

- Titel:
Qualitätssicherung in der Beruflichen Bildung – Europäische Konzepte und Erfahrungen
- Autor:
Eckart Severing, Thomas Stahl
- Erschienen in:
Arnold, R. (Hrsg.): Qualitätssicherung in der Berufsbildungszusammenarbeit. Reihe: gtz: Studien zur vergleichenden Berufspädagogik Bd. 17. Baden-Baden: Nomos 2002. S. 33–51

Qualitätssicherung in der Beruflichen Bildung – Europäische Konzepte und Erfahrungen

1. Ausgangspunkte der Diskussion über die Sicherung der Qualität beruflicher Bildung auf europäischer Ebene

In allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union hat das Thema „Qualitätssicherung der beruflichen Bildung“ 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 in Europa heute verfolgt werden, hat einen wichtigen Grund darin, daß Bildung zu einem wirtschaftlich bedeutsamen Bereich geworden ist:

Die berufliche Weiterbildung, die in allen europäischen Staaten wesentlich über Marktbeziehungen vermittelt wird, ist zu einer bedeutsamen Dienstleistungsbranche geworden. Mehr noch: die Weiterbildungsmärkte weiten sich fast überall in Europa von Jahr zu Jahr aus.

Die berufliche Ausbildung, die in Europa regelmäßig stärkeren staatlichen Reglementierungen unterliegt als die Weiterbildung und die weitgehend staatlich finanziert wird, sieht sich neuen, komplexeren Qualifikationsanforderungen aus den Beschäftigungssystemen ausgesetzt. Weil die öffentlichen Etats für Schulen und Ausbildungseinrichtungen demgegenüber stagnieren, ergibt sich auch hier eine Diskussion über die Effizienz der eingesetzten Mittel.

Berufliche Bildung ist so zu einer ökonomisch relevanten Größe geworden: sie ist nicht mehr ein peripherer Bereich des Dienstleistungssektors, und sie ist zu einer veritablen 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 in anderen Wirtschaftssektoren.

Es tritt aber noch ein zweiter Grund hinzu, der die Qualitätsdiskussion in der Berufsbildung besonders kennzeichnet: Berufliche Bildung ist zu einem Schlüsselfaktor der Sicherung der Wettbewerbstätigkeit der europäischen Volkswirtschaften geworden: Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaften entscheidet sich nicht mehr in erster Linie an der Verfügung über Rohstoffe oder billige Arbeitskräfte, sondern vor allem an ihren geistigen Ressourcen, an ihren technologischem Vorsprung, am Niveau ihrer Forschungseinrichtungen und der Effizienz ihrer 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 Bildung* unterliegen daher neuen Anforderungen. Sie streifen dann alles Behäbige, Traditionsgebundene und Ehrwürdige ab, das das Bildungswesen vormals und in vielen Teilen noch heute auszeichnet, und messen sich an ihrem Beitrag zum Erfolg von Unternehmen und ganzen Volkswirtschaften. Berufliche 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.

Weil berufliche Bildung in allen europäischen Staaten 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, umso 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 gesellschaftlichen 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 – für zu neuen Anforderungen an die Evaluation und das Qualitätsmanagement beruflicher Bildung. Kurzum: Die Sicherung der Qualität beruflicher Bildung ist eine komplexe Sache, die einer grundlegenden wissenschaftlichen Diskussion und einer Entwicklung von vielen neuen Instrumenten und Methoden bedarf.

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 Vereinheitlichung europäischer 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. Zwar gilt die Weiterbildung weiterhin als wesentlicher Faktor einer politischen Dynamisierung der europäischen Integration; der hohe politische Rang, der den entsprechenden Programmen und Initiativen der EU-Kommission – LEONARDO, EQUAL und verschiedenen sektorbezogene Weiterbildungsprogramme – zugemessen wird, belegt dies. Es geht aber in diesen

Programmen nicht mehr um das Postulat europäischer ordnungspolitischer Rahmenbedingungen für die Qualität der Weiterbildung.

Die neue intensive Diskussion über die Qualität beruflicher Bildung in Europa speist sich vielmehr aus einer *gemeinsamen Problemlage* in vielen Mitgliedsstaaten: Die Grundlagen für eine Diskussion über die Qualität der Berufsbildung waren in allen europäischen Staaten mehr oder weniger gegeben und so ist diese Diskussion auch in ganz Europa in Gang gekommen: nicht als Reflex auf eine europäische bildungspolitische Intervention und auch nicht als Innovation, die von einem oder zwei Mitgliedsstaaten in die anderen weitergetragen worden wäre. Im Gegenteil: die Diskussion findet weitgehend innerhalb der nationalen Bildungssysteme statt. Europäischer Austausch über Grundlagen, Konzepte und Verfahren spielt daher zunächst keine große Rolle. Das ist insofern verständlich als Fragen der Qualitätssicherung auf der Grundlage ganz unterschiedlich verfaßter Systeme der Berufsbildung mit jeweils eigenen Traditionen, Werten und Institutionen behandelt werden.

Diese Parallelität der Diskussion und der Entwicklung von Instrumenten und Verfahren ist jedoch problematisch, insofern die Probleme, die gelöst werden sollen, gerade nicht auf der nationalen Eigenart von Bildungssystemen beruhen, sondern auf Auswirkungen der Technisierung und Globalisierung, denen alle europäischen Bildungssysteme in gleicher Weise unterliegen. Der Qualitätsdiskussion fehlt nach wie vor ein nennenswerter transnationaler Austausch von Theorien, Konzepten und Praxisbeispielen.

