

Die freie Verfügbarkeit dieses Beitrages wurde ermöglicht durch das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB), Stabsstelle »Publikationen und wissenschaftliche Informationsdienste«



Hinweis zur Nutzung dieser PDF-Ausgabe

Für die Nutzung dieses Textes gelten die Bestimmungen des deutschen Urheberrechtsgesetzes.

Dieses Dokument ist für Privatpersonen somit ausschließlich für den persönlichen, nichtkommerziellen Gebrauch bestimmt.

Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern oder weiterverbreiten.

Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen ggf. vorhandene Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden.

© 2020 Vandenhoeck & Ruprecht GmbH & Co. KG, Göttingen

Genese und gegenwärtiger Stand der Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung

Summary: Since the beginning of the nineties there has been an intensive discussion in Germany concerning the quality of vocational training. The following contribution traces essential positions in this discussion which has moved for quite some time within the alternatives of "quality assurance through intervention by the State" on the one hand and "quality assurance by market mechanisms" – that means by the responsibility of the training providers – on the other hand. It maintains that the discussions on quality up to now has been restricted to the level of marketing and management concerns of training providers and has hardly started to effect any real improvement in the practical work of training staffs.

1. Zu den Ausgangspunkten der Diskussion um die Qualitätssicherung in der Weiterbildung

Das Thema „Qualitätssicherung der beruflichen Bildung“ hat in den vergangenen Jahren große Bedeutung gewonnen. Eine kaum noch überschaubare Zahl von Publikationen, Forschungs- und Pilotprojekten und nationaler und europäischer Fachtagungen befaßt sich mit der Frage, wie die Qualität und Effizienz der beruflichen Bildung verbessert werden kann. Die Aufmerksamkeit, mit der Fragen der Qualität der Berufsbildung heute verfolgt werden, hat einen wichtigen Grund darin, daß Bildung zu einem wirtschaftlich bedeutsamen Bereich geworden ist.

Insbesondere die berufliche *Weiterbildung*, die wesentlich über Marktbeziehungen vermittelt wird, ist von einem peripheren Sektor zu einer großen Dienstleistungsbranche geworden. Produktivität, Qualität und Effizienz sind Mittel des Wettbewerbs der Anbieter – um so mehr als die berufliche Weiterbildung nicht mehr in regionalen Nischen vermarktet wird, sondern vor einer Europäisierung des Bildungsmarktes steht. Die berufliche *Ausbildung*, die im Unterschied zur Weiterbildung staatlichen reglementiert ist und die teilweise öffentlich finanziert wird, sieht sich neuen, komplexeren Qualifikationsanforderungen aus dem Beschäftigungssystem ausgesetzt. Weil die öffentlichen Etats in Schulen und Ausbildungseinrichtungen zugleich stagnieren, ergibt sich eine Diskussion über die Effizienz der eingesetzten Mittel. Die Kosten der beruflichen Bildung sind zu einer verita-

blen Größe in den staatlichen Haushalten geworden. Daher kann es nicht verwundern, wenn heute über die Qualität und die Wirksamkeit von Bildungsleistungen in gleicher Intensität nachgedacht wird, wie zuvor schon über andere staatliche Transferleistungen.

Es tritt aber noch ein zweiter Grund hinzu, der die Qualitätsdiskussion in der Berufsbildung besonders kennzeichnet: Berufliche Bildung ist nicht nur zu einer ökonomischen Größe für sich gewachsen, sie ist auch zu einem Schlüsselfaktor der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts insgesamt geworden: Dessen Produktivität entscheidet sich nicht mehr in erster Linie an der Verfügung über Rohstoffe oder billige Arbeitskräfte, sondern vor allem an seinen geistigen Ressourcen, an seinem technologischen Vorsprung, am Niveau der Forschungseinrichtungen und der Effizienz der Bildungseinrichtungen. In dem Maße, in dem sich Ökonomien über Wissen reproduzieren, wird Bildung – die Dissemination dieses Wissens – zu einem Schlüsselfaktor ihres Erfolgs. Vor allem die Systeme der beruflichen Aus- und Weiterbildung unterliegen neuen Anforderungen. Sie beginnen, alles Konservative und Traditionsgebundene abzustreifen, das das Bildungswesen in vielen Teilen noch heute auszeichnet, und messen sich an ihrem Beitrag zum Erfolg von Unternehmen und ganzen Volkswirtschaften. Betriebliche Bildung wird in Unternehmen nicht mehr verstanden als Gratifikation für verdiente Mitarbeiter, sondern als Investition in das Humankapital, die sich rechnen muß wie jede andere Investition auch. Hinter der staatlichen Förderung beruflicher Bildung stehen heute weniger allgemeine Bildungsideale als die Erwartung konkreter Wirkungen in bezug auf die Industrie- und Regionalentwicklung, in bezug auf die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Diese Grundlagen für die Diskussion über die Qualität der Berufsbildung beruhen nicht auf nationalen Besonderheiten. Sie sind in allen europäischen Staaten in vergleichbarer Weise gegeben, so daß die Diskussion darüber auch in ganz Europa in Gang gekommen ist.¹

Weil die berufliche Bildung zu einem ökonomischen Schlüsselfaktor geworden ist, muß sie sich – anders als noch vor zwei Jahrzehnten – auch an wirtschaftlichen Kategorien messen lassen. Qualitätssicherung beruflicher Bildung erscheint angesichts der quantitativen und qualitativen Bedeutung dieses Sektors um so wichtiger, um so weniger die Qualität und Effizienz von Bildungsmaßnahmen sich auf einfache Weise erfassen läßt.

