

(wissenschaftliche) Dienstleistung 7.8.055

Entwicklung einer QMM-Matrix zur Feststellung der Eignung von Weiterbildungsanbietern in einem bestimmten Förderkontext

Abschlussbericht

Dr. Bernhard Autsch
Christel Schute

Laufzeit IV/09 bis I/10

Bonn, im Juni 2011

Bundesinstitut für Berufsbildung
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

Telefon: 0228 / 107 - 1215
E-Mail: autsch@bibb.de

www.bibb.de

QM – Vergleichs – Matrix

Allgemeines Praxisproblem: Insbesondere der Bereich der öffentlich geförderten Weiterbildung hat durch seine Anforderungen an den Nachweis von Qualitätssicherung für Bewegung auf diesem Gebiet gesorgt. Heute ist es die Regel, dass Auftraggeber und zunehmend auch die potenziellen Weiterbildungsteilnehmer/-innen Sicherungssysteme dieser Art nachfragen. Somit ist Qualitätsmanagement längst zu einer Überlebensstrategie für Weiterbildungsanbieter geworden. Den Marktmechanismen folgend hat sich eine Eigendynamik entwickelt, die zu einem schwer über- und durchschaubaren „Qualitätslabyrinth“ und damit zu Verunsicherung bzw. Orientierungslosigkeit auf Seiten der Anbieter und Nachfrager/-innen geführt hat.

Spezielles Praxisproblem: Intransparenz führt zu Anerkennungsproblemen. Meister-Bafög und Bildungsprämie formulierten in Richtlinien und Merkblättern eher exemplarische Hinweise auf QM-Systeme, die in dem jeweiligen Förderkontext als anerkannt gelten. Exemplarisch deshalb, weil ferner ausgeführt wird, dass auch vergleichbare Systeme sowie Selbstevaluation nicht ausgeschlossen sind. Die Folge ist, dass das BMBF und die Projektträger zunehmend mit Anfragen konfrontiert werden, inwieweit das eine oder das andere System anerkannt werden könne oder nicht. Mit der Beantwortung dieser Fragen sind die Sachbearbeiter/-innen bzw. Berater/-innen, erst recht im Hinblick auf das ihnen zur Verfügung stehende Zeitfenster, definitiv überfordert. Gleichwohl tritt der § 2a AFBG zum 01.07.2010 in Kraft, in dem die Trägeranerkennung neu geregelt werden soll.

BMBF-Anfrage (314,321) an das BIBB: Sieht das BIBB eine Möglichkeit, bezüglich der beiden Förderprogramme kurzfristig (12/09 – 04/2010) Mindestanforderungen an das Qualitätsmanagement von Weiterbildungsanbietern zu formulieren und eine Arbeitshilfe für die Förderpraxis zu entwickeln?

BIBB-Lösungsansatz: Mindestanforderungen vom BIBB zu formulieren und in den diesbezüglich sehr sensiblen Markt zu geben, wird als ein nicht in die richtige Richtung weisender Weg angesehen. Alternativ wird vorgeschlagen, das Problem an der Wurzel zu packen und erst einmal für mehr Transparenz zu sorgen. Damit soll die Grundlage zur Beantwortung der entscheidenden Fragestellung geschaffen werden, inwieweit Systeme vergleichbar oder unterschiedlich sind und welche Qualitätsmerkmale eine Selbstevaluation aufweisen muss, damit sie als Qualitätssicherungsnachweis im Rahmen bestimmter Programme (z. B. Bildungsprämie) der öffentlich geförderten Weiterbildung anerkannt werden kann. Hierzu wird vorgeschlagen, einen synoptischen Vergleich der unter den Weiterbildungsanbietern eher weit verbreiteten QM-Systeme durchzuführen und darauf aufbauend eine QM-Vergleichs-Matrix sowie ein Checklistenkonzept zur Bewertung unbekannter Systeme zu entwickeln. Vor dem Hintergrund der hierzu erforderlichen umfangreichen Analyse-, Vergleichs- und Bewertungsarbeit war die Vergabe eines Unterauftrags an die QBB – Qualitätsgesellschaft Bildung und Beratung mbH und die Kalman Consult unverzichtbar, die auf einschlägige Vorarbeiten und profunde System-Kenntnisse aufbauen können.