Zwar haben eine Reihe von Studien und Forschungsprojekten der Generaldirektion XXII der EU und des CEDEFOP den Versuch unternommen, erste Voraussetzungen für eine Europäisierung der Qualitätsdiskussion zu schaffen, indem sie entlang eines einheitlichen Rasters den Stand der Qualitätsdiskussion in europäischen Staaten einander gegenüberstellt. Auf diese Weise sollten Gemeinsamkeiten ebenso wie Differenzen von politischen Vorgaben und Qualitätskonzepte sichtbar werden und einen wechselseitigen Austausch befruchten. Es fehlt diesen Studien aber bislang noch ein einheitlicher methodischer Rahmen und teilweise auch – aufgrund national höchst unterschiedlicher Datenlagen zur beruflichen Weiterbildung – eine gesicherte empirische Basis. Insgesamt leidet eine vergleichende Analyse der Qualitätsdiskussion zur beruflichen Weiterbildung

stets daran, dass die Weiterbildung in verschiedenen europäischen Staaten in bezug auf ihre Zielgruppen und in Bezug auf ihre ordnungspolitische Verankerung gänzlich unterschiedlich gefasst ist. Beispielsweise ist die klare Trennung von Erstausbildung und Weiterbildung, die in Deutschland institutionell verankert ist, nur in wenigen anderen EU-Staaten vorfindbar.

Selbst auf der nationalen Ebene fehlen immer noch die empirischen Belege für Effektivität und Effizienz der neuen Ansätze von Qualitätssicherung in der Berufsbildung. Dies gilt auch für das fehlende Wissen gegenüber den Veränderungen des Weiterbildungsmarktes, den Weiterbildungsfunktionen und den pädagogischen Prozessen, die durch eine Verbreitung von Qualitätssicherung hervor gebracht werden. Die verfügbaren Studien sind auf wenige Weiterbildungsformen begrenzt und überschreiten die nationale Perspektive nicht.

Diese Situation ist in zweifacher Hinsicht unbefriedigend:

- Wenn wir wirkliche Qualitätsverbesserungen der beruflichen Weiterbildung intendieren, müssen die unterschiedlichen Verfahren von Qualitätssicherung selbst evaluiert und ihre Funktionsweisen überprüft werden. Das schließt auch die Analyse der Bildungssysteme selbst ein, die gewöhnlich außerhalb der Betrachtungsweise von Berufsbildern liegen, welche Qualitätssicherungsverfahren anwenden.
- Untersuchungen, die einen Gegenstand von allgemeiner Bedeutung für Europa betreffen, sollten nicht aus nationaler Perspektive motiviert werden. Sie sollten vielmehr vergleichend angelegt sein. Dieser Vergleich von Qualitätssicherungsverfahren, die in den Mitgliedsstaaten angewandt werden, führt nicht nur zu wachsendem Wissen über deren Effizienz im System der Berufsbildung. Das komperative Vorgehen sollte zur Realisierung einer europäischen Strategie zur Qualitätssicherung in der Berufsbildung beitragen.

Im Jahre 1995 wurden eine Reihe von Fallstudien zum Gegenstand der Qualitätssicherung in der betrieblichen Weiterbildung in Europa durchgeführt¹. Diese Studien wurden

¹ Bonamy, Joël: Contexte et description des démarches de qualité dans la formation professionnelle en France. Paris 1994; Chassapis, Dimitris: Quality in Continuing Vocational Training in Greece. Athen 1994; Cordova, Pedro: Fallstudien zur Qualität der betrieblichen Weiterbildung in Spanien. Madrid 1994; Decramer, Johan: Survey on Quality Assurance in Training – Contribution of Belgium, The Flemish Community. Brüssel 1994; Fulgueiras, Maria Joao Malhiro: Fallstudien zur Qualität der betrieblichen Weiterbildung in Portugal. Lissabon 1994; Gibbons, Jan: Quality Assurance of In-Company-Training. Sheffield 1994; Jung, Paul: Fallstudien zur Qualität der betrieblichen Weiterbildung in Luxemburg. Luxemburg 1994; Lellmann, Dieter: Fallstudien zur Qualität der betrieblichen Weiterbildung in Deutschland. Bonn 1994; Nugent, Frank: Quality Survey of Irish Continuing

von der damaligen DG XXII der Europäischen Kommission initiiert und sie dienten als Ausgangsmaterial für eine thematische Analyse, die in einem Synthesebericht verdichtet wurde².

In einer weiteren, 1998 bis 1999 durchgeführten und bislang noch unveröffentlichten Studie im Auftrag der Generaldirektion XXII der EU – QUALTRAIN – wurden von Experten aus neun Mitgliedsstaaten Analysen zur Qualitätssicherung beruflicher Bildung erstmals unter einem einheitlichen Raster erstellt. Die gegenwärtigen Verfahrensweisen der Qualitätssicherung in der Berufsbildung auf Ebene der beteiligten Mitgliedsstaaten, sowie der jeweilige Stand der öffentlichen Debatte wurden durch nationale Experten erhoben und dokumentiert. Dokumenten- und Literaturanalyse wurden dabei durch Interviews in den mit Berufsbildung befassten Institutionen ergänzt. Dabei wurden Umfang und Art der Qualitätssicherungsverfahren in der Berufsbildung systematisch mit Hilfe nationaler und europäischer Quellen evaluiert. Um die Vergleichbarkeit der nationalen Studien zu gewährleisten, wurde zunächst in gemeinsamer Arbeit der Projektträger aus Deutschland, Frankreich und Portugal eine Themenmatrix entwickelt und in einem zweiten Schritt mit den nationalen Experten abgestimmt.

Das Folgende beruht auf Ergebnissen dieser Studie.

2. Die Qualitätsdiskussion vor dem Hintergrund der nationalen Berufsbildungssysteme

2.1 Unterschiedliche Ausgangsbedingungen der Qualitätssicherung in den nationalen Systemen der Berufsbildung

Aus der thematischen Analyse der Länderberichte der „Qualtrain“-Studie ergeben sich vier grundlegende Dimensionen, anhand derer die unterschiedlichen nationalen Ausgangspositionen zur Qualitätssicherung in der Berufsbildung eingeordnet werden.

Strukturprinzipien sind:

Training – A survey of continuing training in four Irish companies to determine qualitative and evaluative measures. Dublin 1995

² Severing, E.; Stahl, T.: Qualitätssicherung in der betrieblichen Weiterbildung - Fallstudien aus Europa. Synthesebericht aus Fallstudien zur Qualitätssicherung in der betrieblichen Weiterbildung aus neun Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Brüssel, Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Kommission 1996.

- a) Arbeitsmarktprobleme vs. Probleme des Bildungsangebots
- b) Qualitätskontrolle und Qualitätsmanagement vs. Koordinierung ohne Standardisierung

Hieraus lassen sich die nationalen Differenzen in ein Raster von 4 Fällen ordnen:

Erster Fall: Arbeitsmarkt und Qualitätsmanagement der Berufsbildung

Als wesentliche Entwicklungstendenz lässt sich die Ablösung administrativer Kontrolle durch andere Systeme der Überprüfung von Bildungsleistungen erkennen.

Ein neues nationales Programm in Spanien (1998-2000) spiegelt die Übereinkunft unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen wider in einem grundlegenden und übergreifenden Ziel: „... die Qualität, Evaluation und weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Berufsbildung zu sichern.“ Qualität wird dabei als Selbstzweck gefasst: „... das Verbessern der Managementqualität ist der Schlüsselfaktor für ein geplantes System der Evaluation und der Qualitätsverbesserung.“ Jedes der Subsysteme definiert die Zielsetzungen für Bildungsträger und für Entwicklungsplanungen auf nationaler Ebene.

In Portugal, einem „Ziel-1-Land“ der Europäischen Union, sind die Erarbeitung kohärenter Berufsbildungsprogramme und deren Implementation in allen Wirtschaftsbereichen nationale Priorität. Evaluation und Kontrolle werden zur Notwendigkeit erklärt und unterliegen dem Verantwortungsbereich staatlicher Autorität (3 Ministerien sind beteiligt). Die öffentliche Debatte propagiert einen Übergang von einer Kontrollbehörde zur Qualitätsverbesserung in jedem Berufsbildungszentrum durch Qualitätsmanagement.

In Österreich wird die traditionelle Ordnung der Berufe und staatlich anerkannter Abschlüsse zunehmend zum Problem der modernen Beschäftigungssysteme. Hier wird in öffentlicher Diskussion der Frage nachgegangen, wie der bestehende Konsens der Sozialpartner im Berufsbildungssystem auf neue Ansätze zur differenzierten und flexiblen Anpassung der Berufsbildungsträger an die neuen Erfordernisse des Arbeitsmarktes zu übertragen sei.

Zweiter Fall: Arbeitsmarkt und nationale Koordinierung von Qualität

Ausgehend von einem nationalen Berufsbildungskonsens werden Notwendigkeiten zur regionalen Anpassung der Qualitätssicherung diskutiert.

In Italien gibt es eine nationale Übereinkunft (1996), welche die organisatorische Restrukturierung des gesamten Systems der Berufsbildung vorsieht und „ein System beständiger Evaluation der Berufsbildungsangebote (Qualität und Quantität) anstrebt, um dessen Passgenauigkeit zum Produktionssystem und den Arbeitsplatzangeboten sicherzustellen.“ Die Körperschaft zur Koordinierung der regionalen Verwaltungseinheiten begründet die Einrichtung eines Qualitätssystems zur Berufsbildung, welches sowohl mit den nationalen Regularien übereinstimmt als auch den spezifischen Bedarfen der Kunden und Teilnehmer gerecht wird.

Dritter Fall: Berufsbildungsangebot und Qualitätsmanagement

Im Kontext zunehmender Kritik an der Effizienz und der Qualität von Berufsbildung wird die öffentliche Qualitätskontrolle durch staatliche Stellen immer weniger als erfolgversprechender Ansatz betrachtet. Andere Verbesserungswege werden aus der neuen Entwicklung bedeutsamer.

Aus den Debatten in Frankreich und Deutschland zu den unterschiedlichen Ansätzen zur Qualitätssicherung ergibt sich eine kritische Überprüfung der Evaluationskriterien zum öffentlichen und privaten Bildungsangebot. Die gegenwärtige Entwicklungsdynamik tendiert zu einem neuen Gleichgewicht zwischen Verwaltungskontrolle und flexibler Koordinierung auf Basis von Qualitätssicherung.

Vierter Fall: Berufsbildungsangebot und nationale Koordinierung von Qualität

Im Rahmen nationaler Regelwerke werden die regionalen und lokalen Qualitätssysteme befördert.

Im Großbritannien (UK) gibt es eine große Spannung zwischen dem nationalen, politisch gewollten Ansatz, die berufliche Weiterbildung gezielt voranzutreiben und der

politischen Philosophie der Subsidiarität. Dies führt zur Herausbildung von harmonisierenden Methoden, die ohne Zwang lokale Akteure in nationale Rahmenregelungen und gemeinsame Evaluationskriterien einbinden. In Irland findet die Diskussion um Berufsbildung im Rahmen einer breiteren Auseinandersetzung um die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen und um die Kohärenz politischer und sozialer Dienste statt. Die Hauptsorge gilt einer Harmonisierung des lokalen Wildwuchses an unkoordinierten Aktionen der Berufsbildung. In Dänemark werden die (quantitativen und qualitativen) Ansprüche von Berufsbildung stark auf lokale und regionale Eigenverantwortung verlagert. Hier sollen die situationsadäquaten Lösungen erarbeitet und optimiert werden. diese Politik führt zu eigenständigen Lösungen von Qualitätsmanagement mit einer Orientierung in Partnerschaften und regionalen Netzen sowie zu Erfahrungsaustausch und benchmarking zwischen den Regionen.

