatlichen Stellen sicherstellen, dass die Informationen zu den verschiedenen Studiengängen ausgewogen und der Sichtweise der künftigen Studentinnen und Studenten angepasst sind. Ferner sollten die zuständigen staatlichen Stellen gewährleisten, dass es umfassende Berufsberatungsdienste auf Hochschulebene gibt, die bei der Wahl der Studienfächer beraten, Programme zur Förderung der beruflichen Entwicklung und zur Erhöhung der Beschäftigungschancen anbieten, Verbindungen zu künftigen Arbeitgebern aufbauen und Stellen vermitteln können. Für Schulabbrecher, die weder beschäftigt sind noch eine Ausbildung absolvieren, sind in ihrem lokalen Umfeld angesiedelte Berufsberatungsdienste am sinnvollsten, die in umfassende Programme für eine aktive, frühzeitige Betreuung eingebunden sind und sich auf persönliche Aktionspläne stützen.

Wenn die Beratungsdienste von externen Stellen angeboten werden, müssen die politischen Entscheidungsträger festlegen, ob diese Dienste für alle Altersgruppen zuständig sein sollen, wie dies beispielsweise in Deutschland und Wales der Fall ist, oder jeweils nur für bestimmte Personengruppen. Auf einzelne Altersgruppen spezialisierte Dienste scheinen zwar manche Vorteile zu bieten, viele dieser Vorteile lassen sich aber auch mit Diensten erzielen, die sich an alle Altersgruppen wenden. Letztere bieten eine Reihe von Vorteilen in Bezug auf Arbeitsorganisation und Ressourceneinsatz. Wird ein vielfältiges Spektrum an Dienstleistungen für verschiedene Altersgruppen in einem einheitlichen organisatorischen Rahmen zusammengefasst, dürfte es möglich sein, Kosten einzusparen und Doppelarbeit zu vermeiden.

Die politisch Verantwortlichen müssen darüber hinaus entscheiden, ob die Bildungs- und Berufsberatung nur Bestandteil eines umfassenderen Beratungs- und Orientierungshilfeangebots sein oder von spezialisierten Beratungsdiensten erbracht werden soll. Die für die Zwecke dieses Berichts ausgewerteten Erfahrungen haben durchgehend gezeigt, dass die Bildungs- und Berufsberatungsdienste im Falle einer Einbindung in allgemeine Beratungsprogramme zu stark durch die unmittelbaren persönlichen bzw. lernbezogenen Alltagsschwierigkeiten einer Minderheit von Schülern und Studenten mit besonderen Problemen in Anspruch genommen werden. Unter solchen Umständen rückt der berufliche Beratungs- und Orientierungsbedarf der Mehrheit in den Hintergrund. Auch die Tatsache, dass die politischen Entscheidungsträger im Interesse eines leichteren Zugangs die Transparenz der Berufsberatung erhöhen müssen, spricht dafür, mit dieser Aufgabe spezialisierte Dienste zu betrauen.

Bei Bemühungen um eine Ausweitung der Berufsberatungsdienste für Erwachsene können sich die politisch Verantwortlichen auf eine Reihe innovativer Ansätze stützen, die in diesem Bericht vorgestellt werden. Dazu gehören: die Ausweitung der Rolle der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung, mehr und intensivere Partnerschaften mit lokalen Akteuren, eine engere Verknüpfung der finanziellen Altersvorsorge mit der Berufsberatung, innovativere und kostengünstigere Methoden der Dienstleistungserbringung einschließlich der sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Personal-

und Qualifikationsstruktur der Beratungsdienste, ein verstärkter Einsatz marktgestützter Modelle und die Einführung neuartiger Finanzierungsmodalitäten für die Berufsberatung. Einzelne Modelle für die Berufsberatung Erwachsener existieren bereits. Allerdings ist keines davon – sei es im Bildungswesen, bei der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung, bei den Arbeitgebern, auf dem privaten Markt oder auf lokaler Ebene – in der Lage, allein allen Anforderungen gerecht zu werden. Ein umfassendes Konzept muss sich auf Elemente verschiedener Modelle und innovative Methoden stützen, weshalb auch eine bessere strategische Koordinierung angezeigt ist.

Schlussfolgerungen

Die Einrichtung sowie der Aufbau des Managements lebensbegleitender Bildungs- und Berufsberatungssysteme sowohl für junge Menschen als auch für Erwachsene oder beide Gruppen bedarf sechs zentraler Fragestellungen an die politischen Akteure. In den meisten OECD-Ländern wurde diesen Forderungen bislang nur sehr wenig Aufmerksamkeit geschenkt. Sie lauten wie folgt:

- Es muss sichergestellt werden, dass bei der Ressourcenallokation Systeme Vorrang haben, die die Entwicklung von Kompetenzen zur individuellen Berufslaufbahnplanung fördern und der Bereitstellung beruflicher Informationen dienen. Die Systeme müssen zur Erbringung der entsprechenden Dienste darauf ausgelegt sein, die Anpassung des Umfangs der persönlichen Unterstützung – der von einer kurzen Beratung bis zu intensiver Hilfeleistung reichen kann – an die persönlichen Bedürfnisse und Umstände zu ermöglichen, anstatt vorauszusetzen, dass in jedem Fall umfassende Unterstützung bei der Planung der Berufslaufbahn erforderlich ist.
- Es muss eine größere Vielfalt der verfügbaren Dienstleistungen sowie der Modalitäten ihrer Erbringung gewährleistet werden, einschließlich differenzierterer Personalstrukturen, eines verstärkten Rückgriffs auf Selbsthilfetechniken und eines ganzheitlicheren Konzepts für den IKT-Einsatz.
- Alle Akteure in der Bildungs- und Berufsberatungslandschaft müssen enger zusammenarbeiten, um die Entwicklung von Kompetenzen zur individuellen Berufslaufbahnplanung intensiver zu fördern, die Berufsinformation zu verbessern und die methodischen Ansätze von Bildungs- und Berufsberatungsdiensten vielseitiger zu gestalten. Damit kann diese Entwicklung zur Gestaltung der Erstausbildung sowie der Fort- und Weiterbildung und zum Erwerb von Qualifikationen beitragen.
- Die Informationsgrundlagen der öffentlichen Entscheidungsfindung müssen verbessert werden, u.a. durch die Erfassung präziserer Daten über die verfügbaren finanziellen und personellen Ressourcen für die Bildungs- und Berufsberatung, die Bedürfnisse und die Nachfrage der Kunden, die Kundenmerkmale, den Grad ihrer Zufriedenheit sowie die Resultate und das Preis-Leistungs-Verhältnis der Berufsberatung.
- Bessere Mechanismen für die Qualitätssicherung müssen ausgearbeitet und an die Finanzierung der Dienste geknüpft werden.
- Stabileren Strukturen zur Erfüllung strategischer Führungsfunktionen müssen entwickelt werden.

**Die vorliegende Kurzfassung enthält die Übersetzung von Auszügen aus:
Career Guidance and Public Policy: Bridging the Gap
Orientation professionnelle et politique publique: comment combler l'écart
© 2004, OECD.**

OECD-Publikationen und -Kurzfassungen (Overviews) sind verfügbar unter:

www.oecd.org/bookshop/

Geben Sie im Online-Buchladen im „Title Search“-Suchfeld „Overview“ oder den englischen Titel der Veröffentlichung ein (es besteht systematisch ein Link zwischen den Kurzfassungen und der englischen Originalfassung).

Die Kurzfassungen werden von der Abteilung Rechte und Übersetzungen,
Direktion Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, ausgearbeitet.

E-Mail: rights@oecd.org / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2004

Die Wiedergabe dieser Kurzfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.