Vorgehen: In Abstimmung mit dem BMBF wurden zunächst 18 QM-Systeme ausgewählt, die in den Vergleich einzubeziehen waren. Diese Systeme wurden einem deskriptiven Vergleich durch eine Synopse unterzogen. Die Grundlage dafür bildeten die Systembeschreibungen der Entwickler bzw. Betreiber. So konnten erste Erkenntnisse über die Struktur, das Verfahren, die Reichweite und die Ausrichtung der Systeme gewonnen werden.

Daran anschließend wurde eine kriteriengeleitete Tiefenanalyse aller Quellentexte durchgeführt, die sich auf die darin enthaltenen Anforderungskataloge konzentrierte. Die Entwicklung der Anforderungskriterien bedurfte eines umfangreichen und mehrstufigen Validierungsprozesses, bis sich schließlich 18 Kriterien als hinreichend belastbar erwiesen. Nun konnten die in den Beschreibungen formulierten Anforderungen diesen Kriterien zugeordnet werden.

Schon bald zeigte sich, dass die einzelnen Anforderungen in den Systemen unterschiedlich tiefgehend behandelt wurden. Diese unterschiedlichen Ausprägungs- oder Erfüllungsgrade der Kriterien galt es angemessen zu berücksichtigen. Das geschah durch ein Verfahren zur Definition von Qualitätslevel. Hierzu wurden vier Indikatoren über alle Kriterien hinweg gebildet. Die Binnendifferenzierung jedes Kriteriums nach den Indikatoren wurde gemäß der kriterienbezogenen Häufigkeiten und Verteilungen der Einzelanforderungen (Ausprägungsgrade) vorgenommen. Aus der Schnittmenge von Grundanforderungen konnte der Grund-Level formuliert werden. Mittel-Level und Exzellenzansätze-Level ließen sich durch die Ermittlung eines Kernbestands an unterschiedlichen Indikatoren zwischen dem mittleren und oberen Level aus den Anforderungen bilden, die außerhalb der Schnittmenge lagen. Alle 18 QM-Systeme konnten nun anhand der 51 kriterienbezogenen Levels bewertet werden. Um die Plausibilität zu sichern, erfolgte für jede einzelne Bewertung eine Begründung. Somit wurden über 300 Ausprägungen von Anforderungen bewertet. Das Ergebnis dieses Arbeitsschrittes ist die QM-Vergleichs-Matrix. Sie zeigt in einer überschaubaren Art und Weise, wo die Systeme vergleichbar sind und wo sie sich unterscheiden. Auch erste Rückschlüsse auf Niveauunterschiede lassen sich auf dieser Grundlage ziehen.

Ferner bildet die Matrix die Grundlage für die Entwicklung eines Checklistenkonzepts, welches im Bereich der öffentlich geförderten Weiterbildung die Eignungsfeststellung von Bildungsträgern erleichtern soll, die andere als die bekannten und eher weit verbreiteten QM-Systeme nutzen. Ein Fragenkatalog, der jeweils eine Frage zu jedem der 17 Kriterien umfasst, bildet hierfür die Basis. Dabei wurden die zu jeder Frage vorgegebenen Antwortoptionen so gewählt, dass sie die drei bzw. vier Qualitätslevel repräsentieren. Darüber hinaus wird für jede Frage bzw. jedes Anforderungskriterium mindestens ein Nachweisdokument benannt, welches von den Bildungsträgern ebenfalls beizubringen ist, um die Einstufung oder Bewertung ihrer Qualitätssicherungsaktivitäten hinsichtlich der genannten Qualitätslevel vornehmen zu können.

Damit das ohne nennenswerten Prüfaufwand geschehen kann, ist ein Auswertungsschema bzw. eine Auswertungsmaske entwickelt worden. Hier sind die Antwortoptionen Kriterium für Kriterium den Levels zugeordnet. Die Ergebnisse des Fragebogens können damit direkt in die Vergleichsmatrix übertragen werden. Hierdurch wird transparent, wie sich das betreffende System im Vergleich mit den anderen 18 Systemen darstellt.

Gemäß dem Auftrag des BMBF sollte ein Instrument entwickelt werden, welches zur Anerkennungsfeststellung im Rahmen zweier sehr verschiedener Programme (Meister-Bafög und Bildungsprämie) tauglich ist. Die naheliegende Vermutung, dass demzufolge bestimmte Anforderungskriterien in dem einen Programm bedeutsamer sein könnten als in dem anderen, führte zur Entwicklung von Gewichtungsfaktoren. Weil die Gewichtung der Kriterien aber methodologisch problematisch ist, können die Gewichtungen nicht mehr als halbwegs plausible Setzungen sein. Zunächst sind die Anforderungskriterien mit den Faktoren 1, 2 und 3 gewichtet worden. Dabei erhielten jene das Gewicht 3, die das Kerngeschäft der Bildungsträger unmittelbar tangieren. Die Anforderungskriterien 9 bis 17 betreffen in erster Linie das Qualitätsgeschehen im engeren Sinne. Hier werden *Verbesserung* und *Externe Überprüfung*

als charakteristische Merkmale eines höherwertigen Qualitätsgeschehens mit dem Gewichtungsfaktor 3 versehen. Die übrigen Kriterien werden eher als Hilfskriterien betrachtet, die aber dennoch unverzichtbar sind und auch die anderen Faktoren erst zu ihrer gewünschten Wirkung verhelfen. Ein weiterer Schritt war die Gewichtung der Qualitätslevel. Den vier Levels wurden die Faktoren 0 bis 3 zugewiesen, was die Bewertung jedes QM-Systems über alle Kriterien auch mit Zahlenwerten ermöglicht. Diese beiden miteinander multiplizierten Gewichtungselemente ermöglichen eine kriterienscharfe Gewichtung jedes einzelnen QM-Systems.

In Abstimmung mit den im BMBF für Bildungsprämie und Meister-BaföG verantwortlichen Referaten wurden in einem letzten Gewichtungsschritt bzw. -element die Anforderungskriterien aus programmspezifischer Sicht mit den Faktoren 1, 2 und 3 bedacht. Hierzu wurden die drei Gewichtungsstufen „**Zentral für das betreffende Programm**“ (**Z** = Gewichtungsfaktor 3), „**Relevant für das betreffende Programm**“ (**R** = Gewichtungsfaktor 2) und „**Nicht relevant für das betreffende Programm**“ (**N** = Gewichtungsfaktor 1) gebildet. Mit dem dreigliedrigen Gewichtungssystem ist es nunmehr möglich, den Grad der Konformität verschiedener QM-Systeme mit den Anforderungen der beiden Förderprogramme im Sinne einer Förderfähigkeit abzubilden.

Die gesetzten Anforderungen für die Erreichung der Förderfähigkeit bezüglich der Bildungsprämie sind als relativ niederschwellig einzuordnen. Hier gilt die Regel, dass jedes Zentralkriterium mindestens den G-Level erreichen muss, wobei ein „Ausfall“ tolerierbar ist. Als prozentualer Erreichungsgrad wird vorgeschlagen, dass mindestens so viele Punkte nötig sind, wie bei Addition der zentralen (Gewicht 3) und relevanten Kriterien (Gewicht 2) erreicht werden, was 77 Punkten entspräche. Bei diesen Setzungen hat sich gezeigt, dass 17 der 18 QMM diese Bedingungen erfüllen, 14 ohne Einschränkung und drei weitere mit einem „Ausfall“. Damit wären 17 der 18 QMM bildungsprämienfähig. Im Fall der Qualitätsgemeinschaft *Berufliche Weiterbildung Köln* werden zwei zentrale Kriterien nicht erfüllt und die Mindestpunktzahl nicht erreicht.

Beim Meister-BaföG sind die Qualitätsanforderungen vergleichsweise höher gesetzt. Es reicht hier nicht mehr aus, ausschließlich den G-Level zu erfüllen. Daher wurden folgende Setzungen vorgeschlagen: Jedes Zentralkriterium sollte mindestens den G-Level erreicht haben. Ein Beurteilungskriterium für AFBG-Förderfähigkeit ist, dass lediglich ein zentrales Kriterium nicht einmal den G-Level erreichen darf. Damit ist ein „Ausfall“ kompensierbar. Als prozentualer Erreichungsgrad wird vorgeschlagen, dass mindestens so viele Punkte nötig sind, wie bei Addition der zentralen (Gewicht 3) und relevanten Kriterien (Gewicht 2) multipliziert mit zwei (M-Level) erreicht werden. Bei diesem Verfahren liegt der notwendige Erreichungsgrad bei mindestens 66,67 %. Dieses sind 187 notwendige Punkte. Alternativ könnte die Anerkennung beispielsweise auch bei einem Erreichungsgrad von mindestens 50 % gewährt werden, was einem deutlich geringeren Anforderungsniveau entspräche.