2.2 Die Rolle der Akteure der Berufsbildung in den unterschiedlichen nationalen Entwicklungslinien

Erster Fall: Dominanz öffentlicher Qualitätssicherung, Beitrag der Sozialpartner, „top-down“-Entwicklungslogik

In diesem Fall sind es die staatlichen Einrichtungen auf nationaler Ebene, die Qualitätssicherung in der Berufsbildung vorantreiben.

- Auf Basis gemeinsamer Defizitanalysen setzt die staatliche Autorität Qualitätsprinzipien fest, auf deren Basis formelle oder informelle Regelungen für Berufsbildung erfolgen. Oder
- öffentliche Institutionen setzen ihre Qualitätsprinzipien über Förderprogramme in der Berufsbildung durch. Bildungsträger und Lernende müssen sich anpassen, wenn sie an der Förderung teilhaben wollen. In Spanien überprüft dies eine öffentliche Stiftung (FORCEM) durch Audits. In Portugal hat das Ministerium für Beschäftigung und Berufsbildung (MQE) ein System zur Zertifizierung der Dienstleistungen von Bildungsträgern erarbeitet, welches Basis für die finanziellen Hilfen ist.
- Auch in derartigen staatlich geregelten Qualitätssicherungssystemen in der Be-

rufsbildung gibt es inzwischen Formen des marktvermittelten Qualitätsmanagements. Dies wird etwa in einer privaten Initiative (QFOR) in Spanien dokumentiert, durch die Qualitätszertifizierung von Trägern vorgenommen wird. Auch in anderen Mitgliedsstaaten finden sich diese Mischformen.

Zweiter Fall: Dominanz öffentlicher Qualitätssicherung über regionalisierte Institutionen vermittelt

In Italien wird die nationale Arbeitsmarktpolitik durch regionalisierte „territoriale Beschäftigungspakte“ ins Werk gesetzt. Die Regierung will hierüber die Verlässlichkeit von Berufsbildungsträgern sowie die Adäquanz des Bildungsangebotes sichern und zugleich die Kontrolle durch die Verwaltung vereinfachen.

Zentralregierung und Regionen in Italien sehen gemeinsam die Notwendigkeit, ein Akkreditierungssystem für Bildungsträger einzuführen. Die Regionen können diese Systeme autonom einführen. Dies führt zu verschiedenen Lösungen, die aus den besonderen Zielen, Problemen und Möglichkeiten der Regionen resultieren. ISO als gemeinsame Grundlage derartiger Zertifizierungen wird entsprechend durch regionale Anforderungen ergänzt.

Dieses italienische Beispiel ist besonders charakteristisch für den Fall der dezentralen staatlichen Wahrnehmung von Qualitätssicherung in der Berufsbildung. In anderer Form finden wir regionale Lösungen des Qualitätsproblems in der Berufsbildung z.B. in Frankreich. Hier wird in einigen Regionen die ISO-Zertifizierung für Bildungsträger verpflichtend, die in öffentlichen Programmen tätig werden. In anderen Regionen werden Partnerschaften mit und zwischen Bildungsträgern bevorzugt, um regionale Bedarfe zu erheben und die staatlichen Ziele zu transportieren.

Dritter Fall: Auf der Suche nach einem Ausgleich zwischen öffentlichen Initiativen und privaten Ansätzen

In einigen Mitgliedsstaaten versteht der Staat seine Aufgabe in der Qualitätssicherung der Berufsbildung als „Verbraucherschutz“. Dies gilt häufig für die Arbeitslosenweiterbildung und für die berufliche Erstausbildung von Jugendlichen (BiBB). Dennoch wird

auch in diesem System der Nutzen von Qualitätsmanagementsystemen (besonders in der Weiterbildung) nicht bestritten.

In Deutschland wurde auf Initiative des DIHT und der Arbeitgeberverbände mit CERTQUA eine Zertifizierungsinstitution für Bildungsträger gegründet, die ISO-Zertifizierungen durchführt. Dies wird nach wie vor von den Gewerkschaften als nicht ausreichend für eine Verbesserung der Weiterbildung gesehen. Verbraucherschutz ist für die deutsche Gewerkschaft sowohl im dualen System der Erstausbildung als auch in der Weiterbildung eine öffentliche Aufgabe.

In der deutschen Realität verbleibt die Qualitätsverantwortung für das duale System und für die Arbeitslosenweiterbildung in der Verantwortung des Staates, die berufliche Weiterbildung wird auf einem freien Bildungsmarkt organisiert, hier spielen ISO-Zertifizierung der Träger, Qualitätsverbände und TQM eine zentrale Rolle im Feld der Qualitätssicherung.

Vierter Fall: Dynamische Konvergenzmodelle auf nationaler Ebene

In einigen Mitgliedsstaaten (UK, Irland, Dänemark) setzt die staatliche Berufsbildungspolitik zuerst auf die Eigenverantwortung der Akteure (Bildungsträger, Unternehmen, Schulen), auch bezüglich Qualitätssicherung. Die Rolle des Staates besteht hier in der Motivation und Animation der praktisch Handelnden und im Setzen von Rahmendaten für die Optimierung beruflicher Bildung. Subsidiarität ist das Leitprinzip dieser Politik. Die Förderung eigenständiger Qualitätskonzepte der Akteure einerseits und die staatliche Verantwortung für den gesamten Wirtschaftsstandort andererseits führt zu dualen Initiativen dieser Mitgliedsstaaten.

- Die gezielte Entwicklung lokaler Initiativen und entsprechende staatliche Förderung (Pilotprojekte in Dänemark, Gewerkschaftsinitiativen in Großbritannien).
- Harmonisierung dieser Ansätze ohne bürokratische Standardisierung
 - In Dänemark fördert die Regierung „bottom-up“-Ansätze der staatlichen Berufsschulen (Colleges) und setzt so Dezentralisierung von

Qualitätssicherung in Kraft. Andererseits müssen die Schulen in einer „top-down“-Überprüfung die Wirksamkeit ihrer Maßnahmen (Arbeitsmarktadäquanz) nachweisen.

- In Großbritannien wird ähnlich verfahren.
- Eine Kombination aus effektiven internen Qualitätsmanagementsystemen bei Bildungsträgern und regelmäßiger Kontrolle anhand eines Rahmens von Qualitätsstandards sollen Qualität und Effizienz der Berufsbildung sichern.
 - Die Debatte in Irland ist in vollem Gange. Eine Tendenz zeichnet sich jedoch ab:
 - Bildungsträger sollen sich mittels eines verbindlichen Rahmens von Qualitätsanforderungen zertifizieren,
 - eine nationale Qualitätsbehörde erarbeitet dieses Zertifizierungssystem,
 - jede Maßnahme muss anhand von Zielen und Leistungsindikatoren die Teilnehmerevaluation erlauben.

In derartigen dynamischen Ansätzen zur Qualitätssicherung kommt naturgemäß den Bildungsträgern eine zentrale Rolle bei der Konzipierung und Durchführung von Qualitätssicherung zu. TQM, ISO-Zertifizierung, aber auch eigene Qualitätssicherungssysteme unter Einschluss von beständiger Selbstevaluation und Selbstreflexion sind Instrumente zur Gewährung optimierter Berufsbildung.

3. Konsequenzen und Perspektiven Allgemeine Schlussfolgerungen

Alle Berichte der Experten unserer Studie aus den verschiedenen Mitgliedsstaaten enthalten eine gemeinsame Feststellung zu den Auswirkungen von Qualitätssicherung in der Berufsbildung in Europa: Sowohl Berufsbildner als auch Politiker und Sozialpartner sind sich über die wachsende Bedeutung von Berufsbildung vor dem Hintergrund des industriellen Wandels und den damit verbundenen Innovationsnotwendigkeiten unserer ökonomischen Systeme einig. Dieses Resultat wird in allen Länderstudien betont.

3.1 Sichtbare Konsequenzen für die Berufsbildungssysteme in Europa

Zu den aktuellen Stichworten Zentralisierung versus Dezentralisierung oder öffentliche Kontrolle versus Marktlösungen im Berufsbildungssystem zeigen die nationalen Studien ein uneinheitliches Bild mit einigen allgemeinen Zügen.

In den Mitgliedsstaaten, die traditionell Berufsbildung als öffentliche Aufgabe wahrnehmen (insbesondere im Bereich der Erstausbildung für Jugendliche), zeichnet sich eine deutliche Tendenz ab, die zentrale staatliche Kontrolle durch Marktlösungen zu ergänzen. Dies trifft für Österreich, Deutschland, Dänemark und Frankreich zu. In diesen Fällen ergänzen die ISO-Standards oder TQM-Systeme nicht nur fortexistierende Kontrollmechanismen des Staates. In wachsendem Maße und in unterschiedlicher Intensität werden diese Kontrollmechanismen durch selbstverantwortliches Qualitätsmanagement der Schulen und Bildungsträger ersetzt.

Meist wird dieser Wandel durch die wachsende Bedeutung der beruflichen Weiterbildung angestoßen, weil dort Qualität stärker von der Nachfrage der Weiterbildungskunden abhängt. Flexible und maßgeschneiderte Lösungen zum beruflichen Lernen benötigen hierzu passende Prozeduren der Qualitätsbewertung und die Nähe zu Unternehmen führt zur Einführung von ISO-Standards oder TQM (prozessorientierte Qualitätssiche-

rungssysteme).

Derartige dezentral angelegte Qualitätsverantwortung beeinflusst in diesen Mitgliedsstaaten auch die Debatten um einen Wandel in der Erstausbildung. Dänemarks Q90 steht am deutlichsten für diese Tendenz, aber auch die dualen Systeme der Berufsbildung in Deutschland und Österreich beginnen sich in Richtung auf dezentralisierte, flexible und selbstverantwortliche Qualitätssicherungssysteme zu verändern, die durch Schulen und Unternehmen selbst wahrgenommen werden.

Mitgliedsstaaten mit geringerer Tradition in geregelter Berufsbildung und entsprechend weniger staatlichem Einfluss in diesen Bildungsbereichen zeigen eine gegenläufige Tendenz. Italien, Portugal, Irland und teilweise auch England implementieren gegenwärtig neue öffentliche Institutionen oder staatliche Regelungen, um Strukturen für bessere Qualitätssicherung in der Berufsbildung zu schaffen.

Diese interessante Tatsache gegenläufiger Strategien in verschiedenen europäischen Staaten zur Bewältigung derselben Herausforderungen (Die Entwicklung der Humanressourcen wird zum limitationalen Faktor der Konkurrenz von Wirtschaftsstandorten – und die öffentlichen Kassen für Berufsbildung sind beschränkt) wird durch die verschiedenen Berufsbildungskulturen in der Vergangenheit dieser Länder hervorgerufen.

Italien, Irland und Portugal scheinen ähnliche Ansätze zur Stärkung von top-down Kontrollmechanismen zur Qualitätsverbesserung der Berufsbildung durch staatliche Regelung, durch Akkreditierungssysteme für Bildungsträger und die Gründung öffentlicher Institutionen zur Definition von Qualitätskriterien und Zertifizierungen im Berufsbildungssystem zu verfolgen. Hier scheint die wesentliche Aufmerksamkeit der öffentlichen Hände in Zusammenhang mit der Qualitätsdebatte in der Berufsbildung in Europa in der Einrichtung grundlegender Strukturen zu liegen, die Qualitätsstandards staatlich kontrollieren. Hinzu kommt die Notwendigkeit, die öffentliche Förderung im Berufsbildungsbereich zu evaluieren.

