

Qualität in Berufsorientierung und Weiterbildung

Sammelband zu den beiden Tagungen

„Qualität in Berufsorientierung und Weiterbildung“ am 6.6.2006 und

*„Qualitätsdiskurs in arbeitsmarktnahen Bildungsmaßnahmen“ am
22.6.2007*

Hrsg. Karin Steiner

Ort: Wien, Februar 2010

einwanggasse 12 / top 5
1140 wien
T 43 - 1 - 522 48 73
F 43 - 1 - 522 48 73 77
www.abif.at
office@abif.at
ZVR-Nummer: 933 23 20 46



www.guideme.at

ZVR-Nummer: 933 23 20 46

Inhalt

| | |
|--|------------|
| Einleitung | 2 |
| <i>Lorenz Lassnig</i> Qualität in der Arbeitsmarktpolitik – Qualitätsindikatoren von arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen | 4 |
| <i>Elke Gruber</i> Qualität in der Weiterbildung aus Sicht der Nachfragenden – Oder: Der/Die Nachfragende, das Unbekannte Wesen | 25 |
| <i>Ingrid Putz, Franziska Haydn</i> Zur Qualität von Förderstrukturen in der Weiterbildung | 37 |
| <i>Bernd-Joachim Ertelt</i> Qualitätsmanagement in der Berufsberatung aus europäischer Perspektive | 48 |
| <i>Maria E. Weber/Karin Steiner</i> QUINORA Leitlinien für die Qualitätsentwicklung in Berufsorientierungs- und Aktivierungsmaßnahmen von Arbeitsuchenden auf Systemebene | 70 |
| <i>Karin Steiner/Stefan Angel</i> Qualität in der Planung, Durchführung und Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen am Beispiel von BO- und Aktivierungsmaßnahmen – Ergebnisse aus den QUINORA-Praxisworkshops | 88 |
| <i>Judith Pühringer</i> Qualität und Wettbewerb – wie geht das zusammen? | 107 |
| <i>Thomas Kreiml</i> Podiumsdiskussionen: Qualitätsfragen im Bereich arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Förderstrategien | 112 |
| <i>Alfred Fellingner</i> Warum braucht es gewerkschaftliche Interessensvertretungen für Menschen im Bildungsbereich? | 123 |

1 Einleitung

Im Zuge des Projekts QUINORA wurden zwei Tagungen in Kooperation zwischen dem AMS Österreich und der Kammer für Arbeiter und Angestellte, Abt. Bildungspolitik veranstaltet. Eine fand zum Thema „Qualität in Berufsorientierung und Weiterbildung“ am 6.6.2006 statt, die zweite zum Thema „Qualitätsdiskurs in arbeitsmarktnahen Bildungsmaßnahmen am 22.6.2007. Organisator beider Tagungen war das sozialwissenschaftliche Institut abif – Analyse Beratung und interdisziplinäre Forschung.

Die Einführung von Qualitätsmanagement in der Erwachsenen- bzw. Weiterbildung ist seit Jahren ein stark diskutiertes Thema. Dies ist insbesondere auf das Argument zurückzuführen, dass diese Dienstleistung mit geringeren Mitteln in der gleichen, wenn nicht sogar höheren Qualität erbracht werden soll. Neben der betrieblich oder individuell finanzierten Weiter- bzw. Berufsausbildung findet dieser Diskurs nunmehr auch im staatlich finanzierten Bereich statt. Dazu zählen arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ebenso wie Schule oder Hochschule. Vor diesem Hintergrund thematisierte diese Tagung das Thema mithilfe folgender relevanter Fragestellungen:

- **Woran lässt sich Qualität in der Berufsorientierung und Weiterbildung festmachen?**
- **Welche Akteure sind für Qualität verantwortlich?**
- **Welche Faktoren beeinflussen Qualität entscheidend?**
- **Welches Umfeld ist notwendig, um Qualität zu ermöglichen?**

Darüber hinaus ist das Thema der Qualität in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den letzten Jahren auch zu einem heiß diskutierten geworden. Insbesondere das Bundesvergabe-gesetz, dessen Auslegung und die konkreten regional unterschiedlichen Ausschreibungskriterien des AMS haben diese Diskussionen zusätzlich angefacht.

Im Oktober 2009 startete das zweijährige Innovationstransferprojekt „GuideMe!“ (siehe auch Kapitel 7.9). Direkt anschließend an die Erfahrungen und Ergebnisse von QUINORA, setzt das Projekt GuideMe! die Auseinandersetzung mit dem Thema der Qualität in Bildungsmaßnahmen fort. Der vorliegende Sammelband, der ausgewählte Tagungsbeiträge der zwei QUINORA-Tagungen aufbereitet und dokumentiert, soll hierzu beitragen sowie unterschiedliche Perspektiven zu Qualität in Berufsorientierung und Weiterbildung aufzeigen.

- Lorenz Lassnigg, Wissenschaftler und Lehrender am Institut für Höhere Studien, geht in seinem Beitrag der Frage nach, weshalb Ausbildungsmaßnahmen für Arbeitsuchende hinsichtlich ihrer Effekte auf die Employability unterschiedlich Evaluierungsergebnisse aufweisen und gibt Hinweise, wie sich die Evaluierungsmethodik zu verändern hat, um eine bessere Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten.

- Elke Gruber, Professorin an der Universität Klagenfurt, Institut für Erziehungswissenschaften beschäftigt sich in ihrem Beitrag mit der Perspektive der Nachfragenden in Bezug auf die Qualität von Weiterbildung und geht der Frage nach, warum Qualitätsentwicklung bis heute immer noch nicht nachfrageseitig orientiert ist.
- Ingrid Putz, wissenschaftliche Mitarbeiterin von SORA (Social Research and Analysis) Franziska Haydn, wissenschaftliche Mitarbeiterin von abif geben einen länderspezifischen Überblick zu Förderungen im Bereich der Weiterbildung.
- Bernd-Joachim Ertelt, Professor an der Fachhochschule des Bundes, Fachbereich Arbeitsverwaltung (University of Applied Sciences) (www.fh-arbeit.de) in Mannheim bringt in seinem Beitrag die europäische Perspektive zum Qualitätsmanagement in der Berufsberatung ein.
- Karin Steiner, Geschäftsführerin von abif und Maria Weber, freie Mitarbeiterin von abif gehen in ihrem Beitrag dem Qualitätsbegriff in der Weiterbildung nach und stellen die im Rahmen des EU-Projektes QUINORA (Programm Leonardo da Vinci) entwickelten internationalen Qualitätsleitlinien dar.
- Karin Steiner und Stefan Angel fassen im zweiten Artikel zum QUINORA Projekt, die Ergebnisse und Lösungsvorschläge aus den Projektworkshops zusammen.
- Thomas Kreiml, Mitarbeiter bei GPA-djp im Bereich Grundlagen, Arbeit und Technik und ehemaliger abif Mitarbeiter dokumentiert Diskussionen und Beiträge zweier Podiumsdiskussionen zum Thema Erwachsenen- bzw. Weiterbildung.
- Judith Pühringer, Geschäftsführerin der BDV Austria und Modulleiterin in der Entwicklungspartnerschaft IMPROVE, gibt in ihrem Beitrag einen kurzen Überblick über die EP IMPROVE.
- Alfred Fellingner-Fritz, Trainer, Supervisor, Coach, Organisationsberater und derzeitiger Bundesvorsitzender der Interessengemeinschaft work@education schreibt über die Notwendigkeit einer gewerkschaftlichen Vertretung für Menschen, die im Bildungsbereich tätig sind.

2 Qualität in der Arbeitsmarktpolitik – Qualitätsindikatoren von arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen

Lorenz Lassnigg

Manager: „...alle probieren ... die Pflegeleichten unterzubringen, weil von der Statistik her und von den Kennziffern her ist es ja ziemlich wurst, ist es ein pflegeleichter oder ein schwieriger Fall.“ - Interviewer: „Das weiß dann keiner“ - Manager: „Das weiß dann kein Mensch, und die Zahlen sind hervorragend, und das ist halt wichtig...“ (Zilian et al. 1999, 144)

2.1 Einleitung

In diesem Beitrag steht die Evaluierung von arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen im Mittelpunkt des Interesses. Diese Maßnahmen sind einerseits zu sehen als Teil der (beruflichen) Erwachsenenbildung im Rahmen des Lifelong Learning und damit als Teil der Bildungspolitik, andererseits als Teil der aktiven Arbeitsmarktpolitik und damit als Teil der Beschäftigungspolitik und im weitesten Sinne auch als Teil der Wirtschafts- und Standortpolitik. Ersteres wird in Österreich bisher nicht oder nur wenig berücksichtigt, letzteres ist ebenfalls umstritten. Die Arbeitsmarktausbildung ist eine Aufgabe des Arbeitsmarktservice im Rahmen seiner Zuständigkeiten und notwendig begrenzten Zielsetzungen. Damit ergibt sich auch ein spezifischer Zugang zur Frage der Qualität und der Wirkungsanalyse, da „Qualität“ ein *relativer* Begriff ist, der die *Erfahrungen* mit Maßnahmen oder Programmen *an Zielsetzungen* misst. Um etwas Sinnvolles über Qualität auszusagen, muss man also von nachvollziehbar definierten und operationalisierten Zielsetzungen ausgehen und die Instrumente haben, um die Erfahrungen an den Zielsetzungen zu messen.

Um Qualität und Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen zu beurteilen, wird auf verschiedenen Ebenen vorgegangen: Der Kern von verfügbaren Analysen bezieht sich auf (mikro-ökonomische) Wirkungen *auf die TeilnehmerInnen*, gemessen in Beschäftigungswirkungen oder Einkommenswirkungen. Dabei werden Wirkungen auf sonstige (Substitutions- bzw. Verdrängungseffekte) wie auch die Kosten der Maßnahmen meistens nicht berücksichtigt. Ein andere Ebene sind *breitere (makro-ökonomische) Wirkungen* auf Entwicklung bzw. Niveau von Arbeitslosigkeit bzw. Beschäftigung oder auf Wachstum, Produktivität oder Output. Dazu gibt es fast keine Ergebnisse, aber große Erwartungen. Es besteht auch eine Diskrepanz zwischen Arbeitsmarktpolitik und Bildungspolitik, indem die großen Erwartungen an Bildung und Qualifikation teilweise von aggregierten Studien auf Makro-Niveau abgeleitet werden (z.B. die bekannten Effekte von Bildungsinvestitionen auf das Wirtschaftswachstum oder die Produktivitätsentwicklung). Man kann also gute Qualität der Arbeitsmarktausbildung im Sinne positiver Beschäftigungswirkungen auf die TeilnehmerInnen haben, die jedoch mit einem negativen Kosten-Nutzen-Verhältnis verbunden sind und keinerlei Makro-Wirkungen aufweisen. Diese positiven Wirkungen können überdies nur kurzfristig auf-

treten, so dass in einer breiteren Sicht die Bilanz trotz bester Vermittlungsquoten sehr fragwürdig ist.

Dieses Umfeld der Einbindung der arbeitsmarktpolitischen Bildungsmaßnahmen sollte bei einer Qualitätsdiskussion jedenfalls berücksichtigt werden. Dabei kann man vom Gesichtspunkt der *Bildungspolitik und der Förderung des Lifelong Learning* ausgehen und nach dem Stellenwert und der Anbindung in diesem Rahmen fragen: Inwieweit und wie tragen die arbeitsmarktpolitischen Trainingsmaßnahmen zu Förderung des Lifelong Learning bei? Im Rahmen dieser allgemeineren bildungspolitischen Überlegungen handelt es sich bei Arbeitsmarktausbildung also um einen sehr spezifischen Beitrag zum Lifelong Learning, um Maßnahmen, die sehr unterschiedlich konfiguriert und auch in breitere Gesamtstrategien eingepasst sein können. In Österreich bildet die Arbeitsmarktausbildung zwar einen großen Teil der Beteiligung an öffentlich geförderter oder mediierter Erwachsenenbildung, gewissermaßen einen Kernbereich, ohne jedoch systematisch in bildungspolitische Überlegungen eingebunden zu sein. Es gibt ein doppeltes Defizit: Erstens sind ökonomische Wirkungen des Bildungswesens fast kein Thema, geschweige denn Kosten-Nutzen-Überlegungen. Zweitens gibt es bisher keine systematische Politik der Entwicklung des Lifelong Learning, so dass auch eine systematische Klärung des Stellenwertes der Arbeitsmarktausbildung und der Schnittstellen gar nicht möglich ist.¹ Als Beispiele der Anbindung können die großen Erwachsenenbildungsprogramme für die nachhaltige Weiterqualifizierung von benachteiligten und wenig qualifizierten Personengruppen in Schweden² und Finnland³ in den 1990ern genannt werden, also in zwei Ländern mit bereits vorher breit entwickelter Erwachsenenbildungspolitik. Diese Ansätze haben auch gezeigt, wie schwierig es ist, auch mit sehr großen Investitionen sichtbare Effekte zu erzielen.

Andererseits kann man das Umfeld der Arbeitsmarktausbildung unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigungs- und Wirtschaftspolitik betrachten. Im Rahmen der „Decent Work“-Programmatik der ILO wird z.B. die aktive Arbeitsmarktpolitik (ALMP)⁴ als Teil eines breiten Maßnahmen-Mixes mit einem spezifischen Stellenwert gesehen: *Es geht um Integration der TeilnehmerInnen in den Arbeitsmarkt*, also um die oben genannten (mikro-ökonomischen) Wirkungen. Es ist jedoch gleichzeitig klar, dass diese aktiven Maßnahmen durch die passiven Maßnahmen der Absicherung des Einkommensausfalls abgestützt werden müssen und auch als Teil von breiteren Maßnahmen der Beschäfti-

¹ Dies wurde auch von den OECD-PrüferInnen im letzten Review zur Erwachsenenbildung kritisch angemerkt; eine potentielle Schnittstelle befindet sich in der Programmatik des Europäischen Sozialfonds (ESF), wurde jedoch in der konkreten Gestaltungen nur rudimentär aufgegriffen.

² Vgl. Kurzbeschreibung AEI in Schweden:

http://www2.trainingvillage.gr/etv/vetsystems/report/sv_en.asp und http://www.unesco.org/education/uie/pdf/country/Sweden_app3.pdf; vgl. zur Evaluierung: <http://ideas.repec.org/p/hhs/umnees/0609.html> und <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2000/2000100.pdf> (alle 18.12.2009)

³ Siehe Antikainen A, ed. (2005) Transforming a Learning Society. The Case of Finland. Bern: Peter Lang.

⁴ ILO (2003) Active labour market policies. Committee on Employment and Social Policy (ESP) Governing Body, November 2003, Geneva. Internet: <http://www.ilo.org/public/english/standards/realm/qb/docs/qb288/pdf/esp-2.pdf> (18.12.2009)

gungspolitik zu sehen sind, insbesondere der Lohnpolitik und der industriellen Beziehungen. Die Gestaltung der Arbeitslosenversicherung, bzw. auch die Kompensation der Einkommensausfälle in Trainingsmaßnahmen und die Zumutbarkeits- und „Aktivierungs“-regeln, wie auch ihr Verhältnis zu den Löhnen sind wesentliche Gesichtspunkte, die die Wirkungszusammenhänge auch für die aktive Arbeitsmarktpolitik beeinflussen.⁵ Ganz wesentlich ist auch die Frage nach dem Verhältnis zwischen Arbeitsmarktpolitik und makro-ökonomischer Wirtschaftspolitik für die Beschäftigungsentwicklung, inwieweit erstere als „Ersatz“ für letztere dienen soll. Hier schließt sich auch der Kreis zur Bildungspolitik, indem neoliberale Marktideologien die Schaffung von Angebotsfaktoren im Hinblick auf Bildung und Qualifikation teilweise zum Allheilmittel der „Wirtschaftspolitik“ und zum Ersatz für alles Andere hochstilisieren („Nutzts nix, so schad's wenigstens nix...“) – insbesondere wenn dies aber zur Legitimationsgrundlage exorbitanter Kostensteigerungen als „Investitionen“ ohne der Frage nach dem Kosten-Nutzen-Verhältnis und den Erträgen wird, so kann dies auch negative Wirkungen zeitigen. Speziell auch das Verhältnis von ökonomischen Zielsetzungen und sozialpolitischen Zielsetzungen in der Arbeitsmarktpolitik ist ein zentraler Gesichtspunkt der Zielsetzungen und damit auch der Qualitäts- und Wirkungsbeurteilung. Aktive Arbeitsmarktpolitik hat ebenfalls aus der Sicht der ILO daher vor allem drei Zielsetzungen:

- „*Security in change*“ (Sicherheit in der Veränderung): Unterstützung von Mobilität durch aktive und passive Maßnahmen;
- „*Equity*“ (Gerechtigkeit) durch gezielte und effektive Förderung von benachteiligten Zielgruppen, insbesondere auch in der Jugend, z.B. auch durch Vermeidung von systematischem „*cream skimming*“ sowohl durch die und wie auch in den Maßnahmen;
- „*Poverty alleviation*“ (Abbau von Armut): Durch die Förderung von Beschäftigung mit ausreichendem Einkommen („*decent work*“).

2.2 Qualität der Politik

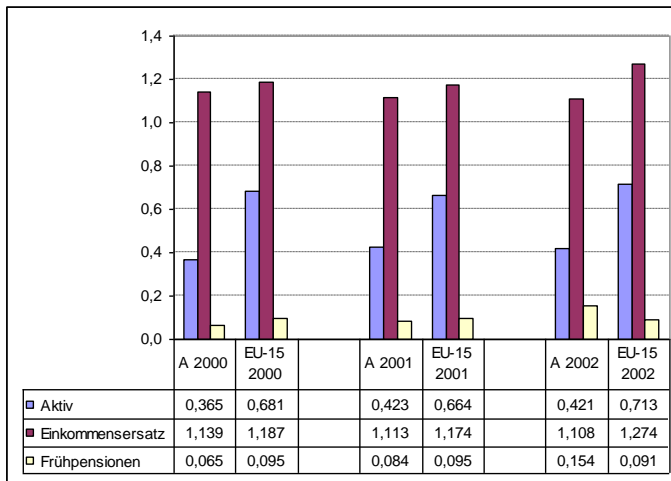
2.2.1 Das Profil der österreichischen Arbeitsmarktpolitik im EU-Vergleich

In diesem breiteren Rahmen kann die österreichische Arbeitsmarktpolitik eingeordnet werden. Erstens variiert das Ausmaß der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Rahmen der gesamten Arbeitsmarktpolitik, zweitens variiert das Ausmaß und das Einsatzprofil von

⁵ In diesem Zusammenhang gibt es eine Reihe von politischen Streitpunkten und Trade-offs, die in verschiedenen Systemen unterschiedlich gelöst sind: Negative Anreize durch Höhe und Dauer der Einkommensausfallsleistungen (wobei die Dauer als wesentlicher Faktor eingeschätzt wird) sowie Lohndruck durch Aktivierungsmaßnahmen; die Vielschichtigkeit von Effekten der Lohnhöhe (Anreize für Unternehmen und Individuen) sowie Konflikte zwischen Mikro-Ebene (Kostenfaktor) und Makro-Ebene (Konsumfaktor); die Frage der Lohnnebenkosten (Beschäftigungsminderung vs. Finanzierung sozialer Leistungen); sowie die Frage der Regulation der Arbeitsbedingungen (Beschäftigungssicherung).

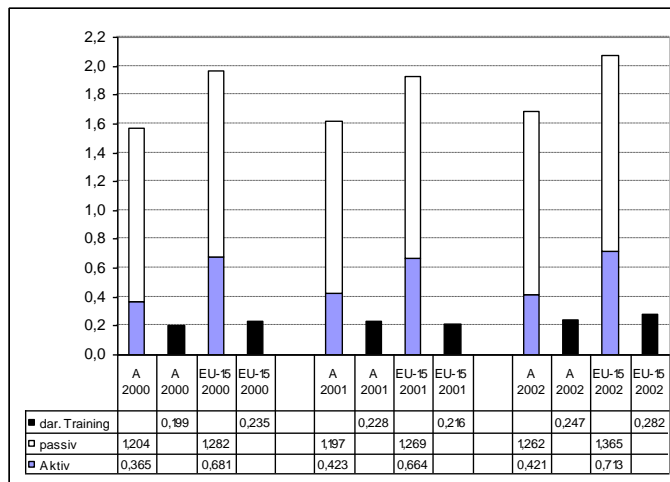
Ausbildungsmaßnahmen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie auch ihre Anbindung an breitere bildungspolitische Maßnahmen. Die folgenden Darstellungen geben einen Eindruck von der Stellung der österreichischen Arbeitsmarktpolitik im EU15-Vergleich und von der Variation des Maßnahmen-Mixes in verschiedenen EU-Ländern.

Abbildung 1: Anteil der Ausgaben für aktiver und passiver Maßnahmen in % des BIP, Österreich und EU15 2000-2002



Quelle: Kluge et al. 2005, 222; eigene Berechnung

Abbildung 2: Anteil der arbeitsmarktpolitischen Trainingsausgaben im Vergleich zu den Ausgaben für aktive und passive Maßnahmen in % des BIP, Österreich und EU15 2000-2002

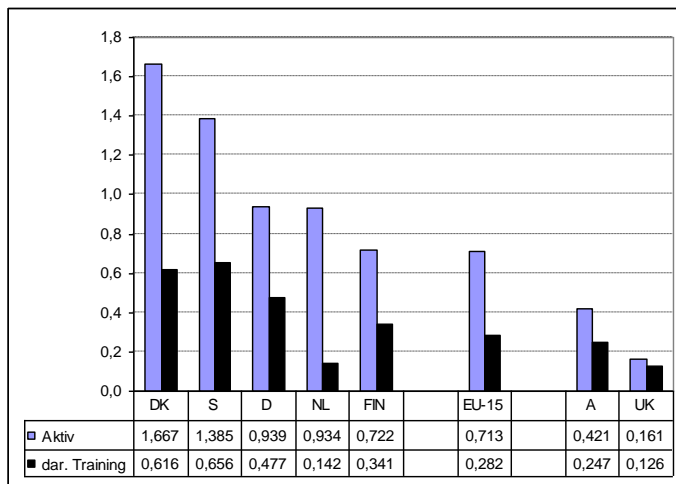


Quelle: Kluge et al. 2005, 222; eigene Berechnung

Die Abbildungen 1 und 2 zeigen deutlich geringere Ausgaben für aktive Maßnahmen gemessen am BIP in Österreich im Vergleich zu EU-15 (etwa 0,4 Prozent im Vergleich zu 0,7 Prozent), die Unterschiede bei den Einkommensersatzleistungen als dem wesentlichen Teil der passiven Ausgaben sind geringer ausgeprägt. Der Einsatz der aktiven Maßnahmen reflektiert in stärkerem Maß politische Entscheidungen, während die passiv-

ven Maßnahmen meistens an die Entwicklung des Arbeitsmarktes gebunden sind. Diese Ausgaben für Trainingsmaßnahmen liegen näher am EU15-Durchschnitt. Abbildung 3 zeigt die große Variation der verschiedenen Länder, sowohl was den Anteil der aktiven Ausgaben insgesamt betrifft, als auch was den Anteil der Trainingsmaßnahmen und somit den Maßnahmen-Mix betrifft. Die Unterschiede zwischen Österreich und dem EU15-Durchschnitt betreffen vor allem die Anteile der Ausbildung (die in Österreich mit 50-60% der aktiven Ausgaben deutlich über EU15 mit ca. 30% liegen) und der Förderung von Beschäftigung (die in EU15 mit 25-30% deutlich stärker eingesetzt wird als in Österreich mit 10%). Im Jahr 2004 lag der Anteil der Trainingsmaßnahmen in Österreich und auch in EU15 noch höher, bei fast zwei Drittel der Ausgaben (64,8%).⁶

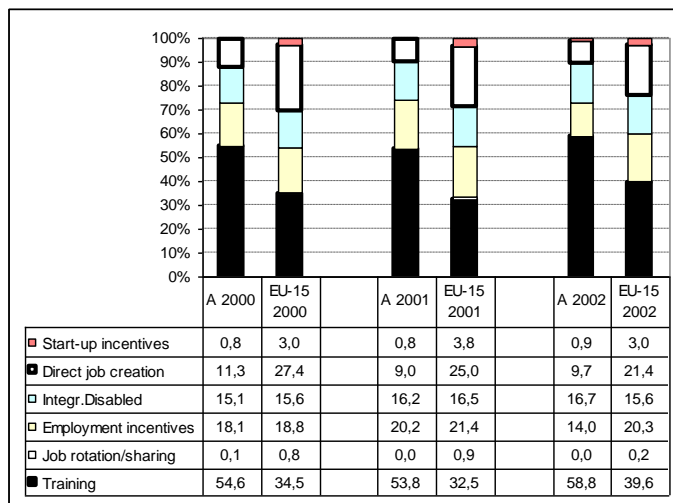
Abbildung 3: Anteil der arbeitsmarktpolitischen Trainingsausgaben im Vergleich zu den Ausgaben für aktive Maßnahmen in % des BIP, Österreich, ausgewählte Vergleichsländer und EU15 2002



Quelle: Kluge et al. 2005, 222; eigene Berechnung

⁶ Hofer H / Weber A (2006) Active labour market policy in Austria: practice and evaluation results. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (3), forthcoming.

Abbildung 4: Verteilung der Ausgaben für aktive Maßnahmen auf Maßnahmen-typen, Österreich und EU15 2000-2002 (in% der aktiven Ausgaben)



Quelle: Kluge et al. 2005, 221; eigene Berechnung

2.2.2 Ergebnisse der österreichischen Politik zu ausgewählten Beschäftigungsleitlinien

In einer europäischen Vergleichsstudie wurden die Ergebnisse der Mitgliedsstaaten im Hinblick auf einige wesentliche Beschäftigungsleitlinien untersucht (siehe Abbildung 5 für die zusammengefassten Ergebnisse Österreichs).⁷ Die Ergebnisse sind gemischt, bei der Beschäftigungsquote der Frauen und bei der Mehrzahl der Bildungsindikatoren sind die Ziele erfüllt, bei der Beschäftigungsquote Älterer, sowie bei der Aktivierung von Langzeitarbeitslosen, der Unterschiede zwischen Nationals und Nicht-Nationals, wie auch bei der Kinderbetreuung v.a. jüngerer Kinder wurden die Ziele in Österreich mehr oder weniger deutlich verfehlt. Wenn man davon ausgeht, dass es hier um zwischen EU und Österreich geteilte Ziele geht, stellt sich die Frage nach der Qualität der Politik.

Abbildung 5: Position Österreichs bei der Erfüllung der gemeinsamen EU-Ziele lt. Ward et al. 2005 (Quelle: Ward et al. 2005)

1. Beschäftigungsquote insgesamt, Frauen und Ältere

Gruppierung Österreichs bei prospektiver Einschätzung: "The fifth group consists of countries where overall employment rates remain below the Lisbon target and where there has been relatively little change over the long-term. This group comprises three countries: Germany, France and Austria. In each of these the employment rate of women is above or close to the 60% target but the rate for 55-64 year olds is below the EU average, in Austria, considerably so."

⁷ Ward T et al (2005) Target-based assessment study of the European Employment Guidelines. Final report. Royston: Alphametrics. Internet: http://ec.europa.eu/employment_social/incentive_measures/studies/assessm_eq_fin_rep_en.pdf (17.10.2006).

In all three countries, the overall employment rate has remained much the same or has fallen since 2001 and there is a question mark over the likelihood of it increasing to the target in the near future, though less so in Austria than in Germany and France. The challenge for each of the three is to secure higher growth rates of GDP and in Austria, in particular, to increase employment among older people." (Ward et al. 2005, 24)

"In Austria, the overall employment rate is also projected to increase to above the Lisbon target over the next few years if economic growth recovers to its pre-2001 rate. The employment rate for women is already above the Lisbon target, but the national target of 65% in 2005 is unlikely to be achieved before 2008 or 2009. The employment rate for 55-64 year-olds is under 30% and accordingly well below the 50% target. It has not tended to increase at all in recent years and so there seems little possibility of meeting the Lisbon objective for many years yet." (Ward et al. 2005, 29-30)

2. Kinderbetreuung

0-2 Jahre: "According to the latest data available, which are those published in the NAPs for 2004, the provision of childcare for children under 3 falls short of the Barcelona target (33%) in all EU Member States for which figures are reported apart from Denmark and Sweden. In (...) Germany, Austria, Italy, Luxembourg, the UK and Hungary – it was only around 10% or less. (...) in only 3 countries - Lithuania, the Netherlands and Austria – is there evidence of any significant increase in the provision of childcare and in the coverage rate as measured (in these cases, between 2001 and 2003)." (Ward et al. 2005, 51)

"After harmonising the calculations, there are still 12 countries in which the coverage rates estimated are well below the 33% objective. These include Greece, Estonia and the Czech Republic, for which no data are reported in the NAPs. Of these, both Greece and the Czech Republic have coverage rates for children under 3 which are less than 10%, along with Germany, Austria, Italy and Hungary." (Ward et al. 2005, 53)

3 Jahre bis Pflichtschule: "Apart from these, the coverage rates in the Netherlands, Hungary and Austria are only slightly below the target. (Ward et al. 2005, 54)

"The harmonised estimates again show a similar picture for many countries (...) Again as in the case of the NAPs data, the estimated rate is only slightly below the target in Hungary and Austria, as well as in the Czech Republic, for which no figure is published in the NAP." (Ward et al. 2005, 54)

3. Aktivierung von Langzeitarbeitslosen

"Finally, there are three countries (Belgium, Austria and Finland) where the data appear to comply fully with the definitions." ...

"Figures for indicators that largely comply with the definitions were provided, or can be calculated, for only 7 countries (Belgium, Germany, Spain, Ireland, Austria, Finland and Sweden) in total. Of these, five countries, the exceptions being Germany and Austria, are shown to have achieved the Employment Guideline target in this respect." (Ward et al. 2005, 73-74).

4. Unterschied zwischen Nationals und Non-Nationals

"In four countries – Austria, Portugal, Finland and Luxembourg – the unemployment gap between non-European nationals and nationals widened between 1997 and 2004, though in all but Finland (where the numbers involved are very small and the data, therefore, unreliable), the gap was still slightly less than the EU-15 average in the end year. In the first two countries, however, there were marked differences in the change between men and women. In Austria, therefore, the gap in the rate for men narrowed slightly while for women, it almost doubled (to over 10 percentage points)." (Ward et al. 2005, 93)

5. Benchmarks Bildung

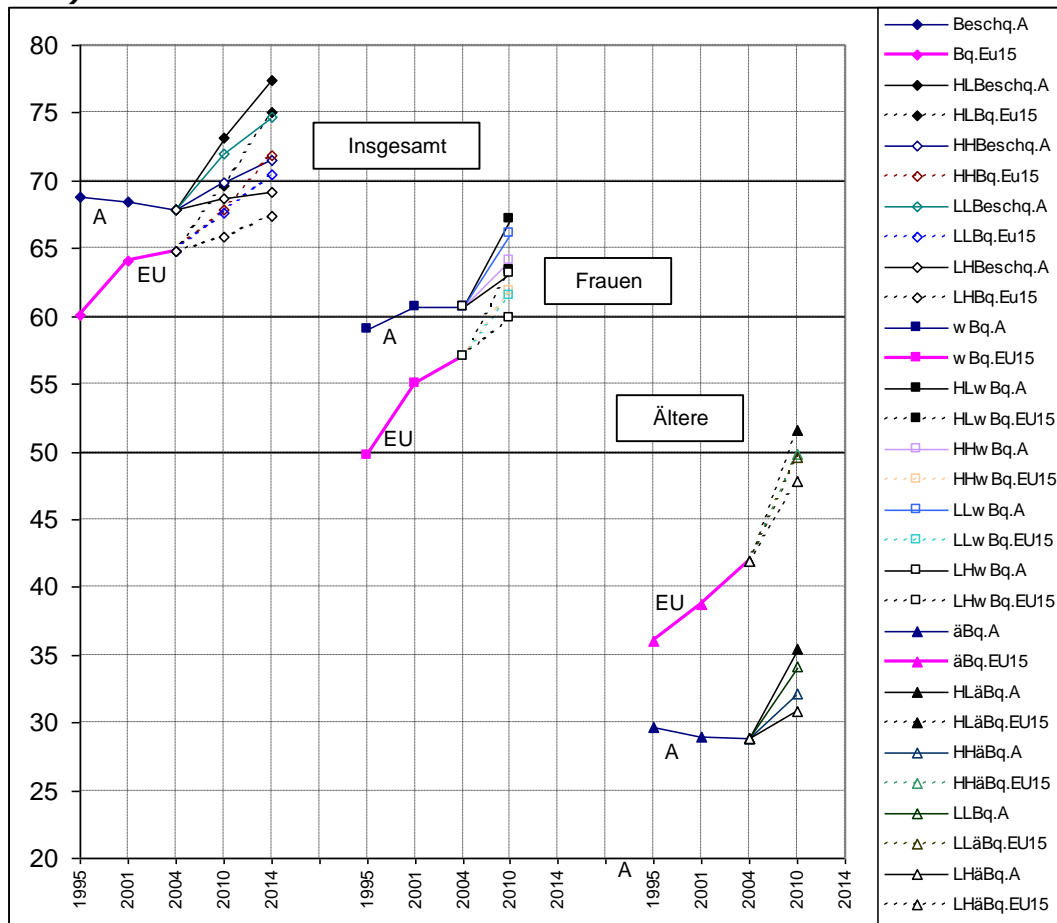
Anteil mit mindestens oberer Sekundarstufe: "In 2005, only 8 of the 25 EU Member States had a proportion of 20-24 year-olds with upper secondary education of 85% or more. Five of these countries, moreover, are new Member States (the Czech Republic, Lithuania, Poland, Slovenia and Slovakia), which were not in the Union when the target was set, and only three are EU-15 countries – Ireland, Austria and Sweden, though a fourth, Finland, has a proportion which is only marginally below 85% (84.6%)." (Ward et al. 2005, 109)

Schlüsselqualifikationen: "Nevertheless, there are difficulties in comparing the data for the two years in a number of countries, such as the Netherlands and Austria ... (Ward et al. 2005, 110)

Lifelong Learning Beteiligung: "In 5 of the remaining Member States, there was a modest increase in participation (under 0.3 of a percentage point each year). These include Sweden, where the proportion was already the highest in the EU, and Austria, where it was also above the benchmark, as well as the Czech Republic, Germany and Malta, where it is well below." (Ward et al. 2005, 112)

Early school leavers: "There are nine Member States where early school-leavers are under 10% of 18-24 year-olds according to the latest data for 2005. Five of these are new entrants to the EU (the Czech Republic, Lithuania, Poland, Slovenia and Slovakia) and only four are EU-15 countries (the three Nordic countries plus Austria) (Ward et al. 2005, 112)

Abbildung 6: Entwicklung der Beschäftigungsquote insgesamt, von Frauen und von 55-64-Jährigen (1995-2004 und EU-Projektionsvarianten bis 2010 bzw. 2014)



Erläuterungen:

Beschq, Bq. = Beschäftigungsquote insgesamt

wBq = Beschäftigungsquote weiblich

äBq = Beschäftigungsquote Ältere (55-64-Jährige)

2010, 2014 Projektions ergebnisse nach Varianten BIP-Wachstum/Produktivität

(HL = high/low; HH =high/high; LL = low/low; LH = low/high)

Quelle: Ward et al 2005, 43-44; eigene Darstellung

2.3 Qualität von arbeitsmarktpolitischen Ausbildungsmaßnahmen

2.3.1 Erwartungen und Skepsis über Wirkungen von Bildungsmaßnahmen und fragwürdiger Umgang mit Evaluierung

Trainings- bzw. Bildungsmaßnahmen machen wie gezeigt einen großen Anteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus. Grob ein Viertel bis ein Drittel der Ausgaben und 30-40% der Teilnahmen fallen international bzw. im EU-Raum in diesen Bereich. In Österreich haben Trainingsmaßnahmen mit 50-60% der Ausgaben noch ein überproportionales Gewicht. Die Frage nach der Qualität und den Wirkungen dieser Maßnahmen ist also sehr gerechtfertigt.

Es gibt viele Argumente auf verschiedensten Ebenen, die für positive Wirkungen von Ausbildungsmaßnahmen sprechen. Von positiven Effekten auf aggregiertes Wachstum und Produktivität, über individuelle und betriebliche Erträge, bis zu Effekten auf Innovation und Beschäftigungschancen reichen die Erwartungen. Zukunftsorientierte Nutzung der Zeiten der Arbeitslosigkeit und Anpassungsbedarf bei den Qualifikationen und Kompetenzen aufgrund der starken Dynamik in der Arbeitswelt sind weitere Argumente, die für den Einsatz von Trainings- bzw. Bildungsmaßnahmen sprechen. Nicht zuletzt können diese Maßnahmen auch der „Aktivierung“ und der Prüfung der Beschäftigungswilligkeit dienen, indem die Inanspruchnahme von Einkommensersatzleistungen an eine Teilnahme an Bildungsmaßnahmen gebunden werden kann. Schließlich hat die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen meistens auch positive Wirkungen auf die Statistik über die Arbeitslosigkeit bzw. Langzeitarbeitslosigkeit, da dadurch Arbeitslosigkeitsperioden unterbrochen werden und die TeilnehmerInnen auch für die Dauer der Teilnahme dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen.

Es gibt aber nicht nur hohe Erwartungen, sondern auch spätestens seit den 1990ern Skepsis gegenüber den Wirkungen von Ausbildung, die vielleicht von James Heckman – einem der Pioniere der Evaluierung in den USA – am drastischsten und einflussreichsten ausgedrückt wurden: Bildungsmaßnahmen sollten auf die Kinder v.a. im Vorschulalter konzentriert werden, für ältere Menschen sollte Beschäftigungsförderung eingesetzt werden. *„The best evidence supports the policy prescription: Invest in the very young and improve basic learning and socialization skills; subsidize the old and the severely disadvantaged to attach them to the economy and the society at large.“* (Heckman o.J., 8)⁸ oder noch etwas drastischer: *„The evidence supports the following policy prescription: Invest in the very young to improve their basic learning and socialization skills; at a given level of expenditure, reduce investment in the old and severely disadvantaged, shifting to wage subsidies for them.“* (Heckman 1999, 90)⁹ Ein zweites Argument von Robert LaLonde, das in Richtung unterschiedlicher Erwartungen bei allgemeiner Bildungspolitik und arbeitsmarktpolitischer Qualifizierung zielt, bezieht sich auf die vergleichsweise geringe Intensität der Interventionen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die oft nur wenige Tage umfassen während sich die Markostudien auf Schul- und Bildungslaufbahnen bzw. Schuljahre beziehen: *„Training, when and if it is effective, makes economically disadvantaged persons less poor, but the gains are not sufficiently large to lift many out of poverty“* (LaLonde 1995, 165).¹⁰ Er schließt aus seinem zusammenfassenden Review über die Wirkungen von drei Jahrzehnten arbeitsmarktpolitischen Ausbildungsprogrammen in den USA, dass *„... the results of*

⁸ Heckman J J (o.J.) Policies to Foster Human Capital. Lecture to the Aaron Wildavsky Forum, Richard and Rhoda Goldman School of Public Policy, University of California at Berkeley. Internet: <http://www.icpr.org/wpfiles/Wildavsky.pdf?CFID=3683173&CFTOKEN=49787933> (18.10.06).

⁹ Heckman, James J. (1999) Doing It Right: Job Training and Education. Public Interest 135 (Spring) 86-107.

¹⁰ LaLonde R J (1995), "The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs", in: *Journal of Economic Perspectives*, Vol 9 (Spring), 149-68.

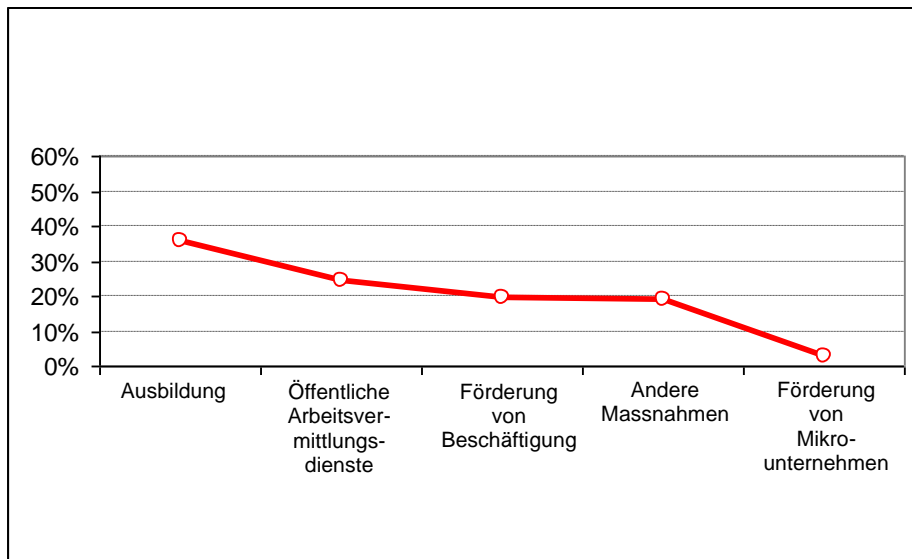
these evaluations suggest, that it is unlikely that a substantial increase - even a doubling - in government-funded training services will significantly improve the workforce's skills." (LaLonde 1995, 165) Analysen und Evaluierungen von breiteren und allgemeinbildenden Programmen im Rahmen der Erwachsenenbildung sind bisher im Hinblick auf die breiteren längerfristigen (Makro)-Effekte nicht verfügbar, bei kurzfristigen beschäftigungsbezogenen Evaluierungen schneiden diese Programme in punktuell verfügbaren Studien über Schweden und die Schweiz nicht gut ab.

Es gibt eine Vielzahl an Evaluierungen zu arbeitsmarktpolitischen Ausbildungsmaßnahmen, deren Stellenwert im Folgenden auf der Basis zweier Meta-Studien kurz zusammenhängend beschrieben wird.

Die Abbildungen 7 und 8 geben auf der Grundlage einer Meta-Studie¹¹ – in einer etwas anderen Kategorisierung als weiter oben – einen Überblick über die Evaluierungstätigkeit im Vergleich zu den Aktivitäten in den verschiedenen Programmtypen im OECD Raum. Basis sind 109 ausgewählte Evaluierungen, darunter 56 von Ausbildungsmaßnahmen. Auswahlkriterium war, dass die Studien einen wissenschaftlichen Mindeststandard erfüllen müssen, insbesondere muss es einen Vergleich der TeilnehmerInnen mit vergleichbaren Gruppen von Nicht-TeilnehmerInnen geben. Man sieht, dass es bereits eine beträchtliche Zahl an Evaluierungen mit diesem Standard gibt und dass in Ausbildungsmaßnahmen eine überproportionale und im Zeitverlauf steigende Evaluierungstätigkeit besteht.

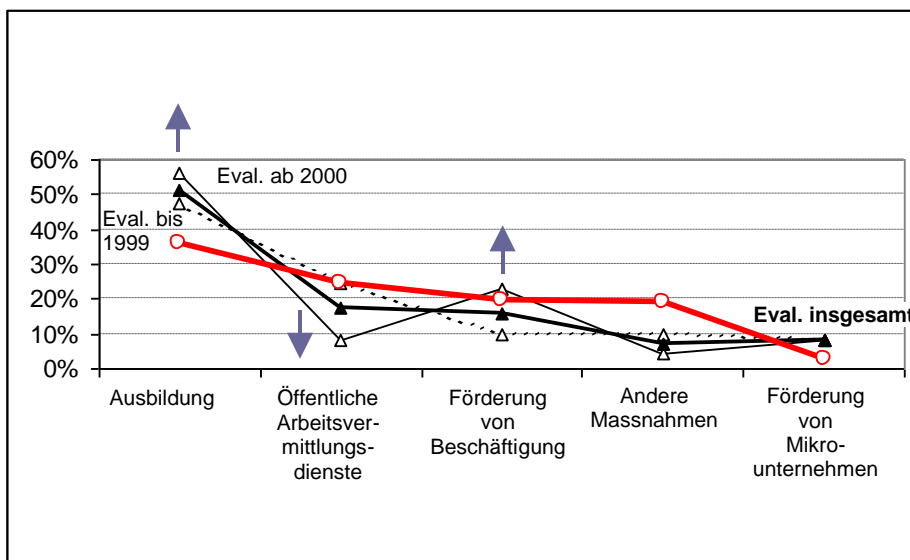
¹¹ Betcherman G / Olivas K / Dar A (2004) Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries. Social Protection Discussion Paper Series No. 0402. The World Bank. Internet: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0402.pdf> (26.01.2010)

Abbildung 7: Verteilung der Ausgaben für unterschiedliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmetypen im OECD-Raum



Quelle: Betcherman et al. 2004, eigene Berechnungen

Abbildung 8: Verteilung der Ausgaben und Zahl der ausgewählten Evaluierungen im Zeitvergleich nach arbeitsmarktpolitischen Maßnahmetypen



Quelle: Betcherman et al. 2004, eigene Berechnungen

In den politischen Diskursen werden die Ergebnisse dieser Evaluierungen eher pessimistisch, im Sinne der oben bereits angedeuteten enttäuschten Erwartungen wiedergege-

ben und diskutiert. Ein Beispiel ist die folgende Aussage eines der Mitautoren der Meta-Studie (Dar/Gil 1998, 89)¹²:

- „Governments of the member countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development have considerable experience with retraining programs in a variety of industrial settings. Evaluations of these programs show that the results are disappointing, however.“ (ebd., abstract, 79)

- „Although the nonscientific evaluations of retraining programs present a rosy picture based on placement rates and other informal evidence, scientific evaluations are quite discouraging. Relying on nonscientific evaluations may lead to incorrect policy conclusions.“ (ebd., conclusions, 89)

- „Reviews of evaluations find, for example, that job search assistance measures – which cost less than retraining but appear equally effective – may be a more cost-effective device in assisting displaced workers.“ (ebd., conclusions, 89)

2.3.2 “Scientific” Evaluations: verallgemeinernde Ergebnisse

“Wissenschaftliche” Evaluationen von Maßnahmen erfordern eine Kontroll- oder Vergleichsgruppe bzw. –situation, ein „Counterfactual“, and dem die Ergebnisse der „Behandlung“ gemessen werden können. Die „medizinische“ Ausdrucksweise ist nicht zufällig, da hier in den letzten Jahren viele methodische Entwicklungen im Austausch zwischen den verschiedenen Anwendungsbereichen vorangegangen sind. Es gibt viele Diskussionen und eine breite Literatur über die Möglichkeiten der Gestaltung dieser Vergleichssituationen und jede Variante ist mit Problemen verbunden, so dass Vergleiche methodischer Zugänge in ein und demselben Programm schon zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen geführt haben. Eine Schwierigkeit besteht darin, dass arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in der Durchführung komplexer sind als Experimente mit Medikamenten oder Operationsverfahren.

Die wesentlichen Dimensionen von Ergebnissen beziehen sich auf die

- Beschäftigung bzw. Arbeitslosigkeit nach der Maßnahme (ja/nein oder Ausmaß), oder
- auf das Einkommen bzw. die Einkommensentwicklung.

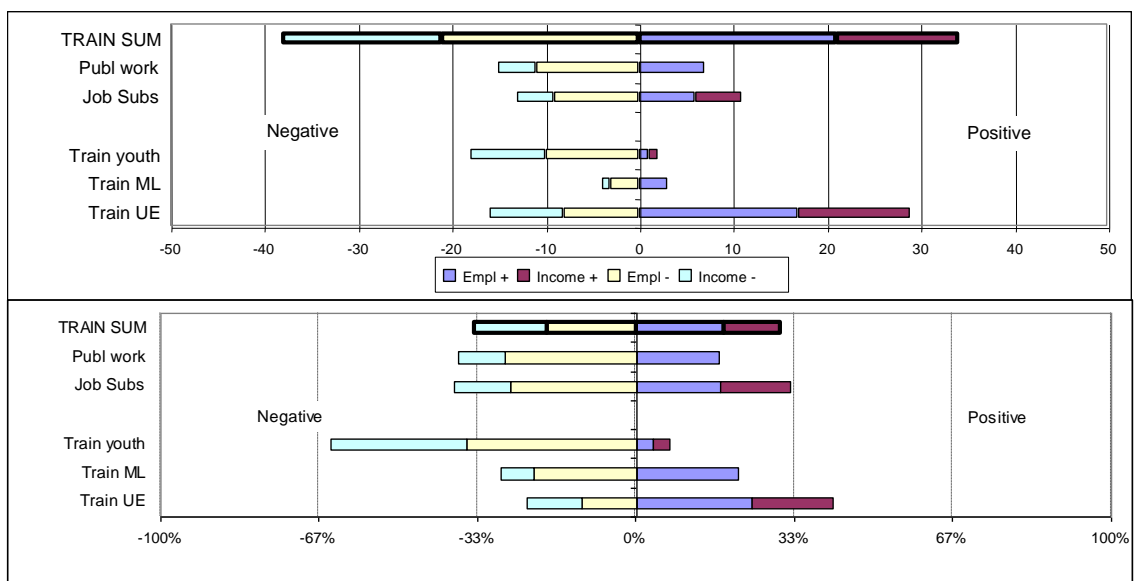
Die Auswahl der Indikatoren hängt teilweise von politischen Präferenzen oder auch von den theoretischen Ausgangspunkten der Evaluierungen ab. In Europa steht eher die Beschäftigung im Vordergrund, in den USA das Einkommen (nicht zuletzt weil Arbeitsmarktprogramme auch oft zur Armutsbekämpfung eingesetzt wurden).

¹² Dar A / Gill I S (1998) Evaluating Retraining Programs in OECD Countries: Lessons Learned The World Bank Research Observer, vol. 13, no. 1 (February 1998), pp. 79–101 The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Internet: <http://www.worldbank.org/research/journals/wbro/obsfeb98/pdf/article5.pdf> (21.4.2005).

Abbildung 9 fasst die Ergebnisse der Meta-Studie von Betcherman et al (2004) zusammen. In der Darstellung wurden die Ergebnisse nach den beiden Dimensionen Beschäftigung oder Einkommen gezählt (Studien mit beiden Indikatoren gehen zweimal ein), der obere Teil zeigt die absoluten Werte, der untere Teil die Prozentverteilung, Studien mit insignifikanten Ergebnissen sind nicht ausgewiesen (daher ergeben die Prozentwerte nicht 100%).

Die ersten drei Balken vergleichen jeweils Ausbildung insgesamt (TRAIN SUM) mit öffentlichen Beschäftigungsprogrammen (Publ work) und Beschäftigungsförderung im privaten Sektor (Job Subs), nach rechts sind die positiven, nach links die negativen Ergebnisse aufgetragen. Nach diesen Verteilungen zeigt sich ein schlechteres Ergebnis für öffentliche Beschäftigungsprogramme, bei den anderen beiden Typen halten sich positive und negative Ergebnisse etwa die Waage. Die besondere Wirksamkeit von privaten Beschäftigungsprogrammen ist nicht ersichtlich.

Abbildung 9: Meta-analyse von Ergebnissen der Evaluierung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im OECD-Raum: Verteilung positiver und negativer Ergebnisse nach Einkommen und Beschäftigung



Quelle: Eigene Berechnungen aufgrund der Angaben in Betcherman et al 2004

Anders bei den unteren drei Balken, die verschiedene Trainingsmaßnahmen vergleichen. Hier ist ersichtlich, dass Ausbildungsmaßnahmen von Jugendlichen eine deutlich negative Bilanz aufweisen, während Ausbildung von Arbeitslosen eine positive Bilanz aufweisen.

Die Zusammenfassung zu den Detailergebnissen über Ausbildungsmaßnahmen in verschiedenen Ländern in einer weiteren Metastudie (Kluve et al 2005) ergibt für Schweden (auch für die Effekte der Adult Education Initiative), Dänemark, Frankreich ein ungüns-

tiges Bild. In Spanien (mit Ausnahme von allgemeiner Ausbildung), Belgien, sowie den neuen Beitrittsländern sind die Ergebnisse möglicherweise teilweise aufgrund der großen Dynamik in der Beschäftigungsentwicklung besser. In Deutschland, wie auch in einer dänischen Studie wurden deutliche Unterschiede zwischen (negativen) kurzfristigen und (positiven) langfristigen Effekten von Ausbildung gefunden. Im Hinblick auf den Einfluss der ökonomischen Entwicklung sind die Ergebnisse in verschiedenen Ländern unterschiedlich, in Finnland eher antizyklisch, in Norwegen eher prozyklisch, was möglicherweise auf unterschiedliche Einsatzstrategien zurückgeht. In Österreich wird insbesondere auf die guten Ergebnisse für die Stahlstiftung hingewiesen.

Verantwortlich für negative Effekte von Ausbildungsprogrammen bei der Verwendung dieser Evaluierungsmethode ist in hohem Maß ein „Lock-in-Effekt“, der durch Vollzeit-Programme und auch teilweise durch die längere Dauer der Programme bestimmt wird, da während dieser Programme keine Jobsuche stattfindet bzw. stattfinden kann – vergleichbare Personen, die nicht in Ausbildung stehen, können während dieser Zeit aber nach einer Beschäftigung suchen. Dieses Problem betrifft sowohl die Wertung der Ausbildungsperiode (als Investition oder verlorene Suchzeit bzw. entgangenes Einkommen) als auch die Auswahl der Vergleichsgruppe. Da bei vergleichbaren Personen, die nicht in Ausbildung sind, jedenfalls eine Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigungsaufnahme während dieser Periode besteht, die man nicht ausschließen kann. Wenn man beispielsweise jene Personen ausschließen würde, bekommt man negative Selektionseffekte in der Vergleichsgruppe und damit automatisch ein positiv verzerrtes Ergebnis.

In der Studie von Kluve et al (2005) wurde auch versucht die *Beschäftigungsergebnisse* in 95 Studien mit entsprechendem Design im EU-Raum auf bestimmende Faktoren hin zu analysieren (Einkommenseffekte wurden nicht berücksichtigt). Die Ergebnisse nach Maßnahmentypen (137 Beobachtungen) sind die zu erklärende Variable. Neben den Maßnahmentypen wurden auch Merkmale der Studien selbst, Zeitperiode der Maßnahmen, Faktoren des institutionellen Hintergrundes (wie Ersatzraten, Kündigungsschutz, nicht standardisierte Beschäftigung) und des makroökonomischen Umfeldes (Wachstum, Arbeitslosigkeit, Ausmaß ALMP), sowie die Ländereffekte selbst kontrolliert. Die Ergebnisse sind über die verschiedenen Modellspezifikationen einigermaßen stabil und entsprechen mit einigen Unterschieden den bereits dargestellten Ergebnissen in Betcherman et al (2004). Ausbildungsmaßnahmen wurden als Referenzkategorie gewählt, mit mittleren Ergebnissen. Im Vergleich dazu schneiden Maßnahmen für Jugendliche und öffentliche Beschäftigungsprogramme deutlich schlechter ab (um 30-60% bzw. 30% reduzierte Erfolgswahrscheinlichkeit gegenüber Ausbildung), Beschäftigungsanreize im privaten Sektor sowie Unterstützungsdienste und Sanktionen schneiden besser ab (um 30-50% erhöhte Erfolgswahrscheinlichkeit gegenüber Ausbildung). Von allen übrigen Faktoren hat nur der Index des Kündigungsschutzes einen stabilen negativen Effekt (reduziert die Erfolgswahrscheinlichkeit um 50%), auch die Länder (Österreich ist mit einigen wenigen Studien enthalten) haben keine signifikanten Effekte im Vergleich zu Schweden, das als Referenzkategorie gewählt wurde. Teilweise gibt es auch einen

negativen Effekt für experimentelles Design, was auf den möglichen Einfluss der methodischen Vorgangsweise auf die Ergebnisse hinweist.

Das wesentliche Ergebnis hier ist also eigentlich die Heterogenität: Woher kommen die Unterschiede zwischen positiven und negativen Ergebnissen? Das ist eine Frage, um die die Diskussion gegenwärtig verstärkt kreist. Allgemein werden in der Literatur die folgenden Faktoren herausgearbeitet:

- Methodische Probleme (experimenteller oder quasi-experimenteller Ansatz; Konstruktion des Counterfactual, Arten der Modellierung). Die meisten Studien verwenden einen quasi-experimentellen Ansatz (Matching Verfahren für Vergleichsgruppen oder zeitabhängige Modelle)
- Datenprobleme (kleine Ns, kurzer Zeitraum)
- Erfassung der Ausbildungsmaßnahmen als "black box", keine Unterscheidung unterschiedlicher Maßnahmen im Bereich der Ausbildung
- Heterogenität der Effekte für verschiedene Gruppen (z.B. Jugendliche-Erwachsene, aber vor allem auch unbeobachtete Merkmale wie Leistungsfähigkeit)
- Betrachtungszeitraum (unterschiedliche Effekte bei kurz- und längerfristiger Betrachtung, insbesondere relevant bei intensiveren Bildungsmaßnahmen). Die meisten Studien haben einen kurzfristigen Beobachtungszeitraum von 1-2 Jahren.
- Kosten-Nutzen-Analysen fehlen bisher weitgehend, was aber aufgrund unterschiedlicher Kosten von Maßnahmentypen die Ergebnisse wesentlich beeinflussen kann.

2.3.3 Detailergebnisse aus Studien in ausgewählten Ländern und in Österreich

Abbildung 10: Überblick über Detailergebnisse in ausgewählten Ländern¹³

Überblick Deutschland (Hujer/Caliendo 2001, Hagen 2003, Lechner 2001)

- Various outcome variables (unemployment duration, employment probability, job search, working time, and wages) give results in different directions
- Training measures tend to show positive effects on employment variables rather in the short run, and related to off-the-job measures, and show positive effects on wages rather than on employment indicators
- Macroeconomic evaluations show a reduction of mismatch for job creation measures but not for training.

¹³ Hagen T (2003) Three Approaches to the Evaluation of Active Labour Market Policy in East Germany Using Regional Data. Centre for European Economic Research (ZEW) Discussion Paper No. 03-27.
 Hujer, R. und M. Caliendo (2001), Evaluation of Active Labour Market Policy - Methodological Concepts and Empirical Estimates, in: Becker, I., N. Ott und G. Rolf, (Hrsg.), Soziale Sicherung in einer dynamischen Gesellschaft, Frankfurt, 583-617.
 Gerfin, M. and M. Lechner (2002), Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland, The Economic Journal 112, 854-893.
 Sianesi Barbara (2005) Differential effects of Swedish active labour market programmes for unemployed adults during the 1990s February 2002 IFAU Working paper 2002:5.
 White M / Knight G (2003) Benchmarking the effectiveness of NDYP. A review of European and US literature on the microeconomic effects of labour market programmes for young people. Research Discussion Paper 10. Policy Studies Institute. London.

- As a main shortcoming for the German evaluations the lack of appropriate data is mentioned, which do not allow for the differentiation among training measures due to subtypes

Überblick Schweiz (Gerfin/Lechner 2002)

- huge data set
- temporary wage subsidies are the only measure with clear positive employment effects as compared to non-participants for a period of one and a half year
- subtypes of training measures show different results: Language courses and basic courses show less favourable results than non-participants, continuing vocational training and computer courses do not clearly differ from non-participants
- Due to background characteristics the various kinds of programmes do not show specific patterns
- to participate in the early stages of unemployment turns out less effective than to participate in later stages of unemployment. This is due to lock-in effects of measures

Überblick Schweden (Sianesi 2002)

- background of a very high probability to participate in a labour market policy measure
- Employment probability effects for a five years' period compared for different kinds of measures. Employment subsidies show the most positive effects, followed by trainee replacement schemes (an employee has been replaced by an unemployed person while being in training)
- Labour market training as well as different kinds of on-the-job training periods and work experience do not show positive employment probabilities as compared to persons not in measures
- The employment effects of measures are related to the costs of measures in a reversed order: the more expensive the less effective

Überblick U.K. New Deal for Young People (White/Knight 2003)

- similar results as the studies cited above: Employment subsidies give better results for employment indicator in the short run than full time education programmes
- Temporary public job creation programmes give the least results for employment
- Variations in programme and delivery characteristics might influence the results.

Österreich ist in diesen Vergleichen mit ausgewählten Studien vertreten, die den wissenschaftlichen Standards entsprechen (zumindest Vergleich mit „Counterfactual“ der Nicht-Teilnahme und quantitative, statistisch kontrollierte Ergebnisse) und publiziert sind.¹⁴ Die vorhandene Informationsbasis für Evaluierungen ist sehr gut, jedoch wird sie nur wenig genutzt. Der Großteil der Evaluierungstätigkeit ist deskriptiv oder qualitativ und erfüllt damit nicht diese wissenschaftlichen Standards, oder ist nicht entsprechend publiziert, auch wenn die Standards erfüllt werden. Im Großen und Ganzen treffen die beiden bereits angesprochenen Probleme den Zustand in Österreich:

- Erstens, die Gefahr des „rosy picture“ durch nicht ausreichend kontrollierte Evaluierung,
- zweitens der Bias zu kurzfristigen Ergebnissen durch die Art des Monitoring (z.B. Verbleib nach 6 Monaten)

Abbildung 11 präsentiert die Ergebnisse von österreichischen Studien zu Ausbildungsmaßnahmen, teilweise im Vergleich zu anderen Maßnahmetypen. Die Ergebnisse sind im Vergleich zu anderen Ländern teilweise günstig zu werten. Bei Ausbildungsmaßnahmen

¹⁴ Helmut Hofer & Andrea Weber, 2006. "Active Labor Market Policy in Austria: Practice and Evaluation Results," Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung / Quarterly Journal of Economic Research, DIW Berlin, German Institute for Economic Research, vol. 75(3), pages 155-167.

entspricht das Muster dem allgemeinen heterogenen Bild, die "lock-in"-Effekte spielen eine Rolle, anschließend gibt es in zeitabhängiger Betrachtung positive Effekte. Es gibt beträchtliche geschlechtsspezifische Unterschiede, insbesondere Frauen profitieren konsistent mehr, obwohl die Zuweisungsmechanismen für Männer effektiver erscheinen.

Abbildung 11: Überblick über Evaluierungsergebnisse von Ausbildung in Österreich (entnommen Hofer/Weber 2006, 9-11)¹⁵

- "...effect of training on job stability in a sample of unemployed ... positive treatment effects on employment stability once selection is controlled for..." (Studie: Zweimüller and Winter-Ebmer 1996)
- "... 'Steel Foundations' ... composed of orientation, retraining and a placement assistance ... resulted in considerable wage gains and improved employment prospects for the participants." (lt. Winter-Ebmer 2001)
- "...effects of different types of ALMP measures on the exit rate into employment ... immediate employment effects differ substantially by program type. Job search programs increase the transition rate into jobs considerably ... training programs ... have a small but negative effect ... the negative effect from training programs is due to a lock in period of 60 days. After that training programs have a positive effect on the employment probability ... Women benefit from participation in all types of programs." (lt. Weber and Hofer 2003)
- "... mechanism by which unemployed are assigned to ALMP training programs ... outcomes analyzed are expected unemployment durations ... caseworkers apply different assignment rules for men and for women, mainly based on observable worker characteristics ... for men the caseworker decision leads to the most favorable outcome ... for women, there is no clear difference in outcomes depending on the program assignment mechanism." (lt. Weber 2006)
- "... formal training, job search assistance, vocational orientation, employment in socio-economic enterprises (SÖB) and in non-profit employment projects (GBP) are separately evaluated ... outcome variable is the number of days employed in the three years after the program start ... considerable heterogeneity in the effects between program types. Participation in a formal training program has a small negative employment effect (-9%), active job search seems to have no effect, and orientation programs have a small positive effect (12.5%) ... for females all types of training programs have positive effects, whereas for males, the effects are negative." (lt. Lutz et al. 2005)

2.4 Zusammenfassung: Herausforderungen, Schlussfolgerungen und Ausblick

Hinsichtlich der Qualität und Wirkungen von arbeitsmarktpolitischen Ausbildungsmaßnahmen können zusammenfassend drei Gruppen von Herausforderungen genannt werden:

¹⁵ Zweimüller J / Winter-Ebmer R (1996): Manpower Training Programs and Employment Stability. *Economica*, 63, 113–130.
 Winter-Ebmer R (2001): Evaluating an Innovative Redundancy-Retraining Project: The Austrian Steel Foundation. IZA Discussion Paper. 277.
 Weber A / Hofer H (2003): *Active Job-Search Programs a Promising Tool? A Microeconomic Evaluation for Austria*. IHS working paper. Economic Series. 131. Wien.
 Weber A (2006): Alternative Selection Rules for ALMP Program Participation. Mimeo.
 Lutz H et al. (2005): Schwerpunkt 1: Verhinderung und Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der Jugendarbeitslosigkeit. In: WIFO, IHS, L&R: Evaluierung Europäischer Sozialfonds 2000–2006, Ziel 3. Wien: WIFO, 85–106.

1. Probleme der Evaluierung

Schwache Daten, methodische Probleme und enge Evaluierungskriterien. Obwohl man bereits von der dritten Generation von Evaluierungsstudien spricht, sind viele Probleme noch ungelöst, so dass man teilweise nicht weiß, inwieweit bestimmte Ergebnistrends von der Entwicklung und dem aktuellen Stand der Methodik beeinflusst werden. Dennoch ist es notwendig, das Wissen über die Wirkungen der Maßnahmen weiterzuentwickeln und dabei in wissenschaftliche Methoden zu investieren. Wesentlich ist eine längerfristige Beobachtungsperiode bei den Wirkungen von Ausbildungsmaßnahmen.

2. Probleme auf Ebene des Maßnahmenangebotes

Im Vergleich zu anderen Maßnahmen hohe Kosten, schwache Intensität und große Unterschiede zwischen Maßnahmen. Viele Ergebnisse über Wirkungen von unterschiedlichen Ausbildungsmaßnahmen sind gegenläufig zu den damit verbundenen Erwartungen, sehr punktuelle Maßnahmen haben oft positive Effekte, während breitere, allgemein angelegte Maßnahmen eher nicht erfolgreich sind. Teilweise hängt dies mit den Kriterien zusammen, teilweise mit unbeobachteten Merkmalen der TeilnehmerInnen, nicht zuletzt auch damit, dass die Analyse der Wirkungen spezifischer Ausbildungsangebote erst am Anfang steht. Qualitätssicherung auf Maßnahmenebene ist ein wichtiger Faktor für die Verbesserung von Wirkungen, jedoch sind sowohl die Zielsetzungen als auch die erforderlichen Ressourcen im Sinne einer sinnvollen Gesamtstrategie zu betrachten. Die Arbeitsmarktausbildung macht ein beträchtliches Marktsegment im Weiterbildungsmarkt aus, der sich durch sehr vielfältige Anbieterstrukturen mit wenigen großen und vielen kleineren Organisationen und einem quasi-monopolistischen Nachfrager auszeichnet. Die Anbieterstrukturen sind wenig professionalisiert und in hohem Maße durch prekäre Beschäftigung gekennzeichnet. Starker Kostendruck, unsichere Auftragslage und enge Wirkungskriterien müssen der Qualitätsentwicklung nicht unbedingt zuträglich sein.

3. Probleme auf Ebene des Maßnahmeneinsatzes

Geringer Interventionsgrad, isolierter und punktueller Charakter der Maßnahmen im Lebenslauf der TeilnehmerInnen. Beim Maßnahmeneinsatz bestehen gravierende Widersprüche und Interessenkonflikte. Wenn man davon ausgeht, dass der Einsatz von Qualifizierung die TeilnehmerInnen aus der Arbeitssuche herausnimmt, und damit die Arbeitslosigkeit reduziert und unterbricht (somit auch die Langzeitarbeitslosigkeit reduziert) kann ein Interesse an breitem Einsatz vorausgesetzt werden. Aus Kostengründen ergeben sich standardisierte eher wenig intensive Angebote. Gleichzeitig ist seit längerem bekannt, dass breit eingesetzte, wenig intensive Maßnahmen für die Wirkungen meistens nicht günstig sind. Individualisierte, aufeinander aufbauende Maßnahmen, die in den Lebensverlauf der TeilnehmerInnen eingepasst sind, lassen bessere Wirkungen erwarten. Dabei steigt jedoch der Ressourceneinsatz, und die Zielsetzungen werden vielfältiger. Es stellt sich die Frage der Verbindung von arbeitsmarktpolitischer Ausbildung mit Lifelong Learning. Insbesondere die sprunghafte Ausweitung von Ausbildungsmaßnahmen aufgrund des Beschäftigungssicherungsgesetzes um etwa 30%, ohne

entsprechende flankierende Maßnahmen und ohne gezielte Evaluierungsstrategie, lässt sich leicht in das erstgenannte Szenario einordnen.

Im Bereich der Qualitätssicherung und der Indikatoren auf Maßnahmenebene scheinen sich vier Gruppen von Indikatoren auf Ebene der Anbieter durchzusetzen:

- Zugang in Beschäftigung und Übergangsprozesse für AbsolventInnen
- Abschluss und Fortgang der Lernenden
- Kompetenzen und Entwicklung der Lehrenden
- Adäquate Ressourcen für die Erfüllung der Ziele

Die Richtlinien des AMS enthalten diese Kriterien. Bei der Frage nach der Qualität und den Wirkungen ist jedoch der Gesamtzusammenhang der Politik im Auge zu behalten. Lars Calmfors, einer der einflussreichsten Forscher über die Wirkungen der Arbeitsmarktpolitik bringt dies in einer Rede zum Ausdruck: *„But even if there are important efficiency gains to be made, active labour market policy can in my view never be more than one ingredient of many in a successful employment policy. It may even be very harmful to expect too much of it, because it reduces the incentives to pursue other policies. There is always a risk that active labour market policies are used as an excuse for not taking other more efficient – but politically also more controversial – policy action.“* (Calmfors 2004, 8)¹⁶

In einer anderen Richtung hat unser verstorbener Kollege Hans Georg Zilian in einer gemeinsamen Evaluierung von Schulungsmaßnahmen des AMS diese Problematik in seiner unnachahmlichen Weise formuliert: *„Die Reformulierung der Agenden einer Einrichtung wie des Schulungssystems des AMS im begrifflichen Rahmen einer Firma mag einen gewissen Leistungsdruck ausüben, wird aber aller Wahrscheinlichkeit nach eine Reihe irregeleiteter Erwartungen erzeugen und jede Menge Konfusion stiften. Anstelle eines ‚Dienstleistungsbetriebes‘ hat man dann eine Dienstleistungsrhetorik, wie z.B., wenn ein Projekt zur Organisationsentwicklung des Ausbildungssystems des AMS als zentrales Ergebnis der Projektarbeit die Aussage anführt, ‚dass alle Tätigkeiten des AMS unter dem Aspekt des Kundennutzens betrachtet werden müssen‘. Diese Aussage kann auf die Vergangenheit des AMS nicht zutreffen und wird auch auf seine Zukunft niemals zutreffen können. Hier wird eine Fiktion in einen verbalen Nebel eingehüllt, der das Besondere an den ‚Dienstleistungen‘ verschleiert.“* (Zilian et al. 1999, 136)¹⁷

Die Vergleiche mit EU15 haben gezeigt, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik in Österreich ein vergleichsweise geringes Gewicht hat, und dass Ausbildungsmaßnahmen einen stark überproportionalen Anteil haben. Die EU-Beschäftigungsleitlinien sind in der Arbeits-

¹⁶ Calmfors L (2004) The Limits of Activation in Active Labour Market Policies. Keynote speech at the International Reform Monitor Conference on "Activation without Perspective? - Increasing Employment Opportunities for the Low-Skilled" arranged by the Bertelsmann Foundation in Berlin 31 March 2004. Internet: <http://www.iies.su.se/~lcalmfors/berlin3.pdf> (19.10.2006)

¹⁷ Zilian H G et al. (1999) Arbeitslosenschulung in der flexibilisierten Wirtschaft. Am Beispiel der Evaluierung und der Analyse eines Schulungssystems. München und Mehring: Hampp.

marktpolitik nicht sehr erfolgreich umgesetzt worden. Beispielsweise sind die Aktivierungsziele im Fall von Langzeitarbeitslosigkeit nicht erreicht worden. Die Schnittstellen zu anderen Politikbereichen sind unklar ausgeprägt. Beispielsweise ist die Gewichtung zwischen Effizienz- und Equity-Gesichtspunkten in der Arbeitsmarktpolitik nicht klar, ebenso ist der Zusammenhang zwischen arbeitsmarktpolitischer Ausbildung und Lifelong Learning Politik nicht klar. Im Zuge der verstärkten wirtschaftlichen Vermittlungsorientierung – und zweifellos im Einklang mit dieser – sind früher mit verfolgte soziale Zielsetzungen zurückgeschraubt worden ohne dass diese entsprechend von anderen Institutionen übernommen wurden. Im Zusammenhang mit der Entwicklung einer konsistenten Lifelong Learning Politik können sowohl die ESF-Programmatik der letzten Programmperiode als auch die jüngste sprunghafte Ausweitung der Maßnahmen als Gelegenheiten genannt werden, die sicherlich aufgrund mangelnder politischer Koordination und Einbettung nicht optimal und nachhaltig genutzt wurden.

Die Wirkungen der Ausbildungsmaßnahmen sind vergleichsweise etwas besser als anderen Ländern, aber keineswegs eindeutig positiv. Die Bewertung dieser Ergebnisse ist jedoch nicht ganz klar. Teilweise erheben die Evaluierungsergebnisse mehr Fragen als Antworten. Bei vergleichender Betrachtung von Ausbildung mit anderen Maßnahmen spielt der "lock-in"-Effekt, eventuell in Verbindung mit "Creaming" eine wesentliche Rolle. Die Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung auf Maßnahmenebene ist zweifellos wichtig, die vorhandenen Qualitätskriterien bei der Vergabe von Aufträgen reichen jedoch für eine effektive Gesamtstrategie möglicherweise nicht aus. Die Ausgaben des AMS für Ausbildung machen nach dem gegenwärtigen Stand der Schätzungen etwa ein Viertel der gesamten Ausgaben für Weiterbildung in Österreich aus, und betragen etwa das Doppelte der Ausgaben der öffentlichen Gebietskörperschaften. Damit kann man diesen Bereich als ein strategisches Element im Bereich der Erwachsenenbildung ansehen und es sollte eine stärkere Verbindung mit der Entwicklung der Weiterbildung und Erwachsenenbildung im Bereich des Lifelong Learning hergestellt werden. Insbesondere im Zusammenhang mit der Entwicklung einer tragfähigen Infrastruktur und eines funktionsfähigen Weiterbildungsmarktes sollten die Strategien der Arbeitsmarktpolitik überprüft werden. In unserer Studie über ein regionales AMS-Schulungssystem (Zilian et al. 1999) wurden die teilweise unterirdischen Zusammenhänge zwischen dem Bildungswesen und dem AMS-Schulungssystem sichtbar, und es wurde eine vielleicht etwas alternative Vision von Qualität entwickelt. *„Reichlich spät kommt man nun darauf, dass das ‚Leistungsprinzip‘ auch im öffentlichen Dienst zur Anwendung kommen sollte; betrachtet man den ‚Output‘ der Schulen, dann kann man sich des Eindrucks kaum erwehren, dass es bereits zu spät ist. Das Leistungsprinzip gilt hingegen nur allzu nachdrücklich im weitgehend irregularisierten Sektor der AMS-Weiterbildung, wo junge Lehrer und Lehrerinnen jenes Engagement aufbringen müssen, das unter den Arbeitsbedingungen des Regelschulsystems allem Anschein nach nur verkümmern oder direkt in den Burn-out einmünden kann.“* (ebd., 163) Zur Lösung des Motivationsproblems wurde eine „elegante Lösung“ gefunden, *„... die meisten Angehörigen des Systems sind ... in äußerst prekären Arbeitsmarktlagen. Sie rudern in ihren Galeeren so heftig wie die Sklaven von einst ... wie*

viele der Beschäftigten in der freien Wirtschaft wissen auch sie, dass, wenn das Schiff untergeht, sie ebenfalls untergehen werden.“ (ebd., 147) „Das AMS-Schulungssystem kann aus verschiedenen Gründen gegenüber dem offiziellen Bildungssystem eine Subsidiärfunktion übernehmen. ... Wenn wir das Denken in Stadien, Biennien, und Weihestufen überwunden haben, wird erst der Blick frei auf die potentiellen Funktionen des AMS-Schulungssystems als eines Zwischenreiches zwischen Schule und Arbeitswelt, mit eigenen Problemen, aber durchaus auch mit eigenen Gestaltungsmöglichkeiten. Hierzu gehört auf der Personenebene die Eröffnung flexibel gestalteter Möglichkeiten, den verlorenen Anschluss wiederzufinden oder ganz einfach auf das Niveau – der Belastbarkeit, der Anpasstheit etc. – zu gelangen, das im allgemeinen erforderlich ist, um in der Arbeitswelt die nächsten Schritte zurücklegen zu können, ohne dabei unablässig gestützt werden zu müssen. Auf der kollektiven Ebene kann das AMS zumindest im Prinzip flexibler auf Innovationen reagieren als die schwerfälligen etablierten Bildungsbükratien und oft sogar als die freie Wirtschaft selbst.“(ebd., 167f)

3 Qualität in der Weiterbildung aus Sicht der Nachfragenden – Oder: Der/Die Nachfragende, das Unbekannte Wesen

Elke Gruber

Dieser Beitrag beschäftigt sich mit der Perspektive der Nachfragenden in Bezug auf die Qualität von Weiterbildung. Wenn von Nachfragenden die Rede ist, sind prinzipiell drei Gruppen zu unterscheiden:

1. Einzelpersonen
2. Kollektive Nachfrager (Unternehmen, Institutionen, Vereine etc.)
3. öffentliche Finanziers (Staat, AMS etc.)

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich vor allem auf die Nachfragenden als Einzelpersonen, wobei die Ausführungen natürlich auch auf die anderen beiden Gruppen umgelegt werden können.

3.1 Qualität in der Weiterbildung: Von der Angebots- zur Nachfragerorientierung

Die Frage nach der Qualität ist zu einem „Dauerbrenner“ in der Weiterbildung geworden. Allerdings hat sich die Euphorie der letzten Jahre etwas gelegt. Dies kann anhand der Anzahl der herausgegebenen Bücher über Qualität, Qualitätssicherung und -management verdeutlicht werden. Der größte Boom auf dem Buchmarkt ist mittlerweile vorbei. Außerdem konnte in der vom ÖIBF durchgeführten Untersuchung „Qualitätssicherung und -entwicklung in der österreichischen Erwachsenenbildung“ im Rahmen von INSIQUEB festgestellt werden, dass die höchste Kurve der Einführung von Qualitätssicherungsmaßnahmen im Jahr 2000 war (vgl. ÖIBF 2004, 20). Wie bei vielen am Anfang neuen Themen ist man mittlerweile auch bei der Qualitätsdiskussion zur Normalität des Alltags übergegangen.

Wie stellt sich dieser Alltag der Qualitätsdiskussion derzeit in der österreichischen Weiterbildungslandschaft dar?

1. Es besteht ein institutionenübergreifender Konsens darüber, dass Qualitätsentwicklung und -sicherung notwendig und sinnvoll sind.
2. Ich kann mich noch gut an den Beginn der Qualitätsdiskussion erinnern, wo durchaus skeptische Stimmen zu dieser Thematik zu hören waren. Mittlerweile gibt es eine Vielzahl an Instrumenten wie Selbstevaluierungen, Zertifizierungen, Angebotsdatenbanken, Gütesiegel, Checklisten, die Stiftung Bildungstest (in Deutschland) und vieles mehr.

Insbesondere viele große Weiterbildungsanbieter, vor allem im berufsorientierten Bereich, haben mittlerweile standardisierte Qualitätssicherungssysteme etabliert. In Zukunft werden die Weiterbildungsanbieter laut der schon angesprochenen Untersuchung, die im Rahmen von INSIQUEB durchgeführt wurde, an erster Stelle in das Qualitätssicherungsverfahren ISO 9001f investieren (28% der Befragten). Gefolgt mit einem Abstand möchten 18,3 % EFQM verwenden. Nach dem Instrument der Selbstevaluation sind dies die zwei zukunftssträchigsten Verfahren. Des Weiteren planen 10% das Instrument Qualitätssiegel, 9% das LQW Verfahren und einige wenige (3%) eduQua zu verwenden. Neben dem eigenen Bemühen um Qualitätssicherung wird diese mittlerweile auch von den Fördergebern eingefordert (vgl. ÖIBF 2004, 21). Aber auch kleinere Einrichtungen und Anbieter allgemeiner Erwachsenenbildung wenden durchaus Instrumente zur Qualitätssicherung an, mehr und mehr setzen sich auch hier standardisierte Verfahren durch. Die Untersuchung im Rahmen von INSIQUEB ergab, dass fast 2/3 der befragten Weiterbildungsanbieter immerhin die Verfahren der Selbstevaluation (40% ohne externe und 28% mit externer Begutachtung) gebrauchen (vgl. ebd., 22).

Zusammenfassend kann man sagen: Immer mehr Anbieter wenden eine Vielzahl an unterschiedlichen Qualitätssicherungssystemen an. Einerseits ist das durchaus positiv zu sehen: Man kann davon ausgehen, dass es bei den Anbietern ein steigendes Qualitätsbewusstsein gibt, was sich natürlich in der tatsächlichen Qualität der Angebote niederschlägt. (Ein Mindestmaß an Qualität ist weit verbreitet.) Andererseits hat das Ganze aber auch eine Kehrseite: Das Problem der Transparenz von Qualität wurde mit der Etablierung einer Vielzahl an Qualitätssicherungssystemen – aus meiner Sicht – nicht wirklich gelöst. Es wurde vielmehr durch eine weitere Dimension bereichert: Nicht mehr nur das Angebot als solches, sondern auch das Qualitätssicherungssystem muss durch die Nachfragenden bewertet werden. Die Teilnehmenden stehen nun vor dem Problem, nicht zu wissen, welches Qualitätssicherungssystem das Beste ist bzw. welches System zu der für sie am besten geeigneten Weiterbildung führt. Möglicherweise könnte hier ein österreichweites Gütesiegel Entscheidungshilfe leisten, ein solches ist derzeit aber noch nicht vorhanden. Auf diese Thematik möchte ich unter Punkt 4 bei der Vorstellung des Projekts INSIQUEB noch genauer eingehen.

3. Die Qualitätssicherung der Weiterbildung ist weiterhin vor allem angebotsorientiert und konzentriert sich dabei nach wie vor stark auf die Steuerungsebene, obwohl die Zertifizierungen der letzten Jahre die pädagogische Qualität mehr und mehr in den Vordergrund stellen.

4. Die Seite der Nachfragenden spielt erst in jüngster Zeit eine Rolle. Mittlerweile finden einige Instrumente zur Erhöhung der Transparenz und Stärkung der Nachfrage auch hierzulande Anwendung (wie zum Beispiel Datenbanken, Gütesiegel, Checklisten).

Trotzdem konnte aus meiner Sicht ein Perspektivenwechsel hin zur Qualität aus Sicht der Nachfragenden bisher nicht wirklich vollzogen werden. Worin liegen die Gründe dafür? Im Wesentlichen sind hierbei drei anzuführen:

1. Der erste Grund liegt im System der Weiterbildung an sich, das mit seiner marktgängigen Angebotsstruktur förmlich Anbieter dazu zwingt, „den Weg des geringsten Widerstandes zu gehen, d.h. die schnellste und billigste Lösung zu wählen, solange keine ausreichende Transparenz über die Leistungsfähigkeit der einzelnen Qualitätssicherungs-/Qualitätsmanagementsysteme für alle Nutzer der Weiterbildung gewährleistet ist.“ (vgl. Sautner 2005)
2. Eine zweite Schwierigkeit besteht darin, Qualität individuell für das einzelne Subjekt zu bestimmen. Denn: Qualität in der Bildungsarbeit ist – von der Einschätzung der Einzelnen her – immer auch eine hoch subjektive, persönliche Angelegenheit. Was für den einen einen gelungenen Lernprozess darstellt, muss für den anderen keinesfalls der Fall sein. Qualität aus Sicht der Nachfragenden kann deshalb immer nur eine Annäherung darstellen: zwischen Anbieter und Angebot auf der einen und den Wünschen und Bedürfnissen der Nachfragenden auf der anderen Seite. Sie muss vor allem Transparenz gewährleisten, und der Einzelne muss in der Lage sein oder in diese versetzt werden, sich ein Urteil bilden zu können.

In der Vorbereitung auf diesen Tagungsbeitrag ist mir aufgefallen, dass es kaum Studien aus der Sicht der Teilnehmenden – ihrer direkten Betroffenheit gibt –, an welchen Kriterien sie eine gelungene Weiterbildung festmachen. Das bringt mich zur Frage, die ich auch als Unterüberschrift für meinen Vortrag gewählt habe: *Ist der/die Nachfragende nicht vielfach für uns ein unbekanntes Wesen?* (Wir machen uns vielfach Bilder über ihn, aber weniger Bilder mit ihm.) Und wenn wir Kriterien aufstellen, dann neigen wir dazu, möglichst objektive Kriterien zu benennen – weil diese natürlich auch halbwegs mess- und damit überprüfbar sind. Aus der eigenen Bildungsarbeit ist uns jedoch bekannt, dass oft sehr subjektive, wenig greifbare, manchmal sogar diffuse Maßstäbe von den Einzelnen an gelungene Lernprozesse angesetzt werden – wie zum Beispiel „eine Beziehung aufbauen können“. So hat die Evaluation des Projekts „Grundbildung mit Arbeitnehmerinnen in der Schuhindustrie in Kärnten“ ergeben, dass die Beziehung der KursleiterInnen zu den Teilnehmerinnen Hauptgrund für Annahme oder Ablehnung ist. Von zwei fachlich hoch qualifizierten Trainerinnen wurde eine abgelehnt und der anderen gelang der Unterricht genau aus diesem Grund. Sie konnte eine Beziehung mit den Teilnehmerinnen aufbauen (vgl. Kastner 2006).

3. Es muss festgestellt werden, dass die bisher geringe Bedeutung des Nachfrageansatzes Ergebnis einer langen Bildungstradition hierzulande ist, die weniger das Subjekt mit seinen Bildungsbedürfnissen in den Mittelpunkt stellt als vielmehr

von außen an den Menschen herangetragene Vorgaben als Ziel von Bildungsbe-
mühungen hat (zum Beispiel der Arbeitsmarkt, der Staat, die Schule, die EU, die
Globalisierung etc.). Konkret heißt das: Wann wurden wir in unserer zumeist
langen Bildungsgeschichte wirklich gefragt, was wir wo und wie lernen möchten?
Es ist also nicht zu erwarten, dass in so kurzer Zeit ein Perspektivenwechsel in
Richtung Nachfrageorientierung gelingt (zumal es ja auch eine breite Interes-
senslage gibt, die Bildung und Weiterbildung durchaus im Sinne einer reinen An-
passungsleistung sieht, die Bildung gar verknappen will oder von
Überqualifizierung spricht).

3.2 Instrumente und Möglichkeiten nachfrage- bzw. nutzerInnen- orientierter Qualitätssicherung

Es gibt mittlerweile eine Fülle an Instrumenten und Möglichkeiten, die alle die gleichen
Grundprinzipien verfolgen: Transparenz schaffen und Information anbieten. Hierbei ist
vielfach von Seiten der Nachfragenden ein hohes Ausmaß an Urteilskraft und Selbstref-
lexionