

Ö-Cert – Der Qualitätsrahmen für die Erwachsenenbildung in Österreich

Erwachsenenbildung mit Qualität steuern

Hinter dem Label Ö-Cert verbirgt sich ein europaweit einzigartiger Qualitätsrahmen für Erwachsenenbildungsorganisationen, der bestehende Qualitätsmanagement- sowie Qualitätssicherungssysteme und -verfahren (QMS/Q-Verfahren) österreichweit anerkennt und darüber hinaus Maßstäbe und Standards für qualitätsvolle Anbieter der Erwachsenenbildung/Weiterbildung setzt. Damit werden erstmals bundesweit einheitliche Qualitätsstandards geschaffen.

Das innovative Zertifizierungsmodell wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur (bm:ukk)

von Elke Gruber (Universität Klagenfurt) und Peter Schlögl (Österreichisches Institut für Berufsbildungsforschung) entwickelt und in Kooperation mit den neun österreichischen Bundesländern und Erwachsenenbildungsorganisationen umgesetzt. Aus Anlass des zweiten Jahres des Bestehens von Ö-Cert werden die bisherigen Entwicklungsschritte dargestellt, Erfahrungen analysiert und mögliche Weiterentwicklungen skizziert.



Autor |
Univ.-Prof. Dr. Elke Gruber, Inhaberin des Lehrstuhles für Erwachsenen- und Berufsbildung an der Alpen-Adria-Universität Klagenfurt. Sie lehrt und forscht in den Bereichen Erwachsenenbildung/Weiterbildung/Lebenslanges Lernen, Berufspädagogik und hier insbesondere zu den Themen Organisation und Steuerung, Professionalisierung sowie Lehren und Lernen.

elke.gruber@aau.at

Intensiver Qualitätsdiskurs

In den letzten fünfzehn Jahren fand in der österreichischen EB/WB ein intensiver Qualitätsdiskurs statt. Als Resultat verfügen mittlerweile sehr viele Anbieter über ein Qualitätsmanagementsystem oder sie wenden entsprechende Qualitätssicherungsverfahren an. Die gängigsten sind: Ö-Norm EN ISO 9001:2008, ISO 29990, LQW, EduQwa, EFQM, QVB. Parallel dazu wurden in mehreren Bundesländern Qualitätssiegel entwickelt (CERT-NÖ, OÖ-EBOS, S-QS, wien cert), auf deren Grundlage Individualförderungen der Länder (Bildungskonto, -scheck, et cetera) vergeben werden. Diese Praxis hat dazu geführt, dass sich überregional tätige Anbieter mehrfach (bis zu neun Mal! – jedes Bundesland hat in puncto Einlösung des Bildungschecks eigene Kriterien) Anerkennungsverfahren (mit jeweils ähnlichen, aber letztlich doch nicht identen Standards) unterziehen müssen. Das erzeugt bei Bildungsorganisationen und Verwaltungen zusätzlichen Aufwand und Kosten.

Aus diesem Grund wurde der Ruf nach einem überregional akzeptierten Anerkennungsverfahren für bestehende Qualitätsbemühungen immer lauter. Dem kam das bm:ukk 2009 nach, indem es aufbauend auf Ergebnissen vorangegangener Erhebungs- und Entwicklungsprojekte (Schlögl/Gruber 2003; Gruber/Schlögl et al. 2007; Gruber/Schlögl 2007) die Erarbeitung eines österreichweiten Qualitätsrahmens in Auftrag gab. Um von Anfang an eine hohe Akzeptanz zu schaffen, wurde ein partizipativer Forschungs- und Entwicklungsansatz gewählt, der die unterschiedlichsten Akteure aus Bildungspolitik und -verwaltung (Bund, Länder), Erwachsenenbildungspraxis sowie Wissenschaft und Forschung zusammenbrachte. Das erstellte Gesamtkonzept wurde im Rahmen eines breiten Konsultations- und Aushandlungsprozesses auf verschiedenen Ebenen – bis hin zur Landeshauptleutekonferenz – diskutiert und adaptiert. Am Ende dieses Prozesses gelang es 2012, eine sogenannte „Art. 15a B-VG-Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern“ abzuschließen, die die notwendige Rechtssicherheit in Bezug auf das Anerkennungsverfahren im Qualitätsrahmen gewährleistet.

