

**Dieter Gnahs**

**Aktuelle Diskussion zur Qualitätssicherung – Stellenwert der Qualitätskriterien des Fernunterrichts im Lichte dieser Diskussion**

Vortrag aus Anlass der Verabschiedung von Herrn

Regierungsschuldirektor Peter Born am 26. Februar 2004 in Köln

**1. Kurzer historischer Rückblick**

In der aufwachsenden Weiterbildung zu Beginn der siebziger Jahre spielte die Qualitätsfrage eine bedeutende Rolle, auch wenn der Begriff als solcher praktisch kaum genannt wird. Die Diskussion setzte vorrangig beim Kursleiter an, es ging um den Lehr-Lern-Prozess und seine Optimierung. Der Begriff „Professionalisierung“ prägte das damals herrschende Qualitätsverständnis.

In der ersten Phase der arbeitsamtsgeförderten Weiterbildung, die etwa von 1969 bis 1975 reichte, gab es kein explizites Qualitätskonzept der Bundesanstalt für Arbeit. Sie stand ganz im Zeichen der Professionalisierungsdiskussion. Die Ausrichtung auf präventive Arbeitsmarktpolitik und die dabei im Zentrum stehende Aufstiegsfortbildung verfügte aber über so etwas wie „eingebaute Qualitätssicherungen“. Zum einen handelt es sich bei den Aufstiegsfortbildungen um staatliche bzw. öffentlich-rechtliche Abschlüsse mit einem entsprechenden Grad von Standardisierung und Kontrolle, zum anderen muss das eingesetzte Lehrpersonal Lehrbefähigungen nachweisen, die sowohl fachliche als auch pädagogische Kompetenzen abdecken (vgl. Sauter 2002).

Das Jahr 1976 markiert die Wende zur neueren Qualitätsdiskussion. Zum einen wurde das Fernunterrichtsschutzgesetz verabschiedet, das neben Verbraucherschutzvorschriften auch eine verbindliche Zulassung aller angebotenen Fernlehrgänge vorsieht. Mit dieser Regelung wurde die Professionalisierung als alleiniger Schutzmechanismus in Frage gestellt und durch externe Kontrollen und durch eine Stärkung der Nachfrageseite ergänzt. Auch die Bundesanstalt für Arbeit führte in diesem Jahr zum ersten Mal eine explizite Qualitätsvorschrift ein.

Mit der Ausweitung der Arbeitslosigkeit zur Massenarbeitslosigkeit verschob sich der Förderschwerpunkt von der Aufstiegs- zur Anpassungsweiterbildung. Diese führt in der Regel nicht zu anerkannten Abschlüssen, sodass die Arbeitsverwaltung eigene Beurteilungskriterien entwickeln musste. Erstmals 1976 setzten die Arbeitsämter das vom Bundesinstitut für Berufsbildung konzipierte „Instrumentarium zur Begutachtung beruflicher Erwachsenenbildungsmaßnahmen“ ein, welches 1989 durch Fortbildungs- und Umschulungs-Qualitätsstandards ergänzt wurde. Beide dienen im Wesentlichen dazu, die in den Bildungsprozess einfließenden Inputfaktoren vor Beginn der Maßnahme zu überprüfen (Inputorientierung).

Nach der Wiedervereinigung 1990 setzte ein beispielloser Weiterbildungsboom ein, der in den neuen Ländern die Transformation von der sozialistischen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft stützen sollte. Die Mengenexpansion führte allerdings auch zu erheblichen Qualitätsproblemen, die in Schlagworten wie „wilder Bildungsosten“ und „Goldgräberstimmung“ ihren sinnfälligen Ausdruck fanden. Die Bundesanstalt

reagierte mit dem Einsatz von Prüfgruppen, die „vor Ort“ die Maßnahmen in Augenschein nahmen und kontrollierten, ob der vom Maßnahmeträger zugesicherte Standard auch tatsächlich eingehalten wurde. In dieser Zeit begann auch eine andere Entwicklung, die das Qualitätsverständnis der Weiterbildung maßgeblich mit beeinflusst hat: die so genannte ISO-Diskussion.

Die Übertragung von ökonomisch geprägten Konzepten wie die Normenfamilie ISO 9000 ff. setzte eine heftige Kontroverse in Gang, deren „Nachbeben“ zum Teil noch heute zu spüren sind. Die vorbeugende und prozessbegleitende Qualitätssicherung wurde für Jahre zum Leit- und Leidthema der Weiterbildung. Die anfänglich ISO-zentrierte und ISO-fixierte Debatte fächerte sich spätestens Mitte der neunziger Jahre auf, als auch andere Qualitätskonzepte für die Weiterbildung ins Blickfeld gerieten. Zu nennen sind hier vor allem die Qualitätsverbände wie der Weiterbildung Hamburg e.V., das EFQM-Modell als Beispiel für ein umfassendes und auf Bestleistung gerichtetes Qualitätskonzept („Total Quality Management“) und die Aktivitäten der Stiftung Warentest.

## **2. Der Zwischenstand der Qualitätsdebatte**

Als sich zu Beginn der neunziger Jahre in der Weiterbildung die Qualitätsdebatte intensiviert, glaubten viele Akteure, dass diese Diskussion nur eine Modeerscheinung wäre. Sie haben sich geirrt: Das Thema ist auch heute – mehr als zehn Jahre später - noch von großer bildungspolitischer und wissenschaftlicher Aktualität, wie einschlägige Neuveröffentlichungen beweisen (z.B. Heinold-Krug/Meisel 2002, Forum Bildung 2001, Balli/Krekel/Sauter 2004).

