

Qualitätsmanagement: Erfahrungen der Ländlichen Erwachsenenbildung in Niedersachsen mit der Zertifizierung nach DIN EN ISO 9001

I. Warum Qualitätsmanagement in der Erwachsenenbildung?

1. Der Qualitätsbegriff

Qualität bedeutet im Wortsinne zunächst nur „Beschaffenheit“. Der Begriff ist insoweit wertneutral und kann sowohl für bessere als auch für schlechtere Qualität gebraucht werden. In der allgemeinen Diskussion über Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement wird er jedoch meistens im Sinne von guter Qualität gebraucht. In der Regel sind Produkt- oder Dienstleistungsqualität nicht ausschließlich objektiv definierbar. Eigenschaften können meist nur als besser oder schlechter bewertet werden in Bezug auf einen vorausgesetzten Verwendungszweck oder eine subjektive Erwartung. Dies gilt grundsätzlich auch für die Dienstleistung Erwachsenenbildung oder Weiterbildung.

2. Besonderheiten der Erwachsenenbildungs- oder Weiterbildungsqualität

- Vordergründig könnte als gute Qualität die optimale Befriedigung des subjektiven Bildungsbedürfnisses der Teilnehmenden und damit die optimale Erfüllung der Erwartungen gelten. Selbst in einer durchschnittlichen Bildungsmaßnahme, etwa einem Sprachkurs für Mittelschicht-Teilnehmende, wird man aber schon unterschiedlichen Erwartungen und Qualitätsvorstellungen begegnen.
- Noch schwieriger wird die Frage, wenn man den objektiven Bildungsbedarf einbezieht, dem sich eine verantwortungsbewusste Erwachsenenbildungseinrichtung verpflichtet weiß. Dieser braucht nicht identisch zu sein mit den subjektiven Erwartungen der Teilnehmenden. Gemessen an diesen beiden Kriterien kann das Qualitätsurteil über eine Bildungsmaßnahme sehr unterschiedlich ausfallen.
- Besonders in den Bereichen der werte- und normenorientierten und der politischen Bildung kommt in etlichen Einrichtungen als qualitätsrelevante Vorgabe noch ein institutioneller Auftrag hinzu, der sich aus der ideellen Einbindung der Bildungseinrichtung in eine gesellschaftliche Gruppe wie Kirchen oder Gewerkschaften ergeben kann. Da die LEB keiner solchen Gruppenbindung unterliegt, müssen Qualitätskriterien autonom entwickelt oder von Dritten adaptiert werden.
- Da es in der Erwachsenenbildung keinen statistischen objektiven Maßstab für Produktqualität geben kann und sowohl von Einrichtung zu Einrichtung, als auch von Maßnahme

zu Maßnahme einzelne Qualitätsgesichtspunkte unterschiedlich zu gewichten sind, bleibt nur die Möglichkeit eines prozessorientierten Verständnisses von Qualität.

3. Legitimationsfunktion

Die derzeit öffentlich geführte Qualitätsdiskussion in Erwachsenenbildung und Weiterbildung dient aus der Sicht öffentlicher Geldgeber auch dem Ziel, die Einrichtungen unter Legitimationsdruck zu setzen. Während die Arbeitsverwaltung mit dem Kriterium „Vermittlungsquote“ noch ein zumindest auf den ersten Blick plausibles Beurteilungskriterium zur Hand hat, fällt dies bei allgemeiner, kultureller, politischer sowie werte- und normenorientierter Bildung erheblich schwerer. Aus der Sicht der Geldgeber hat die derzeitige Qualitätsdiskussion den Vorteil, Mittelkürzungen, die fiskalischen Zwängen folgen, Vordergründig mit Qualitätsgesichtspunkten begründen zu können. Dazu kommt die Schwierigkeit, Erfolge der Erwachsenenbildung kurzfristig objektiv nachzuweisen und damit öffentliche Zuschüsse zu rechtfertigen. Ein Qualitätssicherungssystem sollte deshalb neben seinen internen Funktionen auch die Legitimation nach außen verstärken.