Hierin liegt ein dritter Grund für die Intensität der Diskussion. Die Qualität materieller Produkte und Produktionsverfahren, selbst die Qualität landläufiger Dienstleistungen läßt sich anhand evidenter Kriterien in der Regel auf einfache Weise erfassen. Anders hingegen bei Bildungsmaßnahmen: Lernprozesse sind nicht einfach beobachtbar und meßbar; die Qualitätskriterien für Bildungsmaßnahmen sind vielfältig und unter sich so widersprüchlich wie die gesellschaftli-

chen Interessen, die sich auf Bildung richten. Anders als bei anderen Dienstleistungen ist die Qualität beruflicher Bildung nicht nur durch deren Träger und Anbieter zu gewährleisten; die Lernenden selbst haben wesentlichen Anteil an ihrem Erfolg. Auch die Entgrenzung beruflicher Bildung, die wir heute beobachten, ihr Auszug aus den klassischen Bildungsstätten und ihre Diffusion in andere Bereiche – die Schlagworte sind etwa: selbstorganisiertes Lernen, Lernen am Arbeitsplatz, Lernen mit neuen Medien – führt zu neuen Anforderungen an die Evaluation und das Qualitätsmanagement beruflicher Bildung. Kurzum: Die Sicherung der Qualität beruflicher Bildung ist ein komplexes Unternehmen, das einer grundlegenden wissenschaftlichen Diskussion und der Entwicklung von neuen Instrumenten und Methoden bedarf.

2. Qualitätssicherung durch staatliche Regelung oder durch Marktmechanismen?

Fragen der Qualität der beruflichen Bildung wurden zunächst ausschließlich auf das Feld der beruflichen und betrieblichen *Weiterbildung* bezogen. Da in Deutschland die Weiterbildung – anders als die berufliche Erstausbildung – kaum geregelt ist und sich weitgehend über einen freien Weiterbildungsmarkt vollzieht, der von privaten Bildungsanbietern dominiert wird, sahen insbesondere Vertreter des Bundesinstituts für Berufsbildung starken Bedarf nach Qualitätsregularien für die berufliche Weiterbildung [SAUTER, HARKE 1990; MEIFORT, SAUTER 1991]. Es wurde vertreten, daß spezifische Merkmale des Weiterbildungsmarktes die Grundlage für Qualitätsdefizite seien: der Pluralismus der Anbieter verhindere eine ausreichende Transparenz des Bildungsgeschehens, die marktwirtschaftliche Organisation bringe Funktionsstörungen mit sich und die subsidiäre Rolle des Staates sowie die Zersplitterung staatlicher Zuständigkeiten verhindere verbindliche Qualitätsregelungen. Die wenigen bestehenden gesetzlichen Regelungen im Weiterbildungsbereich, hier vor allem das Fernunterrichtsschutzgesetz (FernUSG)² und einige Fortbildungsregelungen³, wurden als Modelle eines ausgreifenderen staatlichen Engagements gesehen.⁴

Von anderer Seite, insbesondere von Vertretern der Wirtschaft (BDA, DIHT, ZDH) und von freien Bildungsträgern, wurde dem entgegengehalten, daß staatliche Qualitätsregelungen die Flexibilität und Reagibilität des Weiterbildungssektors gefährden würden. Es wurde auf Erstarrungstendenzen im Bereich der staatlich organisierten beruflichen Bildung aufmerksam gemacht und die These vertreten, daß die berufliche Weiterbildung eng an bestimmte gesamtwirtschaftliche und betriebliche Funktionen gebunden sei (etwa der Arbeitsmarktpolitik oder der Personal- und Organisationsentwicklung in den Unternehmen), die durch en-

gere gesetzliche Regelungen beeinträchtigt würden [FEUCHTHOFEN, SEVERING 1995; SIEGERS 1995].

Über einige Jahre führten diese gegensätzlichen Positionen zu einer bildungspolitischen Blockade bei der Qualitätssicherung beruflicher Bildung. Noch 1994 wurde die Zusammenarbeit der Sozialpartner im „Koordinierungskreis berufliche Weiterbildung“ von der Arbeitnehmerseite bis zu Klärung von Grundsatzfragen, darunter wesentlich die der Qualitätssicherung, ausgesetzt.

Erst in den letzten drei bis vier Jahren ist Bewegung in die Diskussion zur Qualitätssicherung der Berufsbildung gekommen. Dies verdankt sich weniger einer Neupositionierung der bildungspolitischen Akteure als einer Veränderung der Umfeldbedingungen beruflicher Weiterbildung und einem damit verbundenen neuen Interesse der Bildungsanbieter an Qualitätsfragen. Die neue Qualitätsdiskussion hat mit der ersten größeren Krise des bis dahin stetig und schnell wachsenden Weiterbildungsmarktes eingesetzt: in Zeiten konjunktureller Stagnation wurden in vielen Unternehmen Etats für Weiterbildung und Personalentwicklung reduziert; die Konsolidierung staatlicher Finanzen wirkte sich nicht zuletzt beim Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit seit 1993 in einer relativen Verringerung der Mittel für Fortbildung und Umschulung aus. Von Bildungsträgern und Bildungsabteilungen in Unternehmen wurde erwartet, daß sie mit geringeren Mitteln Besseres erreichen könnten. Diese Erwartung hat den Anstoß für eine selbstkritische Diskussion der Weiterbildungsträger über Qualitätsfragen ihrer Dienstleistung ausgelöst. Die Diskussion über die *Ökonomisierung der Weiterbildung* wurde aufgegriffen und als Diskussion über die *Qualitätssicherung* und das *Qualitätsmanagement in der Weiterbildung* fortgeführt: Qualität wurde zu einem Mittel der Anbieter zur Positionierung in sich verengenden Märkten [GNAHS 1996; SEVERING 1995].