Andererseits finden wir gerade im Feld der beruflichen Weiterbildung auch in Italien, Irland und Portugal ergänzende und/oder konkurrierende marktgesteuerte Qualitätssysteme wie ISO, TQM oder EFQM. Da in den genannten Ländern öffentliche Förderung

auch in der beruflichen Weiterbildung dominiert, haben diese Ansätze allerdings geringere Bedeutung.

In England (UK) werden auch einige nationale Standards und öffentliche Qualitätsinitiativen implementiert (NVQ, Investor in People, BEM). Damit sollen allerdings eher die Kräfte des Bildungsmarktes aktiviert werden, um Qualitätsverbesserungen in der Berufsbildung zu erreichen. ISO und TQM spielen hier eine bedeutende Rolle in den Selbstevaluationsverfahren der Bildungsträger, die für die Qualität der Berufsbildung verantwortlich sind. Dieser dezentrale und flexible „bottom-up“-Ansatz wird auch von der DfEE unterstützt und wird beständig an neue Herausforderungen und Innovationen angepasst, die den Alltag der Berufstätigen bestimmen.

Benchmarking, nationale Standards und Selbstevaluation sind wesentliche Instrumente, die dezentrale Qualitätssicherungsansätze öffentlich unterstützen. Nur die speziellen Maßnahmen für jugendliche Lerner sind Gegenstand regulärer öffentlicher Kontrolle im Berufsbildungssystem. Trotz der skizzierten unterschiedlichen Vorgehensweisen der europäischen Mitgliedsstaaten im Feld der Qualitätssicherung der Berufsbildung finden wir in allen Berufsbildungssystemen in Europa eine Mischung aus öffentlicher Kontrolle, dezentralisierten Qualitätssicherungssystemen, die durch eigenverantwortliche Universitäten, Schulen oder andere Bildungsträger ins Werk gesetzt werden, und ein wachsendes Segment, in dem Unternehmen und Bildungsträger eigenständig ISO-Standards oder TQM implementieren.

Die staatliche Verantwortung für Berufsbildung und insbesondere für die berufliche Erstausbildung wird zunehmend durch Marktmechanismen und ihren Einfluss auf die Qualität der Maßnahmen ergänzt. Diese Ergänzung finden wir vor allem in der beruflichen Weiterbildung.

Kundenorientierung, selbstverantwortliche Qualitätsprüfung durch Bildungsträger und sogar die Selbstevaluation aller am Bildungsgeschehen Beteiligten (unter Einschluss der Lerner) werden bedeutsamer in der europäischen Qualitätsdebatte und finden Eingang in praktische Lösungsansätze der Mitgliedsstaaten.

3.2 Konsequenzen für die Organisation und die Methoden der Berufsbildung

Einige der neuen methodischen Ansätze beim beruflichen Lernen werden indirekt hervorgebracht oder gefördert durch Qualitätssicherungsmaßnahmen, die Unternehmen oder Bildungsträger gegenwärtig in Europa implementieren.

Hauptursache für diese Tendenz ist die Bedeutung der Kundenorientierung als zentrale Anforderung in allen Qualitätssicherungssystemen. Die hieraus resultierende Notwendigkeit „maßgeschneiderter“ Lehr- und Lernlösungen für je besondere Unternehmensprobleme, aber auch für individuelle Bedarfe, beeinflussen die Organisation, das Design und die Vorbereitung der Lerninhalte und der Lernmethoden substantiell.

- Lernmodule verändern die traditionellen curricularen Ansätze, um problemorientiertes „just-in-time“-Lernen als Arbeits- und Freizeit begleitende Tätigkeit zu ermöglichen.
- Lernorte werden ausgehend vom Kundenbedarf und der pädagogischen Adäquanz neu definiert. Die Fabrikhalle wird zu einem bedeutenden Lernfeld in vielen Unternehmen.
- Das individuelle Lernen statt curricular orientierter Lehre bezeichnet den Übergang vom abhängigen Lehrgangsteilnehmer zum selbst verantwortlichen Lerner, der Lernbedarf artikuliert und die Lernmodule aus Kundensicht bewertet.
- Der Gebrauch von multimedialen Lernangeboten passt das Lernen der verfügbaren Zeit des Lerners an und lässt sich an die individuellen Lerngewohnheiten anpassen.

Diese Mechanismen werden in den Länderberichten von den lokalen Experten als einflussreich für weitere Entwicklungen von pädagogischen Methoden in der Berufsbildung bezeichnet. Interessant dabei ist die Tatsache, dass die innerwissenschaftliche Diskussion in der Berufspädagogik mit einer neuen Situation konfrontiert ist: Es ist nicht länger die Pädagogik, die Berufsbildung definiert und vorantreibt, es sind die Heraus-

forderungen einer neuen Qualitätskultur in der beruflichen Bildung, die heute Maßstäbe und Rahmen für Didaktik vorgeben.

3.3 Ökonomische Konsequenzen

Berufsbildung wird als Investition in Humanressourcen gesehen und wird damit zu einem Schlüsselfaktor für ökonomischen Erfolg in Europa. Das ist der Ausgangspunkt für alle Initiativen von Qualitätssicherung der Berufsbildung auf Ebene der Unternehmen wie auf der individuellen Ebene. Ökonomische Auswirkungen von Qualitätssicherung müssen vor diesem Hintergrund der wachsenden Bedeutung eines qualifizierten und kompetenten Arbeitskräftepotenzials in den europäischen Mitgliedsstaaten gesehen werden. Für die Akteure der Berufsbildung lassen sich noch keine eindeutigen Entwicklungstendenzen aus den neuen Qualitätssicherungssystemen erkennen. In nahezu allen untersuchten Mitgliedsstaaten beinhalten öffentliche Förderprogramme für Berufsbildung besondere Qualitätskriterien, Zertifizierungsprozeduren und staatliche Kontrolle als Instrumente, mit denen ökonomischer Druck ausgeübt wird, um Bildungsmaßnahmen oder Bildungsträger qualitativ zu verbessern.