Bei der strengeren Setzung (M-Level) von 66,67 % erfüllten 9 QM-Systeme beide Bedingungen. Die 50-Prozent-Schwelle würde von 15 QMM erfüllt. Hier bleibt anzumerken, dass die Bildungsdienstleistungsnorm 29990 die Prozent-Schwelle nur deshalb knapp verfehlt, weil die Norm selbst noch nicht in Kraft gesetzt ist und es demzufolge auch noch kein Zertifizierungsverfahren gibt. Nach Würdigung der zweiten programmspezifischen Anerkennungsregel (Nichterfüllung eines Zentralkriteriums) könnten drei weitere Systeme nicht anerkannt werden, womit insgesamt 12 QM-Systeme beide Anforderungen erfüllten.

Anmerkung: Das hier vorliegende Arbeitsergebnis ist ein „erster Aufschlag“. Es stützt sich auf eine Reihe von Setzungen (allerdings ausschließlich erst im Kontext der Gewichtung), die demzufolge alle diskutabel sind. Entscheidend wird sein, wie valide sich das Gewichtungssystem letztlich in der praktischen Anwendung erweist. Ein erster Validierungsschritt wird gegenwärtig unternommen. Allen Entwicklern bzw. Betreibern der untersuchten Systeme wurden die betreffenden Analyseergebnisse mit der Bitte zugesandt, diese zu autorisieren oder ergänzend zu kommentieren. Die Rückläufe (13 von 18 QM-Systemen bis 28.06.2010) zeigen, dass die Adressaten in der Regel nicht mit den Analyseergebnissen einverstanden sind, deren Systeme nicht durchgängig (über alle Kriterien hinweg) in den Qualitätslevel 3 eingeordnet werden konnten. Auch die Aktualität der analysierten Dokumente sowie die Vergleichbarkeit der ausgewählten Systeme werden zum Teil in Frage gestellt (siehe Wuppertaler Kreis). Gleichwohl bedanken sich andere Adressaten wie der Normenausschuss des DIN Deutschen Instituts für Normung ausdrücklich für die Analyse und bewerten diese als: „sehr hilfreich und zweckmäßig.“ Der Weiterbildung Hamburg e.V. hierzu: „...freuen wir uns sehr über ihr Arbeitsergebnis, weil es uns klar zeigt, wo wir stehen“.

Der zum Checklistenkonzept gehörende Fragebogen wurde zwar bei 10 Bildungsträgern einem ersten Test unterzogen, kann aber noch nicht als hinreichend belastbar angesehen werden. Insbesondere deshalb, weil sich unter den 10 Trägern nicht solche befanden, die beispielsweise ein unbekanntes QM-System oder Selbstevaluation betrieben. Hier ist unbedingt ein Test mit einer deutlich höheren Fallzahl und entsprechenden Strukturvorgaben zu empfehlen.

Die Tiefenanalyse basiert auf den jeweils öffentlich zugänglichen, zentralen Quellentexten jedes QM-Systems. Daneben existieren jedoch häufig flankierende und erläuternde Dokumente, welche zuweilen ein vertieftes Verständnis, zum Beispiel über Interpretationshilfen, gewähren. Diese zusätzlichen Dokumente, die zum Teil nur Mitgliedern von Gütesiegelverbänden oder Antragstellern zugänglich sind, sollten im Zuge einer Professionalisierung des vorliegenden Arbeitsergebnisses möglichst zeitnah für Ergänzungen und Nachjustierungen herangezogen werden. In diesen Prozess sollten interessierte Vertreter einzelner QM-Systeme in Form einer Expertengruppe eingebunden werden. Von einer Veröffentlichung der Matrix in dem gegenwärtigen Entwicklungsstand ist dringend abzuraten.

Die Entwicklungsarbeit erlaubt dennoch eine Beurteilung der QM-Systeme hinsichtlich der Trägereignung bezogen auf Meister-Bafög und Bildungsprämie. Gleichwohl ist damit auch eine Grundlage zur Schaffung eines umfänglichen Vergleichssystems für existierende, bekannte und unbekanntes QM-Systeme, mit der Möglichkeit der Qualitätsniveaueinschätzung und Eignungszuordnung für beliebige Förderprogrammen in der Weiterbildung, entstanden. Neue programmspezifische Anforderungen lassen sich mittels eines interaktiven Tools transparent machen und in die Bewertungsmatrix einbinden.