Über die Entwicklung praktischer Verfahren und Instrumente der Qualitätssicherung in der Weiterbildung auf der operativen Ebene, seien es Gütesiegelvereinigungen, methodische Normen wie die ISO 9000 ff. oder Benchmarking-Verfahren, hat sich auch die bildungspolitische Diskussion entschärft. War sie noch vor einigen Jahren durch einen strikten Dualismus geprägt, der auf die Formel „Qualitätssicherung durch den Markt oder durch den Staat“ gebracht werden konnte, wird heute in differenzierterer Weise die Vielzahl von Qualitätsstandards und -verfahren in bezug auf ihre Tauglichkeit für jeweils besondere Belange beruflicher Weiterbildung gesetzt.

In neuester Zeit ist zu bemerken, daß auch der Bereich der beruflichen *Erstausbildung* unter Qualitätsgesichtspunkten neu betrachtet wird. Lange Zeit herrschte die Auffassung, daß die klare Reglementierung der Erstausbildung Qualitätsprobleme verhindere. Vielfach wurde die genaue Regelung der Erstausbildung

sogar als Modell für eine qualitativ verbesserte Weiterbildung gesehen. In den letzten Jahren aber – mit den Funktionsproblemen der Ausbildung und mit dem relativen Rückgang an Ausbildungsplätzen – erfaßte die Qualitätsdiskussion auch die Erstausbildung. Methoden und Inhalte der Berufsschulen und der Ausbildungsbetriebe werden verstärkt unter Gesichtspunkten der Effizienz und Qualität diskutiert. Damit wird eine umgekehrte Bewegung sichtbar: marktorientierte und dezentralisierte Qualitätsmanagementmethoden werden zunehmend auch als Alternative oder Ergänzung zur staatlichen Regelung im Bereich der Erstausbildung erwogen.

Die folgenden Abschnitte beziehen sich vor allem auf den Bereich der beruflichen/betrieblichen Weiterbildung. Dort sind bereits heute Standards und Verfahren verbreitet, die bei der Modernisierung der beruflichen Ausbildung möglicherweise in den nächsten Jahren zu vergleichbarer Bedeutung kommen werden.

3. Standards und Verfahren

Auch wenn Marktmechanismen und staatliche Eingriffe nicht mehr als sich ausschließende Verfahren von Qualitätssicherung der Weiterbildung gesehen werden, können sie doch als Pole einer Skala, auf der sich verschiedene Verfahren von Qualitätssicherung anordnen lassen, der Systematisierung dienen. Qualität von Bildungsmaßnahmen kann gesichert werden durch:

- Marktmechanismen
 - Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz der Angebote
 - Selbstkontrolle von Bildungsträgern
 - Zertifizierung anerkannter Abschlüsse
 - vertragliche Regelungen und Pflichtenhefte
 - trägerübergreifende Standards
 - direkte und indirekte nationale bzw. europäische Förderungen
 - direkte und indirekte nationalstaatliche bzw. europäische gesetzgeberische Interventionen
-
- *Qualitätssicherung durch Marktmechanismen:* Im Unterschied zu anderen Bereichen des Bildungssystems ist die berufliche Weiterbildung durch ihre marktwirtschaftliche Organisation gekennzeichnet. Nach der ordnungspolitischen Zielvorstellung eines offenen Weiterbildungsmarktes treten verschiedene Anbieter von Weiterbildungsangeboten auf (Anbieterpluralismus). Von Vertretern eines liberalen Bildungsmarktes wird erwartet, daß neben dem Preis die Qualität der Bildungsmaßnahmen ein wesentliches Mittel des Markterfol-

ges ist. Von Skeptikern wird hingewiesen, daß im Bildungssektor einige Einschränkungen eines funktionierenden Marktmechanismus hingenommen werden müßten, und Qualitätssicherung sich daher nicht automatisch über den Wettbewerb der Marktteilnehmer ergebe. Zu diesen Funktionsmängeln des Weiterbildungsmarktes werden gezählt: ① Schief lagen der Anbieterstruktur: subventionierte Bildungsinstitutionen treffen auf privatwirtschaftliche Träger und ② eine Intransparenz der Weiterbildungsangebote und des Weiterbildungsmarktes insgesamt gepaart mit ③ einer oft geringen Kompetenz der Nachfrager: diesen fehlen Bedarfs- und Beurteilungskriterien für Weiterbildungsangebote.