II. Warum ein Qualitätsmanagementsystem in der LEB Niedersachsen?

1. Die LEB ist mit jährlich 250.000 Unterrichtsstunden, entsprechend 5 Mio. Teilnahmestunden die größte einzelne finanzhilfeberechtigte Einrichtung der Erwachsenenbildung in Niedersachsen. Auf Grund ihrer flächendeckenden Arbeitsweise mit über 1.000 Vereinen und Gruppen in 40 ehrenamtlich geleiteten Kreisarbeitsgemeinschaften und 12 hauptberuflich besetzten Bezirksbüros hat sie ein besonderes organisationsspezifisches Interesse, qualitätsrelevante einheitliche Verhaltensweisen landesweit durchzusetzen. Das Interesse wird verstärkt durch den Wettbewerb, dem die Einrichtungen der Erwachsenenbildung inzwischen ausgesetzt sind.
2. Im Unterschied zu kommunalen oder kommunal angebundenen Volkshochschulen und zu den gesellschaftlich verorteten Erwachsenenbildungseinrichtungen von Kirchen, Gewerkschaften und Arbeitgebern, hat die LEB weder einen Träger noch eine einheitliche gesellschaftliche Zuordnung. Diese Freiheit bietet besondere Chancen, birgt aber auch die Gefahr größerer regionaler oder personenbedingter Abweichungen im Aufgabenverständnis und in der Arbeitsweise. Dies kann zu lebendiger Vielfalt, aber auch zu einem verwaschenen Profil führen, aus dem ein Wettbewerbsnachteil entstehen kann. Dazu kommt das natürliche Spannungsverhältnis zwischen dem eigenen Interesse von Vereinen und Gruppen und den pädagogischen Vorgaben der LEB im Rahmen ihrer pädagogischen Verantwort-

tung. Ein verbindliches, durchschaubares Qualitätsmanagement trägt erheblich zur Ausbildung von Corporate identity bei.

3. Die Maßnahmen, vor allem der beruflichen Weiterbildung, die die LEB ohne Mitwirkung von Vereinen und Gruppen selbst durchführt, unterliegen den allgemeinen Marktgesetzen. Ein effizientes Qualitätsmanagement erhöht die Wettbewerbsfähigkeit. Eine „Arbeitsgemeinschaft Zukunft“ die mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der LEB besetzt war, kam zu dem Ergebnis, dass in allen Bezirken bei der beruflichen Weiterbildung einheitliche Mindeststandards einzuführen seien und deren Einhaltung strikt überwacht werden müsse.

III. Welches Qualitätsmanagementsystem?

1. Wegen des Fehlens objektiver Qualitätskriterien für das Endprodukt Bildung kann es auch keine statische Qualitätssicherung im Sinne der in der Industrie üblichen Produkt-Endkontrolle geben. Zeugnisse und Zertifikate bei normierten, abschlussorientierten Weiterbildungsgängen, wie etwa dem zweiten Bildungsweg ähneln dem nur äußerlich. Auch für sie gilt, dass Motivation und Fähigkeiten der Lernenden Bestandteile der Qualität des Endprodukts sind. In anderen Bildungsbereichen, in denen die Schärfung des kritischen Bewusstseins, die Entfaltung der Kreativität oder der sozialen Kompetenz angestrebt werden, scheiden produktorientierte Qualitätssicherungssysteme von vornherein aus.
2. Innerhalb der prozessorientierten Systeme ergab sich die Kernfrage, ob eine Selbstevaluation genüge oder eine Fremdauditierung erforderlich sei. Gegen die Fremdauditierung erhoben sich zunächst alle Einwendungen, die im Zusammenhang mit einem objektiven und statischen Qualitätsbegriff diskutiert wurden. Qualitätssicherungsprozesse soweit zu objektivieren und zu dokumentieren, dass sie einer Fremdauditierung zugänglich werden, erschien zunächst bildungsfremd und wirkte abschreckend. Andererseits wurde in selbstevaluierten Systemen die Gefahr gesehen, dass einmal festgelegte Verfahrensweisen im Laufe der Zeit verwässert werden. Bei der Prüfung der verschiedenen Formen von Selbstevaluation, Qualitätszirkel, EFQM, Gütesiegel u. a., fand sich in allen Systemen etwas Positives. Sie schienen alle mit gewissen einrichtungsspezifischen Adaptionen als geeignet zur stetigen Qualitätsverbesserung in einem prozessorientierten QM-System.
3. Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile fiel die Entscheidung für DIN EN ISO 9001. Im Rahmen dieses Systems hat die Einrichtung zunächst die Definitionsmacht, welche Ziele sie anstrebt und welche Abläufe sie zur Aufrechterhaltung und Verbesserung ihrer Qualität einführen will. Der häufige Einwand, man könne sich im Rahmen von ISO die Sache leicht machen, indem man möglichst geringe Standards ansetzt, die dann ohne Schwierigkeiten

einzuhalten sind, war für die LEB nicht relevant, da die Zertifizierung nicht zu Reklamezwecken angestrebt und auch nicht von außen, etwa der Arbeitsverwaltung, gefordert wurde.

Als Hauptvorteile von ISO 9001 wurden angesehen

- die Elastizität des einmal eingeführten QM-Systems durch die Möglichkeit laufender einrichtungsspezifischer Weiterentwicklung der qualitätsrelevanten Vorgänge
- die Möglichkeit, die positiven Elemente anderer Systeme, insbesondere der Selbstevaluation, des Erfahrungsaustausches und der Orientierung am Besten in die Abläufe zu integrieren
- die Überschaubarkeit des Systems für alle Beteiligten
- die Dokumentation und Nachprüfbarkeit von Abweichungen
- die Verpflichtung, auf festgestellte Mängel durch Korrektur- und Folgemaßnahmen zu reagieren
- die Sicherheit, dass einmal vereinbarte oder von der Geschäftsleitung angeordnete Maßnahmen und Verhaltensweisen infolge der in halbjährlichem Abstand erfolgenden Fremdauditierungen auch eingehalten werden.

4. Als Zertifizierungsgesellschaft wurde Lloyd' Register Quality Assurance gewählt, da diese Organisation international sehr renommiert ist und Erfahrungen auf den verschiedensten Gebieten hat. Spezielle Vorerfahrungen auf dem Gebiet der Erwachsenenbildung oder Weiterbildung wurden nicht gefordert, da sich die LEB bewusst auch branchenfremden Gesichtspunkten stellen wollte.

IV. Einführung von ISO 9001

1. Akzeptanz

Vollständige Einigkeit wurde zunächst weder im Kreis des ehrenamtlichen noch des hauptberuflichen Personals erzielt über die Fragen, ob überhaupt ein Qualitätsmanagementsystem eingeführt werden sollte und ob ggf. ISO 9001 geeignet sei. In den satzungsgemäß zuständigen Gremien auf Landesebene fiel die Entscheidung jedoch einstimmig. An der Basis blieben einige Vorbehalte. Die Diskussionsphase dauerte ca. 6 Monate. Bei einer längeren Ausdehnung wäre wahrscheinlich ein höheres Maß an genereller Zustimmung zur Einführung eines QM-Systems erreicht worden. Eine einheitlichere Willensbildung hinsichtlich des auszuwählenden Systems war dagegen nicht zu erwarten, da es sich angesichts der unbestreitbaren Eignung verschiedener Systeme letztlich um eine subjektive Prioritätenentscheidung handelte, die nicht in allen Punkten zwingend begründet werden konnte.

2. Beratung

- Da Erfahrungen von Bildungseinrichtungen gleicher Art und Größenordnung in Deutschland nicht vorlagen, bediente sich die LEB Niedersachsen der Beratung des Qualitätsinstituts der Universität Hannover. Die Einrichtungsferne der Berater, die aus dem industriellen Umfeld kamen, erwies sich im Verlauf der Zusammenarbeit als hilfreich, da die unbefangenen und kritischen Fragestellungen Betriebsblindheit von vornherein ausschlossen.
- Innerhalb von 6 Monaten wurde der Entwurf des Qualitätshandbuchs erstellt. Außerdem wurden die qualitätsrelevanten Vorgänge in Verfahrensanweisungen zusammengefasst und dokumentiert. Dies führte u. a. zu der Erkenntnis, wie viel positive Verhaltensweisen und Anstrengungen es in den verschiedenen Regionen und auf verschiedenen Sachgebieten schon gab. Daraus folgte, dass nur wenige Regelungen ganz neu zu schaffen waren. Im Wesentlichen kam es darauf an, in einer Arbeitsgruppe die bislang wildwüchsig nebeneinander existierenden Verhaltensweisen zu sichten, zu vergleichen und die jeweils beste auszuwählen und um sie für alle verbindlich zu machen. Hilfreich war, dass wegen der auf Grund des bis 1997 in Niedersachsen geltenden Erwachsenenbildungsgesetzes die notwendigen Nachweise jeder einzelnen Bildungsmaßnahme bereits zu einer hohen Regelungsdichte geführt hatten. Die Mitarbeit in Arbeitsgruppen trug zur Motivation der Mitarbeiterschaft und zur späteren Akzeptanz des Regelwerkes in der Einrichtung bei.

3. Dokumentenprüfung

In einem ersten Schritt zur Zertifizierung fand die Dokumentenprüfung statt, in deren Rahmen die Schlüssigkeit und Widerspruchsfreiheit der einzelnen Handbuchkapitel und der darauf fußenden Verfahrensanweisungen geprüft wurden. Die Dokumentenprüfung wurde im ersten Anlauf erfolgreich abgeschlossen. Geringfügige Änderungen mussten bis zum Zertifizierungsaudit durchgeführt werden.

4. Zertifizierung

Das Zertifizierungsaudit wurde an mehreren Tagen von 2 Mitarbeitern des Lloyd durchgeführt. Die Prüfungen waren gründlich und fanden auf einem hohen professionellen Niveau statt. Breiten Raum nahm die Diskussion des Managementreviews ein, das auf Leitungsebene zwischen der Geschäftsleitung und dem Qualitätsbeauftragten durchgeführt und dokumentiert war. Im Rahmen des Reviews war festgestellt worden, dass das Qualitätsmanagement den Vorgaben der Geschäftsleitung genügte und dass sich das System insgesamt als praktikabel erwiesen hatte. Dabei wurde auch überprüft, ob die Geschäftsleitung voll inhaltlich hinter dem QM-System steht und seine Anwendung durchsetzt. Neben der Erörterung des Reviews wurde überprüft, ob die Verfahrensanweisungen in den zentralen Bereichen und vor Ort tatsächlich durchgeführt wurden und ob und wie bei ggf. ein-

tretenden Abweichungen diese dokumentiert wurden.

5. Rezertifizierung

Nach Ablauf der regulären Gültigkeitsdauer von drei Jahren wurde im Jahr 2000 ein besonders Rezertifizierungsverfahren durchgeführt und mit der Erteilung des Zertifikats für weitere drei Jahre abgeschlossen.

V. Folgen und Erwartungen

1. Strukturierung

Das QM-System hat zu einer Vereinheitlichung und strikteren Handhabung der Betriebsorganisation geführt. Dies kann zu einer stärkeren Hierarchisierung genutzt werden, ist aber nicht zwangsläufig mit dem System verbunden. Eine deutliche Beschreibung von Zuständigkeiten verhindert kooperative Arbeitsformen nicht. Das QM-System legt Entscheidungsstrukturen offen, gibt sie aber nicht vor.

2. Einige organisatorische Folgen im einzelnen:

- klare Regelung von Zuständigkeiten zwischen Ehrenamt und Hauptamt, sowie personale Zuordnung der pädagogischen Verantwortung
- übersichtliche Dokumentenbewirtschaftung
- starke persönliche und organisatorische Stellung des Qualitätsbeauftragten.

3. Schwierigkeiten traten auf bei

- der Gewöhnung der Mitarbeiterschaft an sprachlich ungewohnte QM-Begriffe („Designlenkung“, „Lieferant“, „Kunde“)
- der Umstellung von Rundschreiben und persönlichen Anweisungen des Leiters auf die formalisierte Form der Verfahrensanweisung
- der Arbeit in einem vorübergehend rechtsfreien Raum infolge des verzögerten Erlasses von Durchführungsbestimmungen zum Erwachsenenbildungsgesetz durch die Landesregierung.

4. Inhaltliche und pädagogische Folgen

- Die Zuverlässigkeit und Verbindlichkeit der Arbeitsleistung in den jeweiligen Verantwortungsbereichen der Mitarbeiterschaft hat sich erhöht.
- Rechtliche Abgrenzungskriterien (z.B. „päd. Verantwortung“) werden inhaltlich ernster genommen, stärker hinterfragt und zur positiven Behauptung eigener Kompetenz genutzt
- Die Auswahl von örtlichen Ausrichtern und Dozenten wurde verbessert, da Reklamatio-

nen zu dokumentieren sind und die Einrichtung ihre Reaktion nachweisen muss.

- Die Zertifizierung der LEB ist Voraussetzung für die erfolgreichen langfristigen Weiterbildungsgänge zum/zur Qualitätsbeauftragten/Qualitätsmanager/in
- Die Lehr- und Lernqualität in den Maßnahmen selbst hat sich bisher nicht nachweisbar verändert, da in der Regel auch vorher hohe Qualitätsmaßstäbe angelegt wurden. Punktuelle Schwachstellen werden jedoch schneller erkannt und abgestellt.

5. Außenwirkung

- Auf die Vergabe von Standardmaßnahmen durch die Arbeitsverwaltung hat die ISO-Zertifizierung bisher keinen messbaren Einfluss. Das Vertrauenspotential der Einrichtung bei öffentlichen Stellen und bei Wirtschaftspartnern hat sich jedoch erhöht, da die ISO-Zertifizierung als Gewähr für die Einhaltung hoher Qualitätsmaßstäbe anerkannt wird.
- In der bildungspolitischen Diskussion innerhalb des Landes Niedersachsen wurde die Zertifizierung der LEB nach ISO 9001 gelegentlich kritisch gesehen. Es werden allgemein Verfahren ohne Fremdauditierung bevorzugt. Das Vorgehen der LEB wurde deshalb als Verlassen einer gemeinsamen Linie bei der Suche nach einem besonderen QM-System für alle Einrichtungen der Erwachsenenbildung betrachtet.
- Eine Stärkung erfuhr die Position der LEB durch die erneute Novellierung des Erwachsenenbildungsgesetzes zum 1. Januar 2000. Darin wird u. a. bestimmt, dass finanzhilfrechtliche Einrichtungen ihre Bildungsarbeit alle vier Jahre durch Dritte evaluieren lassen müssen. Die alle sechs Monate stattfindende Auditierung der LEB durch die Mitarbeiter/innen des Lloyd und die jährlich umfassende Dokumentation erfüllen weit höhere Ansprüche an das Qualitätsmanagement als die gesetzlichen Mindestanforderungen.

6. Gesamtbewertung

Die Einführung des QM-Systems und dessen Zertifizierung nach ISO 9001 hat sich für die LEB Niedersachsen bewährt. Ein wesentlicher Vorteil besteht in der besseren Steuerbarkeit und Übersichtlichkeit von Abläufen. Obwohl die Qualitätsanforderungen von der Einrichtung selbst bestimmt und nicht von der Zertifizierungsgesellschaft vorgegeben werden, wird durch die im Abstand von 6 Monaten durchgeführten Fremdauditierungen und den Zwang zur Reaktion auf festgestellte Fehler das Qualitätsbewusstsein in der Mitarbeiterschaft deutlich erhöht. Damit wird auch ein Gegengewicht geschaffen gegen eine Qualitäts-Erosion, die durch die ständige Verschlechterung der öffentlichen Finanzierung droht.

(Der Beitrag wurde mit geringen Abweichungen der LEB - Schriftenreihe Heft 26/01 Seite 54ff entnommen)

Dr. Gerhard Lippert ist Direktor der Ländlichen Erwachsenenbildung in Niedersachsen e.V (LEB) und Lehrbeauftragter an den Universitäten in Braunschweig und Oldenburg