

Qualitätssicherung in der staatlichen Bildungssubvention. Wo steht das AFG?*

Edgar Sauter

Dr. rer. pol., Leiter der Hauptabteilung „Weiterbildungsforschung“ im Bundesinstitut für Berufsbildung, Berlin

Hat die Qualitätssicherung der AFG-geförderten Weiterbildung sich verändert? Gibt es Handlungsbedarf angesichts der neuen Zertifizierungsbewegung? Um diese Fragen zu beantworten, werden die Grundlagen der Qualitätssicherung und die Kernpunkte der Förderungspraxis skizziert. Die verschiedenen Entwicklungsphasen seit Inkrafttreten des AFG werden aufgezeigt, Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des Qualitätssicherungsinstrumentariums anhand der bisherigen AFG-Standards und der Normen nach DIN/EN/ISO 9000 ff. diskutiert und konkrete Vorschläge zur künftigen Qualitätssicherung AFG-geförderter Weiterbildung entwickelt.

Staatliche Bildungssubvention und beitragsfinanzierte Förderung

Die Weiterbildung wird als der jüngste Teil des Bildungssystems angesehen. Doch nach wie vor kann nicht davon gesprochen werden, daß die Weiterbildung, insbesondere die berufliche Weiterbildung, ein **integraler Bestandteil** des Bildungssystems wäre. Berufliche Weiterbildung ist vielmehr ein Bereich *sui generis*, der sich von anderen Teilen des Bildungssystems durch Anbieterpluralismus, marktwirtschaftliche Organisation und die subsidiäre Rolle des Staates unter-

* Vortrag auf der *didacta' 95* am 23. 2. 1995 in Düsseldorf

scheidet. Zugleich wird die bruchlose Integration der beruflichen Weiterbildung in das Bildungssystem dadurch erschwert, daß sie sich auf unterschiedliche Politikfelder erstreckt und dort jeweils spezifische Funktionen erfüllt. Die wichtigsten dieser Anwendungsfelder sind die **betriebliche Personal- und Organisationsentwicklung**, die **regionale Wirtschaftsförderung** und nicht zuletzt die **Arbeitsmarktpolitik**. Die auf der Grundlage des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) geförderte Weiterbildung (Fortbildung, Umschulung und betriebliche Einarbeitung) ist das zentrale Instrument einer aktiven Arbeitsmarktpolitik; es ist ihr „Kernstück“ wie bereits bei der Verabschiedung des AFG im Jahr 1969 festgestellt wurde.

Auch unter Finanzierungsaspekten läßt sich die berufliche Weiterbildung nur teilweise in das staatliche Bildungssystem einordnen. Integraler Bestandteil des staatlich subventionierten Bildungssystems ist im wesentlichen das schulische Weiterbildungssystem mit der Fachschule in der Kompetenz der Länder. Quantitativ gesehen ist die staatliche Bildungssubvention in der beruflichen Weiterbildung eher die Ausnahme. Strengegenommen trifft dies nur dann zu, wenn die steuerfinanzierten Bundeszuschüsse zum Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit (BA) für die AFG-Weiterbildung wirksam werden.

Die Struktur der Weiterbildungsfinanzierung wird durch die Arbeitgeberfinanzierung, die Eigenfinanzierung, die beitragsfinanzierte Weiterbildung auf der Grundlage des AFG

und die Mischung unterschiedlicher Finanzierungsarten bestimmt. Wenn die AFG-geförderte Weiterbildung heute häufig als öffentliche bzw. staatliche Finanzierung bezeichnet wird, so beruft man sich darauf, daß es sich bei den beitragsfinanzierten Mitteln der Bundesanstalt um parafiskalische Zwangsabgaben handelt, die ggf. um staatliche Zuschüsse ergänzt werden.

Die Art der Mittelaufbringung ist jedoch nicht ohne Bedeutung für die Art der Mittelvergabe und die Qualitätssicherung der geförderten Weiterbildung. Dies zeigt sich ganz aktuell in der gegenwärtigen Diskussion um eine neue steuerfinanzierte Aufstiegsfortbildung, die an die Stelle der gestrichenen AFG-Förderung treten soll. Mit der Umstellung der ehemaligen AFG-Finanzierung auf eine Bafög-ähnliche staatliche Bildungssubvention, dürften auch die Unterschiede in der Qualitätssicherung in Richtung auf eine stärkere staatliche Kontrolle deutlich werden.

Auch aus inhaltlichen Gründen kann man bei der AFG-finanzierten Weiterbildung häufig nicht von „Bildungssubventionen“ sprechen. Abzulesen ist dies an den immer wieder aufflammenden Zielkonflikten: Arbeitsmarktpolitik und Weiterbildungspolitik haben in der Regel unterschiedliche Auffassungen darüber, was „das Notwendige“ zum Erreichen eines Maßnahmezieles ist (§ 10 Abs. 2 Anordnung Fortbildung und Umschulung). Dies gilt vor allem bei Maßnahmen für die schwer integrierbaren Problemgruppen des Arbeitsmarktes (z. B. Langzeitarbeitslose). **Notwendig aus bildungspolitischer Sicht** bei zielgruppenadäquater Qualifizierung sind z. B. ganzheitliche Maßnahmekonzepte im Sinne einer Integration von beruflichen und allgemeinen Qualifikationen, anerkannte Berufs- bzw. Fortbildungsabschlüsse, Betreuung- und Beratungsaufwand. **Notwendig aus arbeitsmarktpolitischer Sicht** ist dagegen häufig nur das, was kurzfristig zur Reintegration führt. Zu Qualitätssicherung AFG-geförderter Weiterbildung gehört es

deshalb auch, vorab dafür zu sorgen, daß man bei den Ausgaben für Fortbildung und Umschulung mit Fug und Recht von Bildungssubventionen reden kann. Indem die Förderung der Aufstiegsweiterbildung gestrichen wurde, ist der Überschneidungsbereich von arbeitsmarktpolitischen und bildungspolitischen Zielsetzungen weiter eingengt worden.

Die Mittel der AFG-geförderten Weiterbildung verlieren zunehmend ihren Charakter als Bildungssubvention

Eine erste Antwort auf die Ausgangsfrage müßte danach lauten:

Bei den Mitteln für Fortbildung, Umschulung und betriebliche Einarbeitung handelt es sich weder nach dem Aufbringungsmodus noch aufgrund der Zieldimensionen ausschließlich um Bildungssubventionen, die mit den Ausgaben für das staatliche Bildungssystem vergleichbar wären; die „Substanz“ für qualitätssichernde Maßnahmen der Weiterbildung verengt sich. Um so dringlicher wird jedoch die Qualitätssicherung der „restlichen“ Maßnahmen, die in der Regel keinen formalen Abschluß haben.

Was sind die Grundlagen der Qualitätssicherung der AFG-geförderten Weiterbildung und wie hat sie sich entwickelt?

Die AFG-geförderte Weiterbildung verfügt über eine **eigenständige gesetzliche Grundlage für die Qualitätssicherung**. Im § 34 AFG heißt es, „die Förderung der Teilnahme setzt voraus, daß die Maßnahme nach Dauer, Gestaltung des Lehrplanes, Unterrichtsmethode, Ausbildung und Berufserfahrung des Leiters und der Lehrkräfte

eine erfolgreiche berufliche Bildung erwarten läßt“. Dieser Satz ist durch alle zehn Novellierungen und über 100 weitere Änderungen des AFG erhalten geblieben.

Bei den im Gesetz genannten qualitätsrelevanten Faktoren handelt es sich nicht um eine abschließende, sondern um eine beispielhafte Aufzählung, die weiter ergänzt oder interpretiert werden kann bzw. muß. Für diese Auffassung spricht die in § 33 AFG formulierte Aufgabe der Bundesanstalt, nach der sie Inhalt und Ausgestaltung der Bildungsmaßnahmen im Einzelfall festzulegen hat. Davon hat die Bundesanstalt im Laufe der 25jährigen Geschichte des AFG immer Gebrauch gemacht. Zu den Eckpunkten der Förderungsvoraussetzungen gehören im wesentlichen:

- organisierte Lernprozesse
Es muß sich um berufliche „Maßnahmen ... mit Unterricht“ handeln; wobei diese organisierten Lernprozesse – bis auf Ausnahmen – auf Maßnahmen unterhalb der Hochschulebene begrenzt sind.
- Unterricht als Einheit
Der geförderte Unterricht, der zeitlich unterschiedlich organisiert werden kann (Vollzeit, Teilzeit, berufsbegleitend) wird als Einheit aufgefaßt; wenn das Unterrichtsziel erreicht ist, endet die Förderung.
- Erfolgserwartung
Die Maßnahme muß eine „erfolgreiche berufliche Bildung“ erwarten lassen. Das bedeutet, es muß eine Eignungs- und Erfolgsprognose durchgeführt werden, die sich mindestens auf die im Gesetz genannten Merkmale (s. o.) erstreckt.
- angemessene Teilnahmebedingungen
Es werden „angemessene Teilnahmebedingungen“ gefordert, d. h. z. B. der Schutz der Teilnehmer gegenüber unseriösen Praktiken (z. B. Kündigungs- und Rücktrittsrecht) der Bildungsträger muß gewährleistet sein.