- *Qualitätssicherung durch Maßnahmen zur Verbesserung der Markttransparenz:* Die mangelnde Transparenz von Weiterbildungsangeboten auf der einen Seite und der geringe Informationsgrad vieler Bildungsnachfrager haben dazu geführt, daß Informations- und Beratungseinrichtungen zu einem wesentlichen Mittel der Qualitätssicherung des Weiterbildungsmarktes geworden sind. Häufig bieten die Bildungsinstitutionen selbst potentiellen Teilnehmern Beratungsleistungen an – die Grenze zwischen Verkaufs- und Beratungsinteressen ist hier jedoch oft schwer bestimmbar. Daneben gibt es Beratungsstellen auf regionaler Ebene, von Berufs- oder Wirtschaftsverbänden oder von staatlichen Einrichtungen. Schriftliche „Checklisten“ und Leitfäden zur Information von Bildungsnachfragern ergänzen die Arbeit der Beratungsstellen. Als übergreifende Informationsstellen sind – weitgehend über große öffentliche Institutionen, teilweise aber auch auf Initiative von Wirtschaftsverbänden und -kammern – Weiterbildungsdatenbanken entstanden, die einen trägerübergreifenden Vergleich grundlegender Daten von Weiterbildungsangeboten ermöglichen. Direkte Qualitätsbewertungen sind in den Datenbanken aber wegen definitorischer und rechtlicher Schwierigkeiten bisher nur selten enthalten.
- *Selbstkontrolle der Bildungsträger:* Unter „Selbstkontrolle“ ist zu verstehen, daß Bildungsinstitutionen auf freiwilliger Basis Qualitätsstatuten verfassen und veröffentlichen, an denen sie ihre Tätigkeit messen. Um eine größere Unabhängigkeit der Qualitätsmaßstäbe zu gewährleisten und darzustellen, werden sie in vielen Fällen nicht von den einzelnen Bildungsinstitutionen für sich selbst, sondern von regionalen oder sektoralen Verbänden von Bildungsträgern oder Unternehmen getragen. Die Prüfung der Einhaltung der Qualitätsstatuten obliegt entsprechend entweder der einzelnen Bildungsinstitution oder dem Bildungsträgerverband. In Einzelfällen übernehmen diese Rolle auch Branchenverbände oder Fachbeiräte. Zur äußeren Darstellung der Einhaltung der selbstgesetzten Standards werden oft *Gütesiegel* verliehen. Diese Qualitätssicherung entlang der von den Bildungsträgern selbst gesetzten Standards und Gütesie-

geln ist keineswegs eine für die Träger so bequeme Lösung, wie auf den ersten Blick vermutet werden könnte. Durch eine öffentliche und vertragswirksame Präsentation von Qualitätsstandards wird immerhin eine Transparenz geschaffen, die den Auftraggebern und Teilnehmern der Weiterbildung die Möglichkeit zur antizipativen Beurteilung und nachträglichen Kontrolle von Weiterbildungsleistungen gibt. Allerdings fehlt solchen Eigenstandards in der Regel eine trägerübergreifende Verbindlichkeit; sie verbessern also nicht die Vergleichbarkeit von Weiterbildungsträgern für die Weiterbildungsnachfrager. Zudem legen sie neben grundsätzlichen Absichtserklärungen in der Regel eher äußerliche, weil auf einfache Nachprüfbarkeit ausgelegte Qualitätskriterien nieder. Unter die Kategorie der „Selbstkontrolle“ von Bildungsträgern können auch *Qualitätspreise* gezählt werden, um die sich Unternehmen und Bildungsträger bewerben können, deren Weiterbildung bestimmte, für vorbildlich erachtete Qualitätskriterien erfüllt.

- *Qualitätssicherung durch Zertifizierung anerkannter Abschlüsse:* Soweit Weiterbildungsinstitutionen auf anerkannte Berufsabschlüsse vorbereiten oder selbst nach solchen Abschlüssen ausbilden und zertifizieren, kann von einer indirekten, über den Prüfungserfolg der Weiterbildungsteilnehmer indizierten Qualitätskontrolle gesprochen werden. Die mit externen Prüfungsstandards verbundenen Qualitätsanforderungen werden in erster Linie im Ergebnis von Bildungsmaßnahmen bei der Teilnehmerprüfung wirksam. Teilweise beziehen sie sich aber auch auf den Verlauf prüfungsvorbereitender Lehrgänge (z.B. durch Vorschriften über bestimmte Stundendeputate, über Praktika, über die Qualifikation des Weiterbildungspersonals oder über teilnehmerseitige Voraussetzungen). Wesentliche Bereiche der Weiterbildung sind damit jedoch nicht erfaßt: Die Flexibilität des Weiterbildungsmarkts – die Vielfalt seiner Angebote und seine schnelle Reaktionsfähigkeit auf veränderte Anforderungen – beruht auf der Freiheit, Bildungsmaßnahmen auch ohne anerkannte Abschlüsse – das heißt, ohne Bezug auf formale oder staatliche Berufsabschlüsse des Systems der beruflichen Erstausbildung oder auf durch Berufs- oder Fachverbände anerkannte Qualifikationen – zu konzipieren und durchzuführen. Dies stellt ein wesentliches Qualitätsmerkmal des Weiterbildungsangebots insgesamt dar. Tatsächlich wird der überwiegende Teil der beruflichen Weiterbildung gemäß bloß unternehmens- oder trägereigener Zeugnisse zertifiziert oder bleibt ganz ohne Zertifizierung.
- *Qualitätssicherung durch vertragliche Regelungen und Pflichtenhefte:* Der Grundgedanke ist dabei, daß die vertragsrechtlichen Regelungen die Adaption von Weiterbildungsleistungen an besonderen oder veränderten Bedarf zulassen sollen, und daß bestimmte Qualitätsmerkmale der Weiterbildung per Vertrag

verbindlich gemacht werden sollen. In einigen wenigen Branchen enthalten Kollektivverträge (zum Beispiel Tarifverträge der Sozialpartner) Regelungen der betrieblichen Weiterbildung, die im weitesten Sinne auch Qualitätsfragen betreffen.