Die erwähnten marktvermittelten Qualitätssicherungssysteme wie ISO 9000, TQM und eine Vielzahl unterschiedlicher Qualitätslabels haben unterschiedliche Auswirkungen auf Bildungsmärkte in den Mitgliedsstaaten. Bis heute lässt sich nicht absehen, wie diese Systeme den Markt langfristig beeinflussen werden. Ähnlich schwierig ist es, die Zukunft von Zertifizierungsinstitutionen in diesem Bereich vorherzusagen.

3.4 Entwicklungstendenzen von Qualitätssicherung in der Berufsbildung in Europa

Die europäischen Berufsbildungssysteme stehen vor ähnlichen Herausforderungen (industrieller Wandel, beschleunigtes Veralten von Wissen, globale Konkurrenz der Wirtschaftsstandorte und Unternehmen), aber ihre Strategien im Umgang mit diesen Herausforderungen unterscheiden sich entsprechend ihrer spezifischen Traditionen und Lernkulturen. Dies gilt vergleichbar für die Einführung von Qualitätssicherung in der

beruflichen Bildung.

Dennoch lassen sich einige gemeinsame Trends erkennen, die als Resultat der Vergleichsstudie festzuhalten sind:

3.4.1 Die Definition staatlicher Verantwortung durch Qualitätssicherung in der Berufsbildung

In allen Mitgliedsstaaten gab es eine tiefgreifende Diskussion zur staatlichen Verantwortung für Berufsbildung als Konsequenz aus der Zunahme von marktvermittelten Qualitätssicherungssystemen.

Insbesondere in der Weiterbildung, wo Erwachsene Lerner und Unternehmen als Kunden von Berufsbildungsmaßnahmen auftreten, lässt sich eine Tendenz zur Deregulierung erkennen.

Öffentliche Institutionen werden in ihren Bemühungen um Qualitätskontrolle auf die Berufsbildungsfelder beschränkt, in denen staatliche Fördermittel fließen (Arbeitslosenweiterbildung, Bildung zum Ausgleich von Benachteiligungen, ...). In allen anderen Weiterbildungsbereichen bleibt es den selbstverantwortlichen Akteuren (Unternehmen, Hochschulen, Bildungsträgern) überlassen, wie sie mit den marktvermittelten Qualitätssicherungsansätzen umgehen.

Sogar in Bereichen der beruflichen Erstausbildung, wo Jugendliche ihre erste Berufsqualifikation erhalten, finden wir in einigen Mitgliedsstaaten (DK, UK, A, D) erste Ansätze zur Deregulierung und zur Dezentralisierung von Verantwortung für Berufsbildung. Allerdings verbleibt in allen Mitgliedsstaaten ein Minimum von staatlicher Rahmenzuständigkeit in diesem wichtigen Feld gesellschaftlicher Entwicklung.

3.4.2 Dezentralisierung von Qualitätssicherung in der Berufsbildung und „bottom-up“ Innovationskraft

Der sozio-ökonomisch induzierte Bedarf an flexiblen, adaptiven und innovativen Prob-

lemlösungen in der Berufsbildung scheint zunehmend zu Qualitätssicherungsansätzen zu führen, die auf den Interessen der Selbstreflexion und der Verantwortung der Berufsbildungspraktiker basieren. Vergleichbar zur Kultur des Kaizen in vielen Unternehmen gelten Kompetenz und Kreativität der betroffenen Akteure (Lerner und Lehrer) als effektivste und effizienteste Art von Qualitätssicherung. Selbstevaluation und Selbstreflexion auf allen Prozessebenen der Berufsbildung erscheinen vielversprechende Mechanismen, um flexibel auf Wandel zu reagieren und neue Lösungen zu finden. Traditionelle „top-down“-Kontrolle erscheint im Angesicht der dargestellten Herausforderungen an Berufsbildung wenig adäquat.

Aus diesen Gründen ist es nicht verwunderlich, dass wir in allen europäischen Mitgliedsstaaten eine Tendenz zu dezentralen Qualitätssicherungsansätzen in der Berufsbildung finden. Dabei werden mehr und mehr die Lehrer und Trainer, aber auch die Lerner selbst, zu den aktiven Trägern der Qualitätssicherung.

3.4.3 Prozessevaluation versus Produktevaluation: Zur methodenkritischen Debatte um ISO und TQM als Instrumente der Qualitätssicherung in der Berufsbildung

Die neueren Qualitätsdebatten in der Berufsbildung werden bestimmt durch Ansätze, die aus den Managementrepertoire der Industrie stammen. Sowohl die ISO-Serie als auch TQM oder ähnliche Systeme haben gemeinsam, dass sie prozedurale Regelsysteme hervor bringen oder standardisieren, um in die Strukturen und Prozesse der Bildungsträger systematische Kapazitäten einzubauen, die die Qualität der Dienstleistung sicherstellen. Derartige Ansätze von Qualitätssicherung kümmern sich nicht länger um vorab definierte Qualität von Produkten oder Diensten, sie kümmern sich um Managementsysteme, die Qualität der Dienste sicherstellen.