- Wirtschaftlichkeit

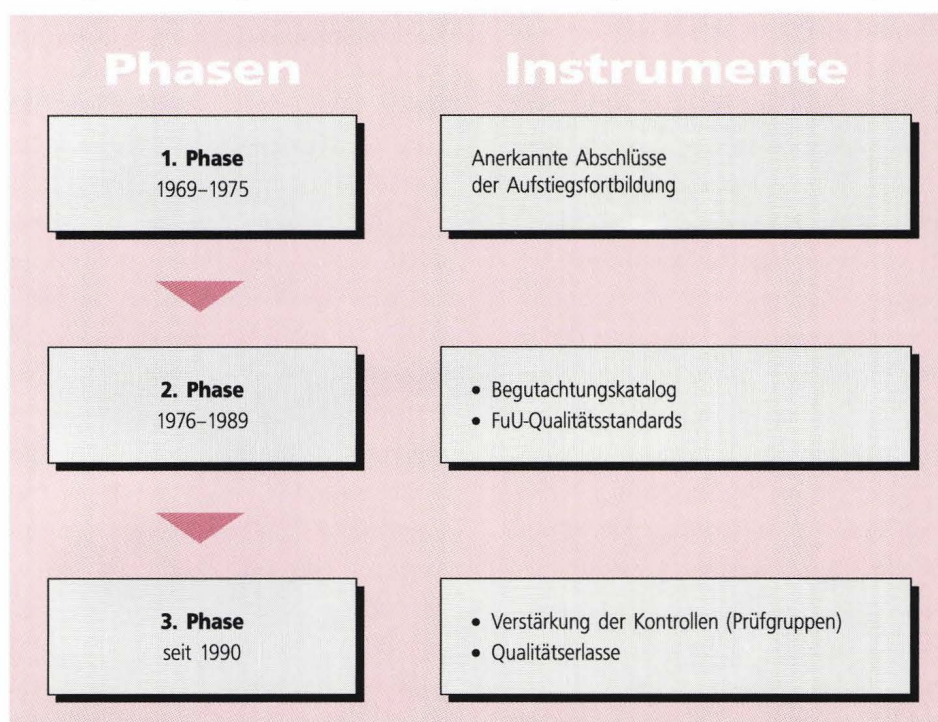
Eine geförderte Maßnahme muß wirtschaftlich und sparsam geplant und durchgeführt werden; sie muß effizient sein, d. h. das günstigste Kosten-/Nutzenverhältnis aufweisen.

Entwicklungsphasen der Qualitätssicherung

In den 25 Jahren seit Inkrafttreten des AFG lassen sich anhand der wichtigsten Qualitätssicherungsinstrumente **drei Hauptphasen** unterscheiden (vgl. Abbildung 1):

Die **erste Phase** umfaßt die Jahre vom Inkrafttreten des Gesetzes im Jahre 1969 bis zum Jahre 1976, in dem der Begutachtungskatalog, ein Instrumentarium zur Begutachtung beruflicher Erwachsenenbildungsmaßnahmen gemäß § 34 AFG eingeführt wurde. Diese Phase ist durch den ursprünglich **präventiven Ansatz** der Weiterbildungsförderung gekennzeichnet; unter Weiterbildung wird im wesentlichen noch Aufstiegsförderung (insbesondere zum Meister, Techniker oder Betriebswirt) verstanden. Für die praktische Qualitätssicherung und den Teilnehmerschutz kann sich das AFG (als Finanzierungsgesetz) auf das gleichzeitig entwickelte und in Kraft getretene Berufsbildungsgesetz (BBiG) stützen; denn das Ziel dieses Gesetzes ist die langfristige Ordnung und Strukturierung der beruflichen Bildung mit Hilfe der dort verankerten **Fortbildungsregelungen** in § 46 Abs. 1 und 2. Die enge Verknüpfung von AFG und BBiG erfolgte dort, wo es darum geht, die Vergabe finanzieller Förderungsmittel nach dem AFG auf der Grundlage qualitativer Vorgaben des Berufsbildungsgesetzes durchzuführen. Konkretisiert werden diese qualitativen Vorgaben des BBiG durch die Fortbildungsregelungen. Die Bundesanstalt kann auf die Fortbildungsregelungen zurückgreifen und damit ihre Förderung auf die mit den öffentlich-rechtlich bzw. staatlich anerkannten Abschlüssen implizit gesetzten qualitativen

Abbildung 1: **Entwicklung der Qualitätssicherung in der AFG-geförderten Weiterbildung**



Anforderungen abstützen. **Qualitätssetzung und -sicherung der AFG-geförderten Weiterbildung erfolgt in dieser ersten Phase vor allem über die Professionalisierung, die durch die Fortbildungs- bzw. Weiterbildungsabschlüsse angestrebt wird.** Gesichert wird die Qualität im wesentlichen durch das Verfahren, in dem die Berufsanforderungen festgelegt werden sowie durch die staatlichen bzw. öffentlich-rechtlichen Prüfungen. Dabei ist zwischen Fachschulabschlüssen und Fortbildungsabschlüssen nach BBiG/HwO zu unterscheiden. Fachschulen sind Teil des schulischen Weiterbildungssystems; Abschlüsse und Bildungsgänge werden nach staatlichen Vorgaben gestaltet. Mit den Fortbildungsregelungen nach BBiG/HwO werden dagegen keine Bildungsgänge festgelegt, sondern im wesentlichen nur Ziele, Inhalte und Anforderungen sowie das Verfahren von Fortbildungsprüfungen geregelt. Ordnungspolitisch stellt diese Qualitätssicherung einen Mischtyp dar: Öffentlich-rechtliche bzw. gesetzliche Vorgaben sind mit einer Qualitätssicherung durch den Markt kombiniert.

Die **zweite Phase** der Qualitätssicherung umfaßt im wesentlichen die Zeit von 1976 bis 1989. Diese Phase wird durch zwei sich zeitlich überlappende Instrumente gekennzeichnet:

- Der bereits oben erwähnte **Begutachtungskatalog** zu § 34 AFG wurde Anfang der siebziger Jahre vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) für die Bundesanstalt entwickelt und seit Anfang 1976 in der Praxis der Arbeitsämter eingesetzt.
- Die Grundsätze der Bundesanstalt zur Sicherung des Erfolges der beruflichen Fortbildung und Umschulung („**FuU-Qualitätsstandards**“) wurden 1989 in Kraft gesetzt. Sie stehen in engem Zusammenhang mit vorangegangenen Runderlassen zur Planung von Bildungsmaßnahmen, zur Qualität und Vergabe von Auftragsmaßnahmen und zur Qualitätssicherung durch fachliche Kontrolle der Träger und Betreuung der Teilnehmer. Auch dieses zweite Instrument, die FuU-Qualitätsstandards, sind in Zusammenarbeit zwischen Bundesinstitut und Bundesanstalt entwickelt worden.

Gekennzeichnet ist diese Phase durch den Übergang von einem primär präventiven zu einem primär kurativen Förderungsansatz. Ausgelöst durch die – bis heute anhaltende – negative Arbeitsmarktentwicklung Anfang der 70er Jahre, verlagerte sich der Schwerpunkt der Weiterbildungsförderung weg von der abschlussorientierten langfristigen Aufstiegsfortbildung und hin auf die kurzfristige, arbeitsmarktorientierte Anpassungsfortbildung. Für diesen kurativen Förderungsansatz konnte die Bundesanstalt nicht in gleichem Maße auf BBiG/HwO-geregelte Abschlüsse zurückgreifen wie bei der Aufstiegsfortbildung. Es tat sich eine „**Ordnungslücke**“ auf, die auch den Zusammenhang von AFG und BBiG erheblich lockerte. Die Bundesanstalt wurde gezwungen, Alternativen zu den fehlenden Ordnungsmitteln zu finden, zu entwickeln bzw. von den Bildungsträgern entwickeln zu lassen.

Dieser Prozeß wurde durch den zeitweise sehr hohen Anteil von Auftragsmaßnahmen beschleunigt. Im Unterschied zu den von der Initiative der Anbieter auf dem Markt abhängigen freien Maßnahmen mußte die Bundesanstalt bei den Auftragsmaßnahmen selbst die Initiative für die Gestaltung der Maßnahmen und damit auch eine verstärkte **Verantwortung für die Festlegung der Qualitätsstandards und der Qualitätssicherung** übernehmen. Die Antwort auf diese Lage wurde von der Bundesanstalt (in Zusammenarbeit mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung) in einem nach und nach entwickelten Instrumentarium zur Prüfung, Festlegung und Sicherung von Qualitätsstandards gegeben. Dabei wurde der Begutachtungskatalog nach und nach durch die „FuU-Qualitätsstandards“ ersetzt. Formal wurde der Begutachtungskatalog jedoch erst 1993 außer Kraft gesetzt.

Ohne an dieser Stelle auf die Einzelheiten einzugehen, repräsentieren die „FuU-Qualitätsstandards“ ein umfassendes Qualitätsförderungs- und -sicherungskonzept.

Zu den wichtigsten Elementen gehören

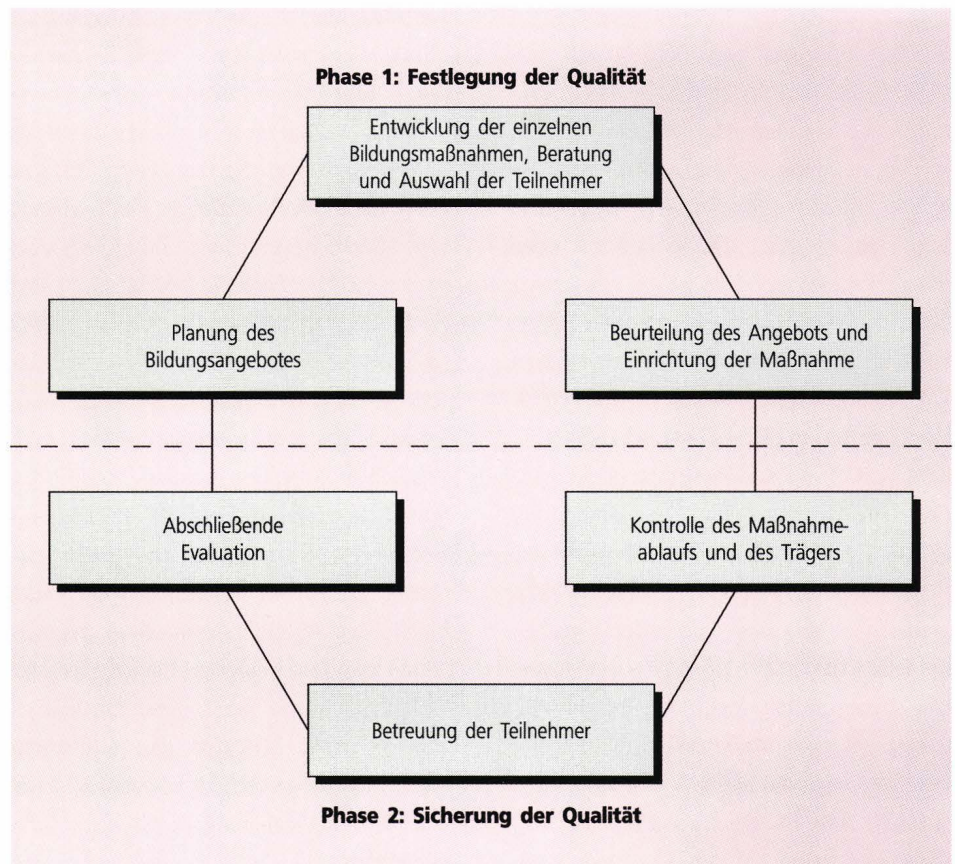
- die **Anforderungen an die Maßnahmen**, wie z. B. Ansprüche an die Teilnehmerorientierung, die technische Ausstattung, die Lernorganisation oder die Lern- und Erfolgskontrollen;
- die **Anforderungen an die Maßnahmeträger**, wie z. B. Ansprüche an die fachliche und pädagogische Qualifikation der Lehrkräfte, die Fortbildung des pädagogischen Personals oder die Arbeitsbedingungen des Personals;
- die **Anforderungen an den Erfolg der Maßnahmen**, wie z. B. Ansprüche an Prüfungsergebnisse, Drop-out-Rate, Vermittlungsquote oder den Erfolg bei der Weiterbildung von besonders schwierigen Zielgruppen;
- die **Anforderungen an die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsamt und Bildungsträger**, wie z. B. bei der Planung und Organisation von Maßnahmen, der Betreuung

und Information der Teilnehmer oder der Beobachtung des Erfolges.

Dieses umfassende Qualitätsförderungs- und -sicherungskonzept hat die Bundesanstalt ausführlich im Rahmen ihres Schulungskompandiums „Qualität beruflicher Bildungsmaßnahmen“ vorgestellt [Informationen für die Beratungs- und Vermittlungsdienste (ibv) Nr. 44 vom 30. 10. 1991]. Es umfaßt alle Aufgabenkomplexe eines **Weiterbildungsmanagements**, das von der Bundesanstalt und den Bildungsträgern arbeitsteilig zu leisten ist (vgl. Abbildung 2).

Das Modell unterscheidet zwei Phasen: In der ersten Phase wird die Qualität in der Planung, Organisation und Gestaltung konkreter Bildungsmaßnahmen festgelegt; in der zweiten Phase wird Qualität vor allem während und am Abschluß der Maßnahme gesichert und kontrolliert.

Abbildung 2: **Qualitätssicherung in der AFG-geförderten Weiterbildung**



Die praktische Umsetzung dieses Qualitätsförderungs- und -sicherungskonzepts ist an eine Reihe von Rahmenbedingungen gebunden. Dazu gehören z. B., daß die Mitarbeiter der Arbeitsämter Kompetenz in der Anwendung der Kriterien des Konzepts erwerben und die personellen Voraussetzungen für die praktische Durchführung, insbesondere der laufenden und abschließenden Kontrollen geschaffen werden. Wichtigste Rahmenbedingung dürfte jedoch sein, daß sich die finanzielle Förderung an die fachlich-sachlichen Vorgaben des Qualitätskonzepts hält. Das bedeutet nichts Geringeres als ein Ende der Stop-and-go-Politik, die überwiegend durch den jeweiligen Zustand des Haushalts der Bundesanstalt ausgelöst wird.