Diese Vereinbarung ist ein weiterer Schritt in Richtung einer neuen Steuerungskultur der EB/WB in Österreich, die nicht mehr auf direkte staatliche Interventionen (wobei diese Strategie hierzulande – im Unterschied zu Deutschland – immer eine untergeordnete Rolle gespielt hat), sondern auf indirekte, auf Output gerichtete Faktoren von Lenkung und Leitung, auf Verhandlungen und vertragliche Bindungen der unterschiedlichen Akteure der EB/WB setzt. Zu ihren Instru-

menten gehören QMS/Q-Verfahren ebenso wie Förderprinzipien, Leistungsvereinbarungen, Leitbilder/Leitlinien, Peer-Review-Verfahren und ähnliche Methoden des New Public Management. Den globalen Rahmen geben internationale Vergleichsstudien und Referenzsysteme ab – beispielsweise für die Anerkennung von Kompetenzen im Rahmen des Europäischen Qualifikationsrahmens (EQR).

Eckpunkte des Ö-Cert

Dem Qualitätsrahmen liegt das Verständnis zugrunde, dass die (Haupt-)Verantwortung für Qualitätssicherung und -entwicklung gemäß dem Grundsatz der institutionellen Autonomie grundsätzlich bei den Erwachsenenbildungseinrichtungen selbst liegt. Die Rolle externer Qualitätssicherung besteht darin, zu prüfen, ob diese Verantwortung in entsprechender, transparenter und verlässlicher Weise wahrgenommen wird. Mit Ö-Cert wird den Erwachsenenbildungsorganisationen kein neues Qualitätsmanagementsystem mit regelmäßigen Audits vor Ort „übergestülpt“, sondern bereits bestehende Qualitätszertifikate werden als Nachweis anerkannt. Diese wurden auf der Basis von zuvor festgelegten Kriterien analysiert und in einer Liste veröffentlicht. Diese umfasst derzeit zehn QMS/Q-Verfahren (sowohl Ländermodelle als auch international anerkannte Qualitätssicherungsverfahren). Auf begründeten Antrag können durch die Organe des Ö-Cert neue Verfahren aufgenommen, aber auch bestehende gestrichen werden. Das muss jedoch zu einer Änderung in der Art. 15a B-VG-Vereinbarung führen. Mit diesem Vorgehen soll Kontinuität, aber auch Flexibilität in Bezug auf künftige Entwicklungen am „Markt der Zertifikate“ gewährleistet werden.

Darüber hinaus sind spezifische Grundvoraussetzungen zu erfüllen und nachzuweisen, die zum einen als grundsätzlicher Beleg dafür dienen, dass es sich bei dem Anbieter um eine Organisation der Erwachsenenbildung handelt und die zum anderen als zusätzliche Belege für die Qualität der Anbieter und ihrer Angebote im Sinne von Ö-Cert gelten. Die Grundvoraussetzungen beziehen sich auf leitende Paradigmen der Erwachsenenbildungsorganisation, auf die Organisation, das Angebot sowie ethische und demokratische Prinzipien. Die Liste der Grundvoraussetzungen ist nicht als Checkliste konzipiert, von der ein gewisser Grad an Punkten



positiv zu erfüllen ist, sondern es wird eine integrierte Gesamtbeurteilung getroffen. Die Nicht-Erfüllung der Grundvoraussetzungen gilt als absolutes Ausschlusskriterium – auch bei Vorhandensein eines gültigen QMS/Q-Verfahrens.

Verfügen die Anbieter (das können kleine, lokale Trainer-Teams ebenso wie große bundesweit agierende Bildungsorganisationen sein) über beides – ein von Ö-Cert anerkanntes QMS/Q-Verfahren sowie die Erfüllung der Grundvoraussetzungen –, so können sie um Ö-Cert ansuchen. Dies erfolgt einfach und schnell über www.oe-cert.at bei der Geschäftsstelle von Ö-Cert in Wien. Eine Akkreditierungsgruppe, bestehend aus fünf nationalen und internationalen Experten aus Wissenschaft, Forschung und Praxis der EB/WB, prüft die Unterlagen. Nach erfolgreicher Überprüfung wird Ö-Cert

Abb. 2: Arbeitsergebnis der Geschäftsstelle von Ö-Cert

Ö-Cert Inhaber inkl. Zweigstellen* 882
Ö-Cert Inhaber (ohne Zweigstellen) 215
Akkreditierung mit Auflage 32
Ablehnungen (Erstakkreditierung) 19
nicht abgeschlossene Bewerbungen** 219

* Zweigstellen fallen in den Geltungsbereich von Ö-Cert, sofern sie im jeweils eingereichten Qualitätszertifikat als mitzertifizierte Einrichtung namentlich angeführt sind.

mittels Bescheid durch das bm:ukk verliehen und es erfolgt die Aufnahme in das öffentlich zugängliche „Verzeichnis der Qualitätsanbieter der österreichischen Erwachsenenbildung“. Die Gültigkeitsdauer richtet sich nach der Gültigkeit des jeweiligen Qualitätszertifikates zuzüglich einer Toleranz von sechs Monaten. Die Anmeldung und Einreichung für Ö-Cert ist kostenlos (die Kosten für das Verfahren und die Geschäftsstelle trägt das bm:ukk), einzig für das Zertifikat sowie die Logonutzung wird ein Kostenbeitrag von 100 Euro eingehoben.

Eine ausführliche Beschreibung von Zielen, Nicht-Zielen, Aufbau und Struktur des Ö-Cert finden Sie bei Gruber/Schlögl 2011.

Noch bevor am 14. August 2012 die Art. 15a B-VG-Vereinbarung im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurde, wurde am 1. Dezember 2011 die Ö-Cert Website freigeschaltet. Ab da war es möglich, um Ö-Cert anzusuchen – was bis jetzt seitens der Anbieter rege genutzt wurde. Mit Stand September 2012 ist das in Abbildung 2 gezeigte Arbeitsergebnis der Geschäftsstelle von Ö-Cert dokumentiert.

Interessant ist auch ein Blick auf die Qualitätssiegel, mit denen die nunmehrigen Ö-Cert Inhaber eingereicht haben. Hier dominiert ISO 9001 vor dem Oberösterreichischen Siegel (EB-OÖ), LQW und dem Niederösterreichischen Siegel (Cert NÖ).

Erfahrungen aus der Akkreditierung

Die Arbeit der Akkreditierungsgruppe bildet das Kernstück des Verfahrens. Ihre Aufgabe ist es, die vorgelegten Bewerbungen der Erwachsenenbildungsorganisationen zu prüfen und einen Beschluss über die Vergabe oder Nichtvergabe des Ö-Cert herbeizuführen sowie die Verlängerungen und Aberkennungen zu prüfen und zu beschließen. Die Beschlüsse basieren auf

einem mehrstufigen Prozess von Prüfung, Diskussion, Beschlussfassung und Veröffentlichung. Die Geschäftsstelle leistet dabei einen unabdingbaren Support, indem sie die eingereichten Unterlagen auf ihre Vollständigkeit, Gültigkeit und Relevanz überprüft, gegebenenfalls Zusatzinformationen und -nachweise einholt, Beratung anbietet und das Ergebnis der Beschlussfassung dokumentiert und kommuniziert. Eine Lenkungsgruppe, bestehend aus Vertretern der Länder und dem bm:ukk, ist für die Steuerung und strategische Ausrichtung des Qualitätsrahmens zuständig.

In der bisherigen fast zweijährigen Arbeit der Akkreditierungsgruppe hat sich die dem Ö-Cert zugrunde liegende Art.15a B-VG-Vereinbarung als ein brauchbares und valides Instrument zur Beurteilung von Einreichungen erwiesen. Allerdings war es notwendig, vor allem die Grundvoraussetzungen für die Aufnahme ins Ö-Cert in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung zu schärfen. Dies erfolgte im Rahmen des Diskussions- und Aushandlungsprozesses, der jeder Beschlussfassung über die Verleihung von Ö-Cert in der Akkreditierungsgruppe vorausgeht. Als Resultat liegt nun ein aktueller Katalog von Kriterien, Standards und Nachweisen zu den einzelnen Grundvoraussetzungen vor, der zum Teil auch im Netz veröffentlicht wurde. Damit gelingt es in einem hohen Maß, Ab- und Eingrenzungen beziehungsweise Präzisierungen bei den meisten Grundvoraussetzungen im Detail vorzunehmen. Bei einigen Grundvoraussetzungen ist es jedoch weiterhin schwierig, eine präzise Definition, schärfende Kriterien und entsprechende Nachweise zu finden. Das liegt zum einen daran, dass die EB/WB eine relativ junge Disziplin ist, die nach wie vor um ihr Selbstverständnis, ihre Gegenstandbestimmung, Professionalität und Qualität ringt; zum anderen handelt es sich bei der EB/WB um ein stark ausdifferenziertes und parzelliertes Praxisfeld mit hohen Eigeninteressen der unterschiedlichen Akteure und einer eher schwach ausgeprägten (bildungs)politischen Steuerungskultur.

Das stellt die Geschäftsstelle und die Akkreditierungsgruppe bei manchen Anträgen vor große Herausforderungen. So besteht nicht nur hoher Diskussionsbedarf in Bezug auf eine valide Einschätzung und Beurteilung, die Entscheidung birgt auch Konfliktstoff für alle am Prozess beteiligten Akteure. Freilich muss in diesem Zusammenhang festgestellt werden, dass es die hundertprozentige Abgrenzung durch valide Krite-

rien und Nachweise – insbesondere bei weichen Grundvoraussetzungen – nicht geben kann und wird. Vielmehr bedarf es bei solch komplexen Prozessen, wie es die Einschätzung von Qualität im Rahmen des Ö-Cert darstellt, immer auch der Diskussion, der Aushandlung und letztlich der Entscheidung der Mitglieder der Akkreditierungsgruppe – zumal diese ja dafür eingerichtet wurde. Gleichzeitig sollte die Beschlussfassung auf so klar präzisierten Kriterien und geschärften Definitionen wie nur möglich basieren, sodass eine in hohem Maß objektive Einschätzung gelingen und Konflikte oder Fehleinschätzungen möglichst vermieden werden können.

In der laufenden Arbeit haben sich drei Themenkomplexe herausgebildet, die einer weiteren Schärfung durch Kriterien bedürfen, da sie immer wieder zur Diskussion standen und auch hohe strategische und inhaltliche Bedeutung für die Zukunft der EB/WB haben:

- Abgrenzung von EB/WB zu Sport, Therapie und Esoterik (Was ist EB/WB? Definition und Gegenstandsbestimmung)
- Kernaufgaben der EB/WB (Was macht eine Erwachsenenbildungsinstitution aus?)
- Der pädagogische Nachweis (als Kernstück von Qualitätsentwicklung und Professionalisierung der österreichischen EB/WB).

Die Diskussion zu diesen Themen soll in einer im Dezember 2013 vom bm:ukk veranstalteten Enquete erfolgen, wo Politik, Praxis, Verwaltung, Wissenschaft und Forschung der EB/WB zum Thema „Zwei Jahre Ö-Cert: Standortbestimmung und Zukunftsperspektiven“ zusammenkommen werden. Basis dafür bildet ein Grundsatzpapier der Mitglieder der Akkreditierungsgruppe, das im Vorfeld der Enquete mit Experten diskutiert wurde und gleichzeitig als Teil des Selbstevaluierungsprozesses der Akkreditierungsgruppe fungiert.

Weiterentwicklung von Ö-Cert

Auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen ergibt sich Weiterentwicklungsbedarf sowohl in strategischer als auch praktischer Hinsicht.

Dazu gehören:

- die weitere Schärfung der Kriterien zu den Grundvoraussetzungen sowie deren mögliche Überarbeitung in der Art. 15a B-VG-Vereinbarung;

- eine Stärkung von Synergien zu bestehenden Förderschwerpunkten des bm:ukk (beispielsweise wba);
- ein forcierter Austausch zum Qualitätsverständnis und den Nachweisen mit den Zertifizierungsstellen jener QMS/Q-Verfahren, die von Ö-Cert anerkannt sind;
- Ausbau des inhaltlichen Supports für die Antragsteller (ähnlich der Zurverfügungstellung einer Richtlinie zur Erstellung von AGB).

Des Weiteren stellen sich inhaltliche Fragen der Weiterentwicklung, wie beispielsweise die nach einer weiteren Perspektive des Blicks auf Qualität in der EB/WB, vor allem was die Nachfragenden, ihre Interessen und Bedürfnisse betrifft oder auch die Frage nach der pädagogischen Qualität im Sinne von individuell gelungenen Lernprozessen. Darüber hinaus sollte auch die Wirkungsforschung in Bezug auf die einzelnen QMS/Q-Verfahren forciert werden – denn darüber wissen wir mit Ausnahme von LQW (vgl. Hartz 2011) bisher sehr wenig.

Literatur |

- Gruber, E./Schlögl, P.: Das Ö-Cert – ein bundesweiter Qualitätsrahmen für die Erwachsenenbildung in Österreich. In: Gruber, Elke (Hrsg.): Qualität ist kein Zufall. Zwischen Rhetorik und Realität von Qualitätsmanagement. Magazin erwachsenenbildung.at Ausgabe 12, 2011, S. 02-1 bis 02-13, Wien (www.erwachsenenbildung.at/magazin)
- Gruber, E./Schlögl, P.: Diskussionsvorschlag für einen Rahmen zur Qualitätssicherung und -entwicklung in der österreichischen Erwachsenenbildung. Kurz: QUEB – Qualitätsrahmen der Erwachsenenbildung in Österreich. Wien (2007, unveröffentlicht)
- Gruber, E./Brünner, A./Huss, S.: Perspektiven der Erwachsenenbildung im Rahmen des lebenslangen Lernens in der Steiermark (PERLS). Klagenfurt 2009
- Schlögl, P./Gruber, E. (Hrsg.): Wo geht's hier zum „richtigen“ Kurs: Entscheidungshilfen für die Auswahl eines Kursangebots in der allgemeinen und beruflichen Erwachsenenbildung. Wien 2003, (www.checklist-weiterbildung.at)
- Hartz, S.: Qualität in Organisationen der Weiterbildung. Eine Studie zur Akzeptanz und Wirkung von LQW. Wiesbaden 2011.