- *Qualitätssicherung durch trägerübergreifende Standards:* Standardisierungen der Elemente von Weiterbildung, die nicht dem Einfluß einzelner Bildungsinstitutionen oder Auftraggeber unterliegen, gelten heute als *das wesentliche Mittel* der Kriterienbestimmung und der Nachvollziehbarkeit von Qualitätssicherungsmaßnahmen beruflicher Weiterbildung. Varianten solcher Standardisierungen sind: ① Qualitätsstandards der Weiterbildung, die sich auf bestimmte Branchen beziehen, ② Qualitätsstandards, die sich aus fixierten Berufsbildern und/oder Prüfungsordnungen ableiten, ③ nationale oder europäische Normungen zur Qualität der beruflichen Bildung und ④ nationale oder europäische Normungen zum Aufbau von Qualitätsmanagementsystemen, wie die vieldiskutierten ISO 9000–9004 und EFQM-Standards. Qualitätsstandards schränken die Flexibilität und Kreativität von Bildungsträgern dann nicht ein, wenn sie einerseits auf einer von den Weiterbildungsträgern unabhängigen Setzung beruhen, andererseits aber auch Spielräume für individuelle Aktivitäten der einzelnen Träger lassen und in deren Eigenverantwortung umgesetzt werden. Die Qualitätssicherung anhand von trägerübergreifenden und trägerunabhängigen Standards auf Grundlage von Eigenaktivitäten der Weiterbildungsträger bringt den Vorteil einer quasi objektivierbaren, aber nicht durch staatliche oder private Interessen affizierten Regelung mit sich. Sie verbessern die Transparenz des Weiterbildungsmarktes, insofern ihre Kriterien öffentlich gemacht werden und deren Einhaltung kontrolliert wird. Sie führen aber auch zu einer Trägerselektion. Kleinere und spezialisierte Bildungsträger sind durch die Kosten und die Anforderungen einer Zertifizierung nach allgemeinen Standards oft überfordert.
- *Qualitätssicherung durch staatliche Förderbedingungen:* Ein erheblicher Teil der beruflichen Weiterbildung wird aus öffentlichen Kassen gefördert oder unmittelbar durch staatliche oder öffentliche Träger erbracht. Nicht nur die Weiterbildung von Arbeitslosen zur beruflichen Integration oder die Qualifizierung von Personen mit besonderen Benachteiligungen, sondern auch Teile der betrieblichen Weiterbildung werden öffentlich gefördert. Die Kofinanzierung betrieblicher Weiterbildung aus europäischen oder nationalen Titeln kann mehrere Gründe haben, so etwa die allgemeine Wirtschaftsförderung durch Verbesserung des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten, die Unterstützung des Einsatzes neuer Technologien oder die Förderung der Regionalentwicklung, insbesondere in ländlichen und unterentwickelten Regionen. Die öffent-

liche Förderung von Weiterbildung ist regelmäßig an die Einhaltung von Förderbedingungen geknüpft. Diese Förderbedingungen beinhalten zunehmend nicht nur formale Kriterien, sondern berücksichtigen auch die *Qualität der Weiterbildungsmaßnahmen*. Durch den großen Umfang, den die öffentliche Förderung der beruflichen Weiterbildung erreicht hat, ergibt sich daraus eine wichtige Steuerungsfunktion der öffentlichen Hand für die Qualität der Leistungen des Weiterbildungsmarktes. Teilweise übernehmen die öffentlichen Auftraggeber bzw. Förderer vorhandene nationale Qualitätsstandards, teilweise entwerfen sie gemäß ihren besonderen Zielsetzungen eigene Listen von Qualitätskriterien. In der Vergabep Praxis treten die so vorgegebenen Qualitätskriterien allerdings häufig gegen Preiskriterien zurück.

- *Qualitätssicherung der Weiterbildung durch staatliche Reglementierungen des Weiterbildungsmarktes*: Beispiele unmittelbarer staatlicher Reglementierungen der Qualität von beruflicher oder betrieblicher Weiterbildung durch Gesetze und Erlasse sind in Deutschland nur in vereinzelt Fällen anzutreffen. Staatliche Einflußnahmen auf die Qualität der Weiterbildung vollziehen sich eher durch mittelbare Wirkungen anderweitiger bildungs-, sozial- und wirtschaftspolitischer Interventionen. Die Qualität der Weiterbildung wird mitbestimmt durch: ① Staatliche oder öffentliche Anerkennungen von Zertifizierungen und damit verbundenen Qualitätsanforderungen an vorangegangene Qualifizierungsmaßnahmen, ② staatliche Bildungseinrichtungen, die durch ihr Wirken Qualitätsmaßstäbe auch für den umgebenden freien Weiterbildungsmarkt setzen, ③ gesetzliche Regelungen und Auflagen an anderer Stelle (etwa zur Unfallverhütung, zum Umweltschutz, zur Produktsicherheit etc.), aus denen sich Anforderungen an die Qualität der betrieblichen Weiterbildung ergeben und vereinzelt ④ gesetzliche Regelungen des Verbraucherschutzes im Weiterbildungsbereich, sowie schließlich ⑤ staatliche Forschungs- und Projektförderungen zu Fragen der Qualität der beruflichen Weiterbildung. In jüngster Zeit, so etwa in ersten Positionspapieren aus dem Umfeld der neuen deutschen Bundesregierung, werden auch wieder direkte Eingriffe in den Weiterbildungsmarkt zur Verbesserung der Transparenz und Qualität der Angebote erwogen. Gegen solche staatliche Interventionen in die Weiterbildung wird vorgebracht, daß Qualitätsmaßstäbe mit administrativer Verbindlichkeit eher unproduktiv sind. Im Dienste einer leichten administrativen Handhabbarkeit und Prüfbarkeit sind ihre Kriterien in der Regel äußerlich. Vielfach wird daher befürchtet, daß Qualitätssicherung durch hoheitliche Eingriffe in die betriebliche und berufliche Weiterbildung die Flexibilität und Reaktionsgeschwindigkeit und damit auch Qualitätselemente des Weiterbildungssystems gefährden könnte. Auf der anderen Seite wird die Verbindlichkeit staatlicher Regelungen durch Qualitäts-

sicherungssysteme in Eigenverantwortung der Bildungsträger und Betriebe nicht erreicht.

Beim Durchgang durch alle diese Verfahren zur Qualitätssicherung beruflicher Bildung wird eines deutlich: Die Qualitätsdiskussion ist bis heute vor allem eine Diskussion über Kriteriensysteme, Normen und Fragen des Qualitätsmanagements geblieben. Sie ist nur selten bei der Entwicklung bestimmter inhaltlicher Maßstäbe der berufspädagogischen Praxis angelangt. Die entwickelte pädagogische (Unterrichts-)Evaluationstheorie, die Verfahren und Kriterien zur Beurteilung von Lehr-/Lernprozessen entwickelt, reflektiert und pflegt, hat sich daher bis heute nur am Rande in die Qualitätsdiskussion einbringen können.

Die Qualitätsdiskussion hat insofern eher bildungspolitische als berufspädagogische Bezüge. Einerseits hat sie bestehende Elemente des Berufsbildungssystems (z.B. Bildungsberatung oder Teilnehmer-Zertifizierung) als Beiträge zur Qualitätssicherung interpretiert, andererseits neue *Verfahrensweisen* des Qualitätsmanagements in der Weiterbildung etabliert. Ihre Übergänge hat die Diskussion entlang der Frage gemacht, wie trägerübergreifende Qualitätskriterien abgeleitet werden können, die zugleich die einzelne Bildungsinstitution möglichst wenig einengen und die Vielfalt des Bildungsangebots nicht beschränken. Damit ist sie bei einer *Methodisierung* von Qualitätsfragen angelangt, in der die eigentliche pädagogische Arbeit nur noch geringe Beachtung findet.

Deutliches Zeichen dieses Übergangs ist, daß Fragen der ISO-Zertifizierung von Bildungseinrichtungen heute die deutsche Qualitätsdiskussion beherrschen. Die erfolgreiche Zertifizierung von Bildungsträgern, nach welchen Kriterien auch immer, wird vielfach als Königsweg der Qualitätssicherung beruflicher Bildung gesehen. Die damit einhergehende Reduktion der Qualitätsfrage auf Methoden der formalen, administrativen Erfüllung selbstgesetzter Qualitätsziele hat zur Verbreitung der ISO-Zertifizierung beigetragen: es ist für eine Bildungsinstitution weder schwierig noch gar unmöglich, sich zertifizieren zu lassen, ohne daß für den Erfolg der Lehr- und Lernprozesse maßgebliche Verfahren tatsächlich verbessert würden. Sie müssen nur beschrieben und ihre Beschreibung eingehalten werden. Weil der wesentliche Ausgangspunkt der Qualitätsdiskussion nicht die Diagnose von Mängeln des Lernerfolgs der Bildungsteilnehmer sondern die Verengung der Bildungsmärkte gewesen war, stand eben oft auch beim einzelnen Bildungsträger die Frage der Außenwirkung eines errungenen ISO-Zertifikats im Vordergrund.

Nach erfolgreicher ISO-Zertifizierung kann die Würdigung des Ergebnisses in bezug auf die pädagogische Praxis einer Bildungseinrichtung daher kraß unterschiedliche Ergebnisse haben: Auf der einen Seite stehen Bildungsträger, die in Form von Arbeitsanweisungen (nebenbei: diese für die pädagogische Arbeit wirksamsten Instrumente stellen zugleich die unterste Ebene der Hierarchie der ISO-

Dokumente dar) Hilfestellungen für ihr pädagogisches Personal entwickelt haben und die Managementprozesse so reorganisiert haben, daß bessere Bildungsleistungen besser angeboten werden können. Diese Bildungsträger haben Optimierungseffekte erzielt – unabhängig davon, ob ihr Ziel im Ausgangspunkt eine Verbesserung ihrer Marktstellung, die leichtere interne Durchsetzbarkeit von Umstrukturierungen durch das Etikett „Qualität“ oder eine wirkliche Affinität zur ISO-Philosophie gewesen war. Auch diese Träger empfinden jedoch die mit der Zertifizierung einhergehende Bürokratisierung von Verfahrensweisen, die der oft auf informellen Prozessen beruhenden Organisations-Kultur von Bildungseinrichtungen nicht entgegenkommt, und die Ritualisierung der Zertifizierungsverfahren (regelmäßige Audits) als Last. Auf der anderen Seite finden wir Bildungseinrichtungen, die unter Marktdruck nur bestehende Verfahrensweisen unter die ISO-Nomenklatur subsumiert haben und die die Zertifizierungsrituale neben der laufenden Arbeit absolviert haben. Diesen bleibt allein die bürokratische Last – und das Problem, wie man sich der für nur die Außendarstellung erworbenen und dort verwendeten Zertifizierungen ohne Marketing-Probleme wieder entledigen kann.

Die ISO-Zertifizierung von Bildungseinrichtungen ist darüber zu einem eigenen Geschäftsfeld von Agenturen und freien Beratern geworden, die sich vom Bedürfnis der Bildungsträger nach Unterscheidung auf dem Markt ernähren. Nicht zuletzt diese Titelverkäufer betreiben die Propagierung formaler Zertifikate in der bildungspolitischen Diskussion. Wiederum nicht deswegen, weil über die Verbreitung der ISO-Zertifizierung im Bildungsbereich sich die pädagogische Arbeit nicht erkennbar verbessert hat, sondern deswegen, weil einige Prognosen der ISO-Befürworter nicht eingetreten sind (der Zugang zum Bildungsmarkt der Zukunft hänge vom ISO-Zertifikat ab; Aufträge der EU oder der Bundesanstalt für Arbeit würden über kurz oder lang nur noch an zertifizierte Bildungsträger gegeben etc.), zeigen sich heute deutliche Ermüdungserscheinungen in der einstmals begeisterten ISO-Diskussion.

4. Perspektiven

Die Debatte über Fragen der Qualitätssicherung in Deutschland hat heute viel von ihrem anfangs kontroversen Charakter verloren. Sie löst sich vom beherrschenden Bezug auf die ISO-Normenreihe und geht über in eine konstruktive Diskussion über die Anwendbarkeit und Eignung diverser Instrumente und Methoden für spezifische Anforderungen. Demgemäß lassen sich drei wesentliche Entwicklungsrichtungen feststellen:

1. Die zunächst bildungspolitisch geprägte Diskussion verlagert sich auf Fragen der operationalen Anwendung von Qualitätsnormen und -instrumenten. In einer Reihe prominenter nationaler Modellversuche und Projekte werden Methoden der Qualitätssicherung für das pädagogische Personal und für die Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen selbst entwickelt. Entsprechend läßt sich beobachten, daß die Mehrzahl der neueren deutschen Fachpublikationen zum Thema den Charakter von Leitfäden und Handbüchern für das pädagogische Personal hat [z.B. MOHR et al. 1998]. Es steht zu erwarten, daß die Wirksamkeit von Verfahren der Qualitätssicherung durch diesen Prozeß nachhaltiger gesteigert wird als durch ihre bildungspolitische Propagierung.
2. Fragen der Qualitätssicherung und des Qualitätsmanagements universalisieren sich: sie werden weit hinaus über die betriebliche Weiterbildung, in der sie zuerst aufgekomen waren, in der allgemeinen Erwachsenenbildung, im Fernunterricht, in der betrieblichen und schulischen Erstausbildung sowie in flankierenden Feldern wie Bildungsberatung und Transfersicherung an Bedeutung gewinnen. Instrumente aus der beruflichen Weiterbildung vererben sich in diese Bereiche.
3. Die Diskussion über die Qualität der beruflichen Bildung hatte sich zunächst vor allem auf lehrgangsförmige Bildungsmaßnahmen bezogen. In ihrem Mittelpunkt stand das Seminar als die Regelform beruflicher Bildung. Es kann als Leistung der Qualitätsdiskussion selbst gelten, daß andere Formen der Vermittlung beruflicher Kenntnisse und Kompetenzen heute stärker betont werden – und ihrerseits unter Qualitäts- und Effizienzkriterien evaluiert werden. Zu denken ist hier etwa an Formen des selbstorganisierten und selbstgesteuerten Lernens, an die Anwendung interaktiver Medien in der beruflichen Bildung und an Methoden der Integration von Lernen und Arbeiten.

Anmerkungen:

¹ Aus europäischer Sicht weist die heutige Diskussion um Qualitätssicherung und Qualitätsstandards eine neue Dimension auf: In früheren Jahren sind Fragen der Qualität beruflicher Bildung in Europa – wo überhaupt – vorwiegend unter dem Gesichtspunkt einer politischen Vereinheitlichung der europäischen Berufsbildungssysteme diskutiert worden; bildungspolitische und administrative Aspekte standen demgemäß im Vordergrund. Die Sprecher der Diskussion waren in der Regel Vertreter der EU-Kommission oder der Mitgliedsstaaten, weniger die Akteure der beruflichen Bildung selbst. So wurde zum Beispiel (wenig erfolgreich) versucht, die Abschlüsse beruflicher Bildung mit „Entsprechungsverfahren“ europaweit kompatibel zu machen. Die Diskussion „von oben“ ist spätestens mit der Betonung der Subsidiarität europäischer Berufsbildungspolitik nach Maastricht eingeschlafen. Die Artikel 126 (allgemeine Bildung) und 127 (berufliche Bildung) im Maastrichter Vertrag begrenzen Initiativen der EU auf Maßnahmen, die die nationalen Berufsbildungspolitiken ergänzen und unterstützen. Daß die neue Diskussion

über die Qualität beruflicher Bildung eine starke europäische Komponente aufweist, speist sich aus einer *gemeinsamen Problemlage* in vielen Mitgliedsstaaten, in denen sich Funktionsprobleme der tradierten Systeme von Aus- und Weiterbildung zeigen [SEVERING, STAHL 1996]. Die europäische Dimension der Qualitätsdiskussion ist insofern kein Reflex auf eine europäische bildungspolitische Intervention und auch keine Innovation, die von einem oder zwei Mitgliedsstaaten in die anderen weitergetragen worden wäre [SEVERING 1996]. Europäischer Austausch über Grundlagen, Konzepte und Verfahren der Qualitätssicherung spielt eine wichtige Rolle für deren nationale Fortentwicklung.

² Auf Grundlage des Staatsvertrags über das Fernunterrichtswesen und des Gesetzes zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht (FernUSG) müssen alle Anbieter von Fernunterricht in Deutschland eine Zulassung der einzelnen Lehrgänge bei der Zentralstelle für Fernunterricht beantragen. Dabei werden das Lehrmaterial, die Erfolgskontrolle, die Qualifikation der Lehrkräfte, die Zertifizierung etc. unter pädagogischen Kriterien geprüft. Dieses Verfahren galt für manche lange Zeit als Modell staatlichen Verbraucherschutzes im Weiterbildungsbereich. Heute erscheint nicht gesichert, ob es – vor allem in bezug auf die neuen telematischen Medien des Fernlernens – nicht zu langwierige und schwerfällige Prozeduren vorgibt, und ob es nicht eher die Abschottung tradierter Anbieter als die Qualität der Angebote befördert [ZIMMER 1996].

³ Hier insbesondere die Fortbildungsregelungen nach dem BBiG und der Handwerksordnung (HwO). Hier werden Prüfungsanforderungen festgelegt. Damit wird indirekt auf die Qualität der hinführenden Maßnahmen Einfluß genommen. Daneben gibt es für Fachschulen direkte curriculare Regelungen.

⁴ Diese Position vertritt bis heute die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW), in der auch Beschäftigte aus dem Bereich der beruflichen Weiterbildung organisiert sind. Die GEW geht davon aus, daß die Qualität der Weiterbildung aus strukturellen Gründen zu wünschen übrig läßt und über Marktmechanismen allein nicht zu sichern ist. Sie bemängelt insbesondere „mangelnde öffentliche Verantwortung“ (Vgl. Beschluß der GEW zur „Qualitätssicherung in der Weiterbildung“ vom 18. September 1995) und verlangt für einen besseren Verbraucherschutz und für bessere Arbeitsbedingungen der im Weiterbildungssektor Beschäftigten verstärktes staatliches Eingreifen. [Vgl. auch GNAHS 1996].

Literatur:

- ARNOLD, R.: Qualität durch Professionalität – zur Durchmischung von Utilität und Zweckfreiheit in der Qualität betrieblicher Weiterbildung. In: ARNOLD, R. (Hrsg.): Qualitätssicherung in der Erwachsenenbildung. Opladen: Leske+Budrich 1997, S.51–61
- Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft, Forschung und Technologie (Hrsg.): Berufsbildungsbericht 1997. Bonn 1998
- FEUCHTHOFEN, J.; SEVERING, E.: Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung in der Weiterbildung – eine Einführung. In: FEUCHTHOFEN, J.; SEVERING, E. (Hrsg.): Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung in der Weiterbildung. Reihe: Grundlagen der Weiterbildung. Neuwied, Kriftel, Berlin: Luchterhand 1995, S. XI–XXII
- GNAHS, D.: Handbuch zur Qualität in der Weiterbildung. Trends, Perspektiven, Praxis. Hrsg.: GEW. Frankfurt 1996, S. 3
- MEIFORT, B.; SAUTER, E. (Hrsg.): Qualität in der beruflichen Weiterbildung – Ergebnisse eines Workshops des BIBB. Berlin: BIBB 1991, S. 9 ff.

- MOHR, B. et al.: Qualitätssicherung in der Weiterbildung (Band 1) – Leitfaden für Bildungsträger im Marktsegment „Öffentlich geförderte Weiterbildung“. Bielefeld: Bertelsmann 1998
- SAUTER, E.; HARKE, D.: Qualität in der beruflichen Weiterbildung. Ansätze und Instrumente zur Steuerung der Qualität von Weiterbildungsangeboten auf gesetzlicher Grundlage. Hagen: FU 1990.
- SEVERING, E: Qualitätssicherung arbeitsplatznaher Weiterbildung. In: FEUCHTHOFEN, J.; SEVERING, E. (Hrsg.): Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung in der Weiterbildung. Reihe: Grundlagen der Weiterbildung. Neuwied, Kriftel, Berlin: Luchterhand 1995, S. 74–87
- SEVERING, E: Qualitätsmanagement betrieblicher Weiterbildung im europäischen Vergleich. In: WITTMER, W. u.a. (Hrsg.): Qualitätsmanagement in der betrieblichen Bildung. Bielefeld: Bertelsmann 1996, S. 61–73
- SEVERING, STAHL: Qualitätssicherung in der betrieblichen Weiterbildung – Fallstudien aus Europa. Synthesebericht. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Kommission 1996
- SIEGERS, J: Qualitätsmanagement in der Weiterbildung: Aufgabe für das betriebliche Bildungs- und Personalwesen – Herausforderung für Weiterbildungsträger. In: FEUCHTHOFEN, J.; SEVERING, E. (Hrsg.): Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung in der Weiterbildung. Reihe: Grundlagen der Weiterbildung. Neuwied, Kriftel, Berlin: Luchterhand 1995, S. 45–44
- WITTMER, J.: Erwachsenenpädagogische Professionalität – klassische Überzeugungen und Reformvorschläge unter besonderer Berücksichtigung betrieblicher Weiterbildung. In: ARNOLD, R. (Hrsg.): Qualitätssicherung in der Erwachsenenbildung. Opladen: Leske+Budrich 1997, S.63–77

Kurzbiographie:

Dr. ECKART SEVERING. Jg. 1957. Studium der Politologie, Soziologie und Pädagogik. Leiter der Abteilung Bildungsforschung bei den Beruflichen Fortbildungszentren der Bayerischen Wirtschaft (bfz) und Bereichsleiter Innovationsmanagement beim Bildungswerk der Bayerischen Wirtschaft (bbw). Schwerpunkte der Projektarbeit und der Publikationen liegen im Bereich der Qualitätssicherung beruflicher Bildung, der arbeitsplatznahen Qualifizierung, der Mediendidaktik in der beruflichen Bildung und des Bildungsmarketing.

Anschrift: Neuerkerweg 37a, 90547 Stein

E-mail: severing@gmx.de