Die produktive Konsequenz dieser Neuorientierung war zunächst die Ausrichtung aller Qualitätskriterien am Kundenbedarf (nach Berufsbildung) und eine neue, ganzheitliche Herangehensweise bei der Sicherstellung von Qualität. Der gesamte Prozess der Dienstleistungserstellung, angefangen von der Bildungsbedarfsanalyse bis zum Wissenstransfer und der Kompetenzenanwendung wurde zum Gegenstand beständiger Evaluation, Refle-

xion und Optimierung. Beide Aspekte der Innovation von Qualitätssicherung in der Berufsbildung zusammen führte zu neuen, fruchtbaren Kooperationsbeziehungen zwischen Bildungsträgern und Unternehmen.

Auf der anderen Seite führte diese Entwicklung zu einer kritischen Diskussion über die Anwendbarkeit von Managementsystemen, deren Genesis in der industriellen Produktion liegt, auf das Feld der Bildung. Berufsbildungssysteme dienen nicht nur kurzfristigen Marktentwicklungen, die sich in ISO und TQM gut abbilden lassen. Sie müssen sich zugleich an langfristigen sozialen und ökonomischen Zielsetzungen messen lassen, die in ISO- und TQM-Prozessen nicht repräsentiert sind. Aus diesem Grunde gibt es kritische Stimmen von Politikern, aber auch aus der Wissenschaft, denen übergreifende sozio-politische Qualitätsmaßstäbe in den neuen Systemen von Qualitätsmanagement fehlen. Das Überleben des Bildungsträgers auf den Märkten der Berufsbildung wird zum letzten Qualitätskriterium seiner Dienstleistung und damit geraten Bildungspolitik und wissenschaftliche Güterkriterien ins Abseits der neuen Qualitätssicherungssysteme.

Eine zusätzliche Kritik von der Anwenderseite betrifft in erster Linie die Einführung von ISO 9000 bei Bildungsträgern. Schwierige und zum Teil bürokratische Mechanismen der Umstrukturierung und Prozessgestaltung im Zuge der ISO-Zertifizierung führen zu kostenintensiven und langwierigen Entwicklungen bei Bildungsträgern, deren Nutzen nicht in allen Fällen erkennbar ist. Das Korsett der ISO-Standards wird zudem mittelfristig als hinderlich für unternehmensinterne Flexibilisierung und Kreativität empfunden.

Aus diesen Gründen gilt auch hier, dass sich aus unserer Studie kein einheitliches Entwicklungsmuster für die Zukunft der europäischen Qualitätssicherungssysteme in der Berufsbildung ablesen lässt. Ob marktvermittelte und prozessorientierte Ansätze dominieren werden oder ob die Qualitätskriterien eher produktorientiert politisch gesetzt werden, ist schwierig zu prognostizieren. Für die nähere Zukunft wird es in allen Mitgliedsstaaten eine Mischung beider Ansätze sein, die sich um Qualität der Berufsbildung in Europa bemühen.

3.5 Schlussfolgerung

Ohne die oben gemachten Feststellungen zum uneinheitlichen und komplexen Bild der gegenwärtigen und künftigen Entwicklungen von Qualitätssicherung in der Berufsbildung in Europa zu relativieren, lässt sich eine Gemeinsamkeit festhalten:

Die neuere Qualitätssicherungsdebatte um Berufsbildung kennzeichnet nicht nur die wachsende ökonomische Bedeutung von Berufsbildung für alle europäischen Mitgliedsstaaten. Die Inhalte dieser Debatte und mehr noch das praktische Handeln der öffentlichen und privaten Akteure in diesem Feld kennzeichnen eine Übergangsphase der Berufsbildungssysteme in Europa. Der Übergang von autokratischer „top-down“-Kontrolle von Berufsbildung durch den Staat zu einem Berufsbildungssektor, der stärker nachfrageorientiert, durch „bottom-up“-Prozeduren gekennzeichnet und selbstverantwortlich gesteuert wird, lässt sich gerade in der Qualitätssicherungsentwicklung gut nachvollziehen. Diese Entwicklung trägt den neuen Herausforderungen des beschleunigten Wandels der Berufswelt Rechnung, die sich nicht zuletzt im Bedeutungszuwachs der beruflichen Weiterbildung zeigen.

Literatur:

- Bonamy, Joël: Contexte et description des démarches de qualité dans la formation professionnelle en France. Paris 1994
- Chassapis, Dimitris: Quality in Continuing Vocational Training in Greece. Athen 1994
- Cordova, Pedro: Fallstudien zur Qualität der betrieblichen Weiterbildung in Spanien. Madrid 1994
- Decramer, Johan: Survey on Quality Assurance in Training – Contribution of Belgium, The Flemish Community. Brüssel 1994
- Feuchthofen, J.; Severing, E. (Hrsg.): Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung in der Weiterbildung. Neuwied, Kriftel, Berlin: Luchterhand 1995
- Filgueiras, Maria Joao Malhiro; Severing, Eckart; Stahl, Thomas: Qualitätssicherung in Europa. Analysen aus neun Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Lissabon: DGFPE 1998 [Vorabdruck]
- Filgueiras, Maria Joao Malhiro: Fallstudien zur Qualität der betrieblichen Weiterbildung in Portugal. Lissabon 1994
- Gibbons, Jan: Quality Assurance of In-Company-Training. Sheffield 1994
- Jung, Paul: Fallstudien zur Qualität der betrieblichen Weiterbildung in Luxemburg. Luxemburg 1994
- Lellmann, Dieter: Fallstudien zur Qualität der betrieblichen Weiterbildung in Deutschland. Bonn 1994
- Nugent, Frank: Quality Survey of Irish Continuing Training – A survey of continuing training in four Irish companies to determine qualitative and evaluative measures. Dublin 1995
- Severing, Eckart; Stahl, Thomas: Qualitätssicherung in der betrieblichen Weiterbildung – Fallstudien aus Europa. *Synthesebericht*. Brüssel 1995