Qualität geht vor Quantität

In der **dritten Entwicklungsphase** der Qualitätssicherung, in der wir uns seit der deutschen Vereinigung befinden, wurde deutlich, daß die Einhaltung der genannten Rahmenbedingungen für das Funktionieren des Qualitätssicherungskonzepts zwingend ist. In der Ausnahmesituation der deutschen Vereinigung wurde der quantitativen Expansion der Weiterbildungsförderung Vorrang eingeräumt mit der Folge, daß die Qualitätssicherung kurzzeitig außer Kontrolle geriet. Eine striktere Anwendung der Qualitätsstandards von Anfang an hätte vermutlich eine – arbeitsmarktpolitisch nicht erwünschte – expansionsdämpfende Wirkung gezeitigt. Zugleich wäre vermieden worden, daß eine soziale Abfederung allein oder überwiegend mit Hilfe von Qualifizierungsmaßnahmen, das arbeitsmarktpolitische Instrument „Weiterbildung“ zweckentfremdet und diskreditiert.

Die **derzeitige Phase** der Qualitätssicherung in der AFG-geförderten Weiterbildung ist im wesentlichen geprägt von einem **Bündel administrativer Maßnahmen** mit dem Ziel einer **Marktberreinigung**. In direkter Reak-

tion auf die vielzitierten „schwarzen Schafe“ unter den Bildungsträgern wurde die Qualitätskontrolle durch überregional arbeitende Prüfgruppen verstärkt. Unter dem Motto „**Qualität geht vor Quantität**“ wurden zahlreiche Einzelregelungen verfügt, die das Qualitätssicherungskonzept ausgestalten und ergänzen.

Stete Finanzierung ist Voraussetzung für die Qualität der AFG-geförderten Weiterbildung

Dazu gehören vor allem

- eine verstärkte Bonitätsprüfung,
- höhere Anforderungen an die Qualifikation und die Arbeitsbedingungen der Lehrkräfte,
- detaillierte Lehrpläne,
- eine stärkere Einbeziehung der Träger in die Erfolgsbeobachtung und -kontrolle der Maßnahmen,
- der Vorrang von freien gegenüber Auftragsmaßnahmen,
- eine Beratungspflicht der Teilnehmer vor Beginn der Maßnahme,
- eine verstärkte Prüfung der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit der Maßnahme, sowie
- zusätzliche zeitliche Auflagen bei der Zweitförderung.

Deutlich wird durch diese Regelungen aber auch, daß es nicht nur um Qualität geht, es geht auch um Kostensenkung und Wirtschaftlichkeit. Dabei besteht die Gefahr des Übersteuerns, Sparsamkeit geht dann auf Kosten der Qualität. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die kurzfristige arbeitsmarktpolitische Zielsetzung sich allzu stark gegen die längerfristig orientierte bildungspolitische Orientierung durchsetzt. Was hier deutlich wird: Es fehlt an einem modularorientierten Maßnahmenkonzept, in dem das arbeitsmarktpolitisch Notwendige und das bildungspolitisch Sinnvolle miteinander verbunden werden können.

Wo steht die Qualitätssicherung der AFG-geförderten Weiterbildung?

Die skizzierte Entwicklung der Qualitätssicherung in der AFG-geförderten Weiterbildung zeigt, daß die Bundesanstalt über rund zwanzig Jahre ein differenziertes Qualitätsförderungs- und -sicherungssystem aufgebaut hat. Soweit sie bei der Vorgabe von Qualitätsstandards nicht – wie z. B. im Rahmen der Aufstiegsfortbildung – auf BBiG-Abschlüsse zurückgreifen konnte, hat sie eigene AFG-Standards in der Weiterbildung entwickelt; dies gilt vor allem für die Qualifizierung von Problemgruppen des Arbeitsmarktes. Zugleich verfügt die Bundesanstalt über eine Reihe von Kontrollinstrumenten, ihre Standards bei ihren Kooperationspartnern, den Bildungsträgern, nach und nach durchzusetzen.

Ordnungspolitisch steht diese Vorgehensweise zwischen der staatlichen Regelung und dem Marktmodell: Vom staatlichen Modell unterscheidet sie sich, weil die Bundesanstalt Weiterbildung nicht selbst durchführt, wie z. B. der Staat im Falle des Schulwesens. Vom Marktmodell ist die Vorgehensweise aber auch zu unterscheiden, weil die Bundesanstalt nicht selbst Marktteilnehmer ist; durch ihre Förderung bzw. Subvention wird der Markt jedoch erheblich beeinflusst. Als wirkungsvollstes Instrument der Qualitätssicherung hat sich die Erfolgskontrolle der Subventionsvergabe herausgestellt: Mindestens 50 Prozent der Absolventen einer Bildungsmaßnahme müssen ein halbes Jahr nach Abschluß der Maßnahmen einen Arbeitsplatz gefunden haben.

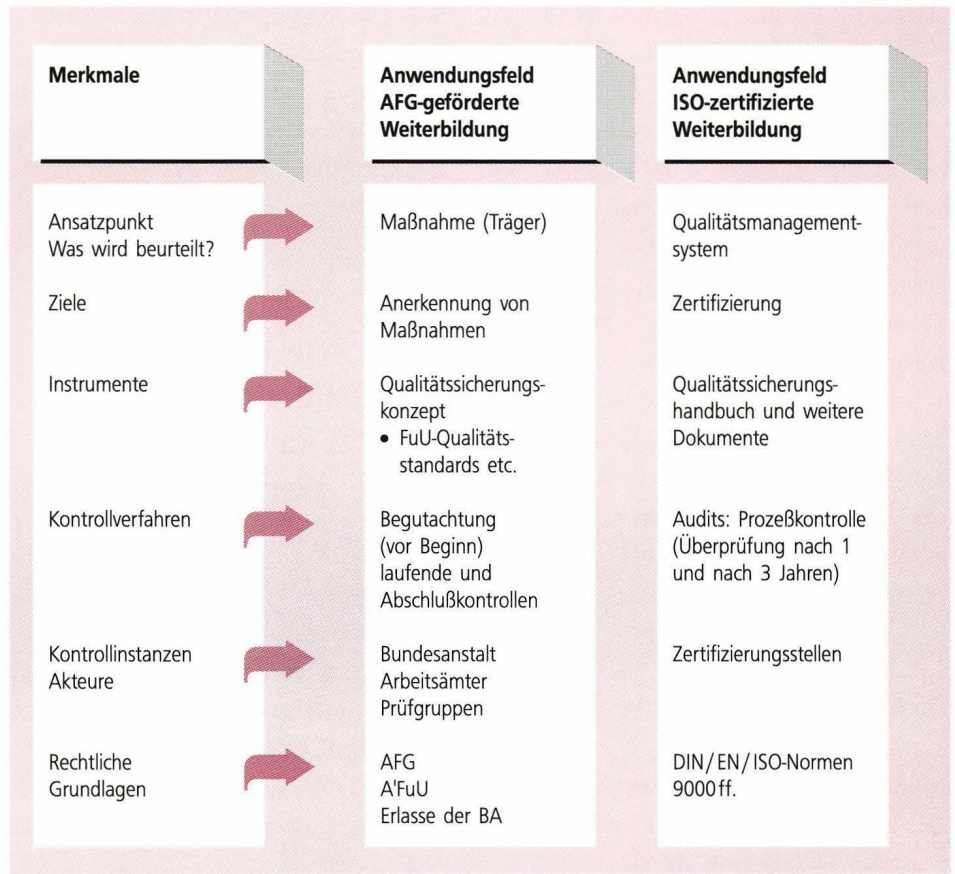
Die immer wieder kritisierten Schwächen der Qualitätssicherung („schwarze Schafe“) gehen nicht in erster Linie auf das Konto des Qualitätssicherungskonzepts und seiner Instrumente, sondern sind vor allem den politisch gesetzten Rahmenbedingungen anzu-

lasten. Insbesondere durch die am Etat der Bundesanstalt und nicht am Weiterbildungsbedarf orientierte Stop-and-go-Förderung wird das Qualitätssicherungssystem immer wieder seiner vollen Wirksamkeit beraubt. Es gibt darüber hinaus auch Schwachstellen der Qualitätssicherung, die auf personelle Engpässe und fachliche Defizite bei der Bundesanstalt einerseits und Mängel der Professionalität in der Bildungsarbeit der Träger andererseits zurückzuführen sind. Im Hinblick auf eine Weiterentwicklung des Qualitätssicherungsinstrumentariums besteht hier Handlungsbedarf.

AFG-Standards und/oder Normen nach DIN/EN/ISO 9000 ff.

Eine Weiterentwicklung des Instrumentariums, bei der auch künftig Bundesanstalt und BIBB zusammenarbeiten werden, muß die neuen Entwicklungen in der Qualitätssicherung berücksichtigen. Seit einiger Zeit wird z. B. bei den Bildungsträgern diskutiert, welche Bedeutung die Bundesanstalt einer Zertifizierung nach DIN/EN/ISO 9000 ff. beimessen wird, wenn sie über die Anerkennung von Maßnahmen befindet. Aus dem bisher Gesagten dürfte unschwer hervorgehen, daß eine Qualitätssicherung von Qualitätsmanagementsystemen bei Anbietern nach DIN/EN/ISO 9000 ff. die AFG-Qualitätssicherung nicht ersetzen kann. Es wäre also wenig sinnvoll, die Teilnahme an AFG-geförderter Weiterbildung davon abhängig zu machen, daß die Weiterbildungseinrichtung, die die zu fördernde Person besucht, zertifiziert ist. Neben ordnungspolitischen Gründen (private Zertifizierung versus staatliche Kontrolle) und finanziellen Gründen (Kosten der Zertifizierung für kleine Anbieter) sprechen auch die unterschiedlichen Ansatzpunkte und Merkmale der Qualitätssicherungssysteme (vgl. Abbildung 3) da-

Abbildung 3: Ansätze der Qualitätssicherung im Vergleich



gegen, daß das eine System das andere ersetzt. Die Qualitätssicherung nach DIN/EN/ISO 9000 ff. ist prozeßorientiert, sie bezieht sich auf Instrumente und Arbeitsabläufe zur Erstellung eines Produkts; zertifiziert wird die Qualitätsfähigkeit einer Anbieterorganisation im Hinblick auf selbstdefinierte, marktorientierte Qualitätsstandards. Die Qualitätssicherung der AFG-geförderten Weiterbildung ist dagegen eher produktorientiert, anerkannt wird die erfolgreiche arbeitsmarktorientierte Maßnahme; der Prozeß und die Instrumente zur Erstellung des Produkts werden zwar berücksichtigt (wie z. B. an den Trägermerkmalen abzulesen ist), die Produktqualität tritt in ihrer Bedeutung jedoch zurück.