Die Einrichtungen setzen in ihrer Mehrzahl auf „hausgemachte“ Konzepte, andere kombinieren die einrichtungsspezifischen Vorgehensweisen mit standardisierten Verfahren. Insgesamt herrscht eher Pragmatismus im Vorgehen, ein Sich-Herantasten an die beste Lösung ohne Rücksicht auf die „Reinheit der Lehre“, die in der Anfangsphase der Qualitätsdebatte noch so bestimmend war.

Die zur Zeit diskutierten Qualitätskonzepte lassen sich grob in zwei Gruppen einteilen: zum einen solche, die von den Einrichtungen selbst entwickelt und umgesetzt werden, die also auf dem Prinzip der Selbstevaluation beruhen, zum anderen solche, die von Dritten konzipiert und eingesetzt werden, also auf einer externen Evaluation beruhen.

Selbstevaluative Qualitätskonzepte werden natürlich von den sonst am Markt befindlichen Qualitätskonzepten inhaltlich und methodisch beeinflusst. Die Einrichtungen benutzen sie als Impuls- und Ideengeber bei der Entwicklung ihrer „hausgemachten“ Qualitätsstrategie. So tragen viele Hausstrategien deutlich den Stempel gängiger Konzepte wie ISO oder dem EFQM-Modell. Hinzuweisen ist an dieser Stelle auf den Umstand, dass viele Selbstevaluationsansätze methodisch und inhaltlich durch einen Einrichtungsverband oder ähnliches gestützt werden.

Bei den fremdevaluativen Konzepten lassen sich drei Gruppen unterscheiden:

- Qualitätsverbände wie das Hamburger Modell, der Qualitätsverbund Siegen-Olpe-Wittgenstein oder der Wuppertaler Kreis

- Wettbewerbe wie der Malcolm Baldrige National Quality Award, der European Quality Award oder der Ludwig-Erhard-Preis
- Zertifizierungsansätze wie ISO 9000 oder das CEDEO-Modell (aus den Niederlanden).

Aus der Vielzahl der zur Zeit erörterten Qualitätskonzepte ragen zwei heraus, weil sie von einem großen Teil der Einrichtungen als Orientierungslinie oder sogar als handlungsleitende Vorgabe akzeptiert werden: die Normenreihe DIN EN ISO 9000 ff. und das EFQM-Modell. Die aktuelle Qualitätsdiskussion bewegt sich im magischen Dreieck zwischen ISO 9000 – EFQM – Selbstevaluation.

In den letzten Jahren sind neben den drei genannten Konzepten und verschiedenen Projekten, die auf die Übertragung der ISO und des EFQM-Modells auf den Weiterbildungsbereich ausgerichtet waren, weitere Ansätze entwickelt und modellhaft erprobt worden. Zu nennen sind im besonderen zwei, die die Qualitätsdiskussion aktuell und in den nächsten Jahren maßgeblich prägen werden: die Weiterbildungstests einer künftigen Stiftung Bildungstest und die lernerorientierte Qualitätstestierung.

Die Zentrierung der Qualitätsdiskussion auf die Einrichtungen und die vernachlässigte Verbraucherschutzsicht haben dazu beigetragen, dass eine vor Jahren entstandene Idee nunmehr umgesetzt wird: die Stiftung Bildungstest. Im Dezember 2001 legte die Stiftung Warentest eine Machbarkeitsstudie vor (vgl. Stiftung Warentest 2001), in der empfohlen wird, vorerst in einer Abteilung der Stiftung Warentest die bisherigen Bildungstestaktivitäten der Stiftung zu bündeln. Diesem Vorschlag folgte das Bildungsministerium im Januar 2002 und setzte ihn im Herbst 2002 praktisch um.

Sie soll ähnlich wie die Stiftung Warentest stichprobenartig und verdeckt Weiterbildungsveranstaltungen überprüfen und so – quasi als "Stachel im Fleisch" – die Qualitätsentwicklung bei den Einrichtungen forcieren. Darüber hinaus sollen die Testberichte die Teilnehmenden an Weiterbildung sensibilisieren für neuralgische Punkte der Veranstaltungsdurchführung, sollen als eine Art Checkliste dienen und zeigen, welche rechtlichen Möglichkeiten im Falle von Qualitätsmängeln ausgeschöpft werden können. Mit der geplanten Verstärkung dieses Instruments im Rahmen einer künftigen Stiftung Bildungstest werden kurzfristig empirisch fundierte Entscheidungshilfen für Weiterbildungsnutzer verfügbar. Wichtiger sind jedoch die langfristig zu erwartenden Wirkungen von Weiterbildungstests: eine nachhaltige Stärkung des Nachfrager- und Nutzerverhaltens sowie Anbieter, die sich im Sinne lernender Organisationen die von der Stiftung entwickelten Qualitätsmaßstäbe zu eigen machen (vgl. auch Töpfer 2004).