Angesichts der unterschiedlichen Akzentsetzung in der Qualitätssicherung liegt es auf der Hand, das Element der Prozeßorientierung für die Qualitätssicherung der AFG-geför-

derter Weiterbildung stärker als bisher zu nutzen. Im Rahmen einer Weiterentwicklung des AFG-Ansatzes ist zu prüfen, welchen Beitrag eine Zertifizierung von Qualitätsmanagementsystemen bei Weiterbildungsanbietern zur Qualitätssicherung der AFG-geförderten Weiterbildung leisten kann. Ohne das Ergebnis dieser Prüfung vorwegnehmen zu können, die Bundesanstalt müßte nicht zuletzt im Interesse einer Arbeitsentlastung daran interessiert sein, einen Teil der Qualitätssicherungsmaßnahmen auf die Bildungsträger zu verlagern. Wenn dies im Rahmen der von der Bundesanstalt betriebenen Qualitätspolitik und der von ihr gesetzten Qualitätsstandards geschieht, so wäre darin ein wesentlicher Beitrag zur Qualitätssicherung der AFG-geförderten Weiterbildung zu sehen.

Die künftige Linie für die Qualitätssicherung der „Bildungssubventionen“ in der AFG-

geförderten Weiterbildung sollte deshalb folgende Elemente aufweisen:

1. Die Qualitätssicherung der AFG-geförderten Weiterbildung ist eine Aufgabe, die – schon aufgrund ihrer Finanzierung – in öffentlicher Verantwortung wahrgenommen werden muß; die Bildungsteilnehmer haben einen Anspruch auf eine neutrale Wahrnehmung der Qualitätssicherung.
2. Die Bildungsarbeit der Maßnahmeträger sollte professionalisiert werden. Selbst- und Fremdkontrollen, auch mit Hilfe von Zertifizierungsverfahren, können eine wesentliche Hilfe zur Beseitigung von Schwachstellen sein.
3. Das bestehende Anerkennungsverfahren ist in erster Linie weiterhin auf Maßnahmen, auf die „Produkte“ auszurichten, denn die Bildungsinteressierten und Teilnehmer orientieren sich an den Bildungsangeboten.

Auf dieser Grundlage können die AFG-Qualitätsstandards zu anbieterübergreifenden „Berufsbildungsnormen“ für die berufliche Weiterbildung weiterentwickelt werden. In Kombination mit der Zertifizierung von Qualitätsmanagementsystemen bei Weiterbildungsanbietern wäre so ein „DIN ISO 9000 Plus“ zu erreichen.

Das Ausbildungsverhalten der öffentlichen Arbeitgeber auf dem Prüfstand

Gertrud Kühnlein

Dr., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Landesinstitut Sozialforschungsstelle Dortmund

Thomas Schenk

Bezirkssekretär für Angestellte und Qualifizierungspolitik, ÖTV-Bezirksverwaltung Hessen

Im Ausbildungsjahr 1994 ist ein Mangel an Ausbildungsplätzen offenkundig geworden, der aufgrund der krisenhaften und strukturellen Umbrüche im Industrie- und Dienstleistungsbereich auch in den kommenden Jahren bestimmend bleiben dürfte. Es stellt sich daher die Frage, ob der öffentliche Dienst seiner politischen Verantwortung für die Bereitstellung von (zusätzlichen) Ausbildungsplätzen nachkommt. Bevor diese Frage beantwortet werden kann, muß das Ausbildungsverhalten der öffentlichen Arbeitgeber überprüft werden. Deren Ausbildungsleistung läßt sich anhand der amtlichen Statistik jedoch nicht hinreichend bewerten. Eigene Berechnungen belegen, daß die Ausbildungsquoten deutlich unter denen der gewerblichen Wirtschaft liegen. Haushaltskonsolidierungen und Personalabbau stellen keine günstigen Perspektiven für die Ausbildungsbereitschaft der öffentlichen Arbeitgeber dar. Politisches Reagieren ist daher gefordert.

Ausbildung im öffentlichen Dienst – im Abseits der bildungspolitischen Debatte

Das nachlassende Ausbildungsverhalten von Betrieben und Verwaltungen in Ost- und Westdeutschland ist seit Sommer 1994, also