Doch der Ansatz einer Stiftung Bildungstest stößt auch an Grenzen, wie die Anfang der neunziger Jahre durchgeführten Probeläufe der Stiftung Warentest und auch aktuell durchgeführte Tests anderer Einrichtungen zeigen. Der Fokus bei den Tests liegt auf solchen Aspekten des Weiterbildungsgeschehens, die sichtbar und prüfbar und im Zweifelsfall gerichtsverwertbar sind. Zudem ist zu bedenken, dass der Erfolg oder Misserfolg von Weiterbildungsmaßnahmen in hohem Maße auch vom Engagement der Teilnehmenden abhängt.

In Deutschland ist im Rahmen des BLK-Modellversuchs „Lernerorientierte Qualitätstestierung in Weiterbildungsnetzwerken“ ein ähnliches Verfahren wie eduQua in der Schweiz entwickelt worden. Es versteht sich als Pilotprojekt, um die inhaltlichen Voraussetzungen und den prozeduralen Rahmen eines bundesweiten, einheitlichen und trägerübergreifenden Qualitätsentwicklungs- und Testierungsverfahrens zu schaffen. Seit Juni 2001 läuft die zweite Phase des BLK-Modellversuchs, in der in ausgewählten Einrichtungen die Qualitätsentwicklung angeleitet und evaluiert sowie bei Erfolg testiert wird (vgl. Ehses/Heinen-Tenrich/Zech 2001).

Nach dem Modell werden die Beschäftigten Promotoren ihrer eigenen Qualitätsentwicklung, wobei das Ergebnis durch die externe Testierung ausgewiesen und bestätigt wird. Das Modell basiert auf zwölf obligatorischen Qualitätsbereichen:

- Leitbild,
- Bedarfsanalyse,
- Evaluation der Bildungsprozesse,
- Qualität des Lehrens,
- Qualität der Lerninfrastruktur,
- Zentrale Prozesse,
- Führung/Leitung/Entscheidung,
- Personalentwicklung,
- Controlling,
- Geschäftsbedingungen und Kundenkommunikation,
- Angebotsinformation,
- Strategische Entwicklungsziele.

Diese Bereiche werden in einer Arbeitshilfe beschrieben, Mindestanforderungen sind formuliert, Nachweismöglichkeiten aufgeführt und der Grad der Erfüllung wird darin dokumentiert. Die einzelne Einrichtung verfügt im Rahmen der Mindestanforderungen über einen Gestaltungsspielraum, um die eigenen Qualitätsmaßstäbe setzen zu können (vgl. Zech 2003).

Die externe Begutachtung erfolgt jeweils durch zwei Gutachter (ausgebildet und unabhängig) auf der Grundlage der zwölf Qualitätsbereiche und ihrer Mindestanforderungen. Basis für die Evaluation ist ein Selbstreport der Einrichtungen. Zum Abschluss werden strategische Entwicklungsziele für die nächste Qualitätsentwicklungsperiode vereinbart. Nach Abschluss des Verfahrens erhalten die Einrichtungen ein Logo und eine künstlerisch gestaltete Keramikfliese, die die erfolgreiche Teilnahme dokumentieren und ein Marketing unterstützen.

Das vorgelegte Modell ist nach Einschätzung der Initiatoren, „in seinem Wesen kein Prüfverfahren, sondern ein Organisationsentwicklungsmodell. Es soll dazu beitragen, in den Organisationen schlummernde Kräfte zu erkennen und freizusetzen. Zweck des Qualitätsentwicklungsverfahrens ist es, die Weiterbildungseinrichtungen zu befähigen, organisationale Lernprozesse selbstgesteuert zu vollziehen“.

Seit dem Herbst 2002 hat die Qualitätsdiskussion eine neue Wendung und zusätzliche Schubkraft erhalten. Im Gefolge der so genannten Hartz-Diskussion sind

über das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Ansätze rechtskräftig geworden, die für die meisten Weiterbildungseinrichtungen bindend sind und sie vor große Herausforderungen stellen. Verlangt wird nunmehr der Nachweis eines funktionierenden Qualitätsmanagementsystems, der qua externe Zertifizierung zu erbringen ist. Damit knüpft diese Debatte unmittelbar an jene an, die Anfang der neunziger Jahre zur ISO 9000 geführt worden ist (vgl. auch Faulstich/Gnahs/Sauter 2003 und 2004).

### 3. Aktueller Stand der Qualitätsentwicklung in Weiterbildungseinrichtungen

Neben diesen theoretisch-konzeptionellen Betrachtungen der Qualitätspolitik gibt es seit Kurzem einen empirischen Befund zum Thema. Das BIBB, das IES und Helmut Kuwan Sozialwissenschaftliche Forschung und Beratung haben bei über 1500 Weiterbildungseinrichtungen in Deutschland per Telefonbefragung Aussagen zum Thema „Qualitätsentwicklung“ eingeholt. Einige zentrale Befunde werden im Folgenden wiedergegeben (vgl. dazu Balli/Krekel/Sauter 2004, darin im Besonderen Gnahs/Kuwan 2004).

#### *Trends in der Qualitätsentwicklung*

Etwa drei von vier befragten Einrichtungen glauben, dass sich die Qualität der Weiterbildung in den letzten drei Jahren deutlich verbessert hat. 29 % stimmen dieser Aussage voll und ganz zu und 47 % stimmen ihr eher zu (vgl. Abbildung 1).

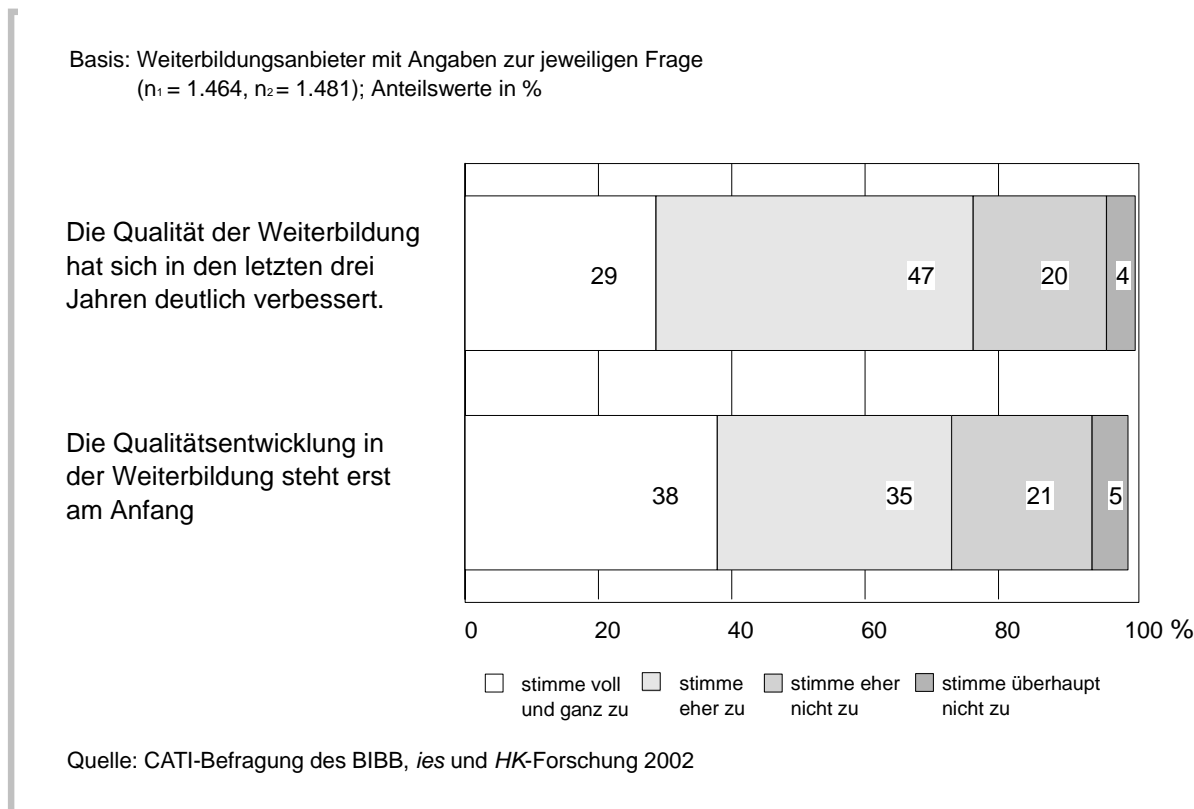
Darüber hinaus wird deutlich, dass die Mehrheit der Expertinnen und Experten mit einer weiter wachsenden Bedeutung des Themas "Weiterbildungsqualität" rechnet. Etwa neun von zehn Befragten glauben, dass die Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung in den nächsten drei Jahren viel wichtiger (40 %) oder wichtiger (50 %) werden wird (vgl. Tabelle 1). Die Einschätzungen zur zukünftigen Entwicklung verdeutlichen, dass durch die zuvor konstatierte deutliche Verbesserung der Weiterbildungsqualität in den letzten drei Jahren aus der Sicht der meisten Weiterbildungsanbieter lediglich Zwischenziele erreicht worden sind.

**Tabelle 1: Allgemeine Einschätzungen zur Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung**

(Basis: n = 1.496)

|  | Prozent |
|--|---------|
| Die Qualitätsentwicklung wird in den nächsten 3 Jahren |         |
| ...  |         |
| viel wichtiger werden                                  | 40      |
| wichtiger werden                                       | 50      |
| in etwa gleich bleiben                                 | 9       |
| etwas unwichtiger werden                               | 1       |
| viel unwichtiger werden                                | -       |
| Summe  | 100     |

**Abbildung 1: Einschätzungen zur Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung**



In der Gesamtbewertung stimmen fast drei von vier Experten voll und ganz (38 %) oder eher (35 %) der Aussage zu, dass die Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung erst am Anfang steht (vgl. Abbildung 1).

### Qualitätsansätze

In der Erhebung wurde auch danach gefragt, welche Ansätze zur Qualitätsentwicklung die Weiterbildungseinrichtungen verfolgen. Dabei konnten die Befragten auch mehrere Ansätze nennen. In einer anschließenden Nachfrage erfolgte eine Priorisierung, in der der wichtigste Ansatz angegeben werden sollte. Zusätzlich wurde eine Frage nach der Zukunftsfähigkeit verschiedener Ansätze gestellt.

Wie Tabelle 2 zeigt, nennen etwa drei von vier Weiterbildungseinrichtungen die Selbstevaluation als einen von ihnen derzeit verfolgten Ansatz. Damit wird diese Vorgabe am häufigsten genannt. Mit deutlichem Abstand nimmt die ISO-Zertifizierung mit 29 % den zweiten Rangplatz ein, gefolgt von Qualitäts- bzw. Gütesiegeln (24 %), der Teilnahme an Wettbewerben (22 %) und EFQM (15 %).

## Tabelle 2: Derzeit verfolgte Ansätze der Qualitätsentwicklung

(Mehrfachnennungen möglich); Basis: Alle befragten Weiterbildungseinrichtungen<sup>1)</sup>

|  | Anteilswerte in % |
|--|-------------------|
| Selbstevaluation                               | 76                |
| ISO-Zertifizierung                             | 29                |
| Qualitäts- bzw. Gütesiegel                     | 24                |
| Teilnahme an Wettbewerben                      | 22                |
| EFQM   | 15                |
| Andere externe Evaluationen/Anerkennungen      | 4                 |
| Andere Zertifizierungen (z.B. von Herstellern) | 3                 |
| Neuere, andere Qualitätsansätze                | 3                 |
| Sonstige Einzelnennungen                       | 6                 |

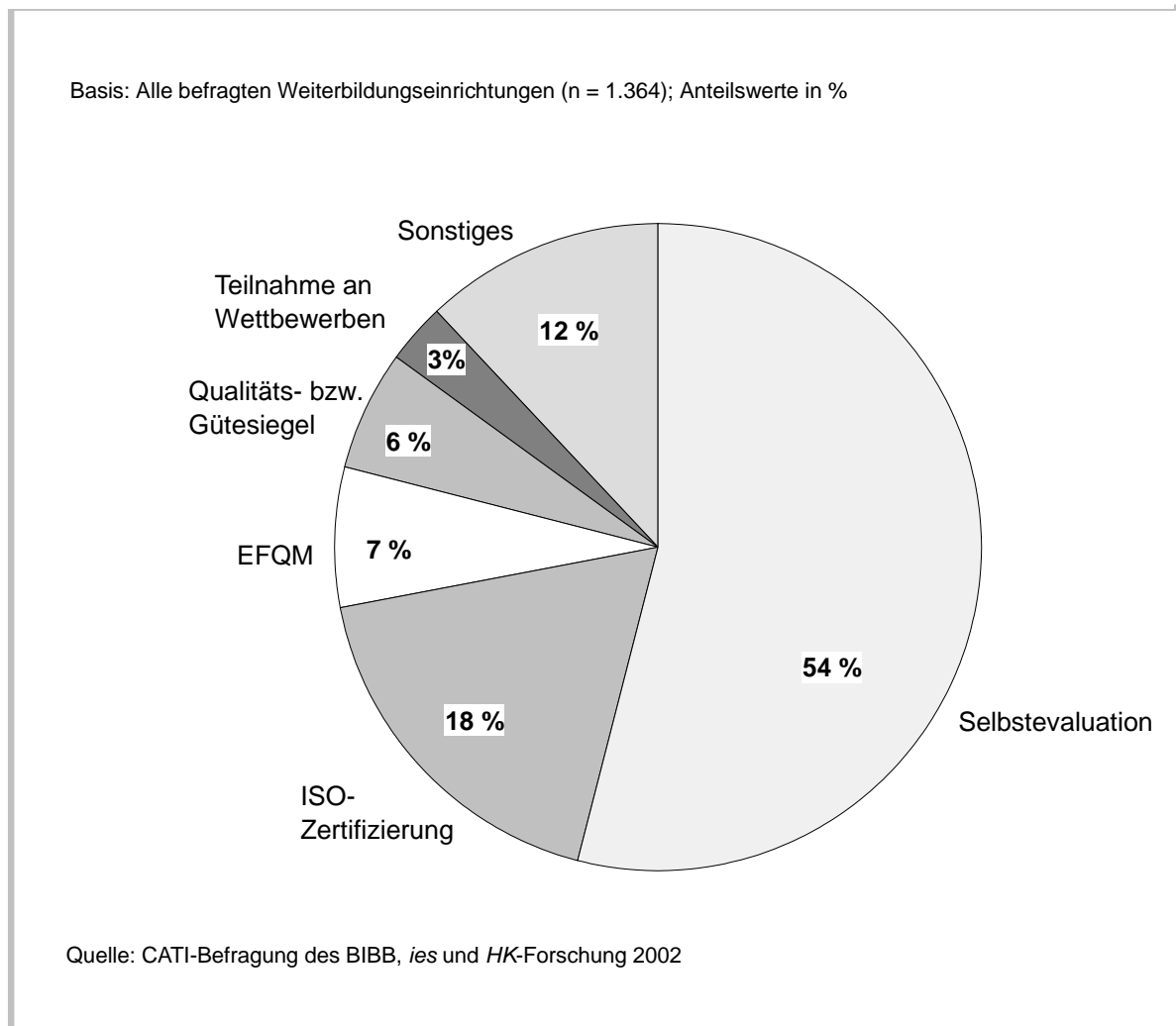
<sup>1)</sup> Die Aktivitäten wurden nachträglich nach ihrer Häufigkeit geordnet.

Quelle: CATI-Befragung des BIBB, *ies* und *HK*-Forschung 2002

Am häufigsten bezeichnen die befragten Expertinnen und Experten Selbstevaluation als den wichtigsten Ansatz der Qualitätsentwicklung in der eigenen Einrichtung. Etwas mehr als jeder zweite Weiterbildungsanbieter (54 %) entscheidet sich in der Priorisierung dafür. Auf dem zweiten Rangplatz folgt mit großem Abstand die ISO-Zertifizierung, die etwa jeder sechste Befragte (18 %) als den wichtigsten Ansatz zur Qualitätsentwicklung ansieht.

Wesentlich weniger Weiterbildungseinrichtungen entscheiden sich für EFQM und Qualitäts- bzw. Gütesiegel (7 % bzw. 6 %) oder die Teilnahme an Wettbewerben (3 %). Etwa jeder neunte Weiterbildungsanbieter befürwortet sonstige Ansätze.

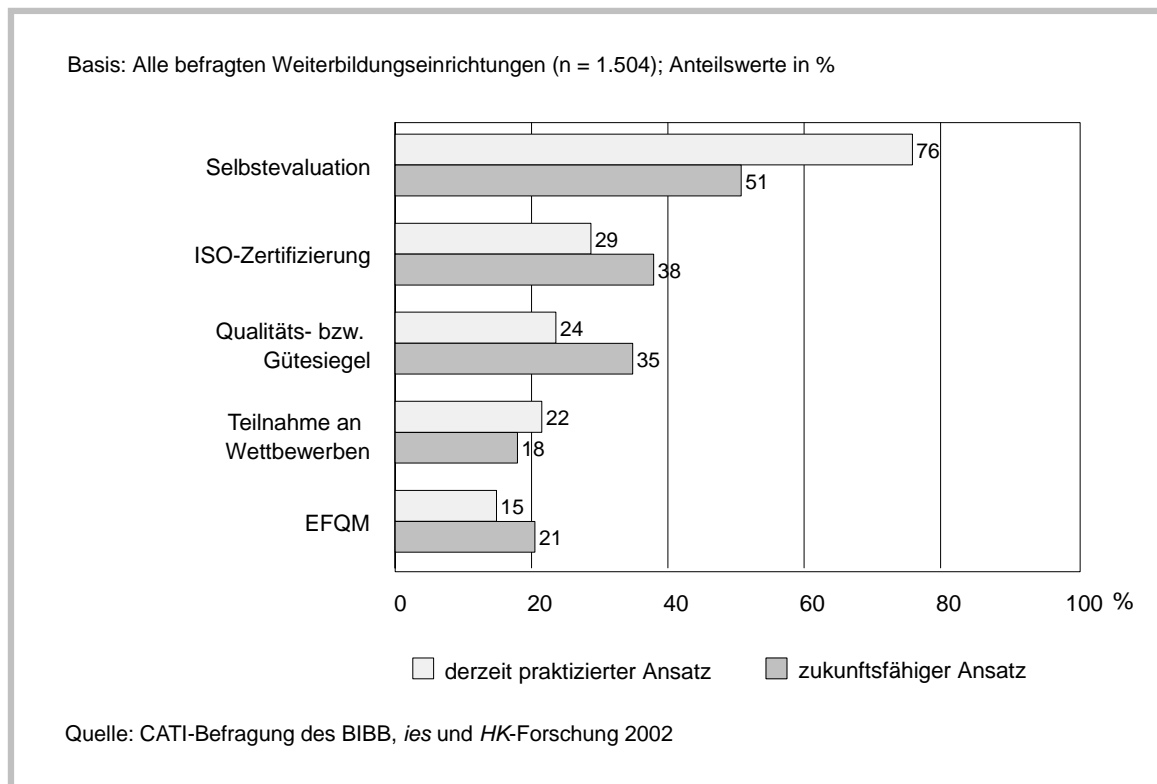
**Abbildung 2: Wichtigster Ansatz zur Qualitätsentwicklung für die eigene Weiterbildungseinrichtung**



In der Befragung sind die Weiterbildungseinrichtungen auch danach gefragt worden, welches Qualitätskonzept sich ihrer Meinung nach auf dem Weiterbildungsmarkt als zukunftsfähig erweisen wird. Bei der Beantwortung dieser Frage waren Mehrfachnennungen zugelassen.

An erster Stelle der als zukunftsfähig eingeschätzten Ansätze steht die Selbstevaluation, die etwa jeder Zweite hier nennt. Der Anteilswert liegt bei 51 %. Jeweils etwas mehr als jeder dritte Befragte gibt die ISO-Zertifizierung (38 %) oder Qualitäts- bzw. Gütesiegel (35 %) an. EFQM benennt etwa jeder Fünfte als zukunftsfähigen Ansatz der Qualitätsentwicklung, und etwa jeder sechste Befragte (18 %) gibt die Teilnahme an Wettbewerben an.

**Abbildung 3: Praktizierte Ansätze und Einschätzungen zu ihrer Zukunftsfähigkeit**



Wie Abbildung 3 zeigt, lassen drei Ansätze bisher ungenutzte Potenziale erkennen, weil sie häufiger als zukunftsfähig eingestuft werden, als es ihrer derzeitigen Verbreitung entspricht. Dabei handelt es sich in erster Linie um Qualitäts- bzw. Gütesiegel (Differenz plus 11 Prozentpunkte) und die ISO-Zertifizierung (plus neun Prozentpunkte), aber auch um das EFQM-Modell (plus sechs Prozentpunkte). Einen leichten Rückgang verzeichnet dagegen die Teilnahme an Wettbewerben (minus vier Prozentpunkte). Ganz besonders deutlich fällt der Rückgang für die Selbstevaluation aus (Differenz: minus 25 Prozentpunkte). Der Anteil der Weiterbildungsanbieter, die dieses Verfahren für zukunftsfähig halten, liegt also wesentlich niedriger als der Anteil derer, die es derzeit anwenden.

Vor allem das letztgenannte Ergebnis erscheint bemerkenswert. Offenbar gibt es eine nennenswerte Gruppe von Weiterbildungsanbietern, die derzeit Selbstevaluation praktiziert, aber das Verfahren nicht für zukunftsfähig hält. Hierin kommt eine kritische Haltung gegenüber diesem Konzept zum Ausdruck, die auf eigenen Erfahrungen beruht. Andererseits hält jedoch eine wesentlich größere Gruppe von Anbietern das Konzept für zukunftsfähig.

#### 4. Entwicklungslinien

Der (Rück-)Blick auf die Qualitätsdiskussion in der Weiterbildung zeigt folgende Entwicklungslinien:

- In allen Teilbereichen der Weiterbildung sind Fragen der Qualitätssicherung zu Kernaufgaben der Bildungsarbeit geworden, wobei sich die Aufgaben zur Qualitätsentwicklung hin erweitert haben.

- Angesichts der Vielfalt der Qualitätssicherungsansätze ist deutlich geworden, dass es keinen gesellschaftlichen Konsens darüber gibt, was „gute“ Qualität einer Weiterbildung bedeutet und wie sie sich operationalisieren und messen lässt.
- Qualitätsvorstellungen und -standards der Anbieter sind interessengeleitet, und die Nutzer und Kunden können nicht davon ausgehen, dass ihre Interessen in den Bildungsangeboten voll berücksichtigt werden.
- Prozessorientierte Ansätze lassen sich nicht gegen standardsichernde Ansätze ausspielen, es gibt vielmehr einen Trend zu integrierten Ansätzen der Qualitätsentwicklung, die sowohl Standards sichern als auch Gestaltungsaufgaben übernehmen.
- Nutzer- und nachfragerorientierte Aspekte gewinnen in der Diskussion an Bedeutung; der wachsende Stellenwert von Eigenverantwortung und individueller Initiative in der Bildungsreformdebatte liefert den Rahmen für diese Entwicklung.
- Nach wie vor liegen Defizite von Qualitätssicherungs- und -entwicklungsansätzen in der Evaluationspraxis der Anbieter. Es dominiert die Selbstevaluation, deren Ansätze bei den Anbietern z.T. wenig profiliert sind. Aussagen über den Erfolg beziehen sich in der Regel nur auf den Zufriedenheits- und den Prüfungserfolg. Qualität von Weiterbildung im Sinne einer Verwertbarkeit des Gelernten (z.B. in der Arbeitssituation) durch die Teilnehmenden ist bisher kaum ein Thema der Qualitätssicherungsdiskussion.

## **5. Das FernUSG in der Weiterbildungslandschaft**

Das Fernunterrichtsschutzgesetz hat die wechselhafte und häufig auch zugespitzte Qualitätsdiskussion der letzten Jahrzehnte fast unverändert überstanden. Der Wortlaut ist nur unwesentlich verändert zum Beispiel als Folge der Wiedervereinigung Deutschlands oder der Währungsumstellung. Diese Konstanz ist in Zeiten des steten Wechsels auffällig und zeigt, dass die 1976 geschaffene Regelung mindestens nicht unzutraglich war.

Theoretisch ist das Qualitätskonzept für den Fernunterricht bipolar: Zum einen ist es auf die rechtlichen und ökonomischen Belange des Verbraucherschutzes orientiert, zum anderen auf die Curriculumtheorie. Beide Ausrichtungen laufen nicht immer parallel, so dass es zu Zielkonflikten kommen kann. So sichert die Festschreibung der Lehrinhalte den Teilnehmenden davor ab, dass das Fernlehrinstitut diese eigenmächtig abändert oder inaktuelle Inhalte vermittelt. Auf der anderen Seite sind damit die Möglichkeiten sehr eingeschränkt, teilnehmerorientiert vorzugehen und auf die Bedürfnisse des Einzelnen einzugehen (vgl. auch Gnahs 1998, S. 153-163).

Der überschaubare Kreis der Akteure – die Fernlehrinstitute, die ZFU und das BIBB, der Fernlehrverband Forum DistanE-Learning, einige Wissenschaftler und kooperierende Einrichtungen – haben die Entwicklung einer eigenständigen Qualitätskultur begünstigt. Beachtenswert ist dabei, dass die Fernunterrichtsanbieter eigene, sehr weit reichende Aktivitäten zur Selbstkontrolle entwickelt haben, die bis auf die europäische Ebene reichen. Diese Qualitätsleitlinien ergänzen die staatlichen Vorgaben und haben dazu beigetragen, dass Fragen der Qualitätsentwicklung bei Fernunterrichtsanbietern schon längere Zeit auf der Tagesordnung stehen als bei den Präsenzveranstaltern.

Die Systemqualität des Teilsystems „Fernunterricht“ wird maßgeblich durch das FernUSG beeinflusst. Als Preis für den unzweifelhaft gewährten Verbraucherschutz leidet das Teilsystem unter einem gebremsten Marktzugang und den damit einhergehenden verminderten Chancen für neue Anbieter und innovative Angebote. Diese Effekte werden zwar durch eine pragmatische Praxis, z.B. über Teilzulassungen von Angeboten, gemildert, aber nicht gänzlich beseitigt. So gesehen bleibt das FernUSG ein Unikum in der Weiterbildungslandschaft, welches nur wenig Strahlkraft in andere Bereiche hinein entfaltet, obwohl es nach einhelliger Meinung seine qualitätssichernde Funktion in hohem Maße erfüllt.

## **6. Ausblick**

Der Fernunterricht und das FernUSG stehen aktuell und in nächster Zeit vor großen Herausforderungen. Die wichtigste dürfte das Vordringen des E-Learnings sein, welches den Fernunterricht methodisch verändert und seine Möglichkeiten bedeutend erweitert. Wenn auch erste Untersuchungen der Stiftung Warentest die Wirksamkeit und Akzeptanz dieser Lernart eher zurückhaltend beurteilen, so wird sie dennoch in bestimmten Lernbereichen, zumal denen mit kognitivem Schwerpunkt, in ergänzender oder ersetzender Funktion an Bedeutung gewinnen. Die Qualitätsbeurteilung der internetbasierten Vermittlung ist nicht grundsätzlich verschieden von der des „klassischen“ Fernunterrichts, hat aber einige neue Akzente wie z.B. die Beurteilung der technischen Komponenten.

Hinzuweisen ist des Weiteren auf die auf europäischer Ebene erfolgenden Normierungsprozesse, die sich hinter dem Kürzel PAS 1032 verbergen. Es geht dabei darum, ein Referenzmodell zu entwickeln, welches das Qualitätsmanagement – also Planung, Entwicklung, Durchführung und Evaluation – von Bildungsprozessen zum Inhalt hat (vgl. von der Handt 2004). Bei der Anwendung dieser Verfahrenshinweise wird sich in Zukunft zeigen, ob sie eine ähnliche Relevanz wie z.B. die ISO 9000 entfalten können.

Auch die durch die Hartz-Reformen ausgelöste Änderung der Qualitätspolitik der Bundesagentur für Arbeit wird vermutlich auf die gesamte Weiterbildung ausstrahlen und die Qualitätsdebatte in neue Bahnen lenken. Der durch das Zweite Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt umrissene und durch eine Durchführungsverordnung spezifizierte Qualitätsansatz orientiert sich in seinem Aufbau am Verfahren der Normenfamilie ISO 9000 ff., baut also auf die externe Zertifizierung von QM-Systemen durch eigens dazu anerkannte fachkundige Stellen. Es wird sich zeigen, ob das FernUSG mit staatlicher Kontrolle in den Sog dieser Regelung gerät, und eine Neukonzipierung der Modalitäten der Überprüfung folgen wird.

Schließlich gewinnt auch eine verbraucherorientierte Qualitätspolitik an Boden, die von den Erfahrungen der FernUSG-Regelungen zehren könnte. Die Doppelstrategie von Kontrolle und Schutzvorschriften auf der einen Seite und Aufklärung und Information auf der anderen Seite hat sich beim Fernunterricht bewährt und kann so Ideen- und Impulsgeber auch für den übrigen Weiterbildungsbereich sein.

## Literatur

**Balli, C./Krekel, E. M./Sauter, E. (Hrsg.) (2004):** Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung – Wo steht die Praxis? Heft 262 der Schriftenreihe „Berichte zur beruflichen Bildung“ des Bundesinstituts für Berufsbildung. Bielefeld.

**Ehres, Chr./Heinen-Tenrich, J./Zech, R. (2001):** Das lernerorientierte Qualitätsmodell für Weiterbildungsorganisationen, 2. Aufl., Hannover.

**Faulstich, P./Gnahs, D./Sauter, E. (2003):** Qualitätsmanagement in der beruflichen Weiterbildung: ein Gestaltungsvorschlag. Gutachten im Auftrag der gewerkschaftlichen Initiative von ver.di, IG Metall und GEW für Bundesregelungen in der beruflichen Weiterbildung. Berlin.

**Faulstich, P./Gnahs, D./Sauter, E. (2004):** Systemqualität in der beruflichen Weiterbildung. Fragestellungen, Konsequenzen und Alternativen nach Hartz, hrsg von der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn.

**Forum Bildung (2001):** Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung im internationalen Wettbewerb. Vorläufige Empfehlungen und Expertenbericht. Bonn.

**Gnahs, D. (1998):** Vergleichende Analyse von Qualitätskonzepten in der Weiterbildung. Bd. 164 der Materialien des Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforchung. Hannover.

**Gnahs, D./Kuan, H. (2004):** Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung – Effekte, Erfolgsbedingungen und Barrieren. In: Balli, C./Krekel, E. M./Sauter, E. (Hrsg.): Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung – Wo steht die Praxis? Heft 262 der Schriftenreihe „Berichte zur beruflichen Bildung“ des Bundesinstituts für Berufsbildung. Bielefeld. S. 41-59.

**Handt, G. v. d. (2004):** Normen und Lernen. PAS 1032 – E-Learning-Akteure einigen sich auf Vorstufe zur Normung. In: DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung III/2004, S. 20.

**Heinold-Krug, E./Meisel, K. (Hrsg.) (2002):** Qualität entwickeln – Weiterbildung gestalten. Bielefeld.

**Sauter, E. (2002):** Qualitätssicherung in der beruflichen Weiterbildung – Stand und Handlungsbedarf. In: Forum Bildung (Hrsg.): Expertenberichte des Forum Bildung, Bonn, S. 258-266.

**Stiftung Warentest (2001):** Machbarkeitsstudie Bildungstest, Berlin.

**Zech, R. (2003):** Lernerorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung. LQW 2. Das Handbuch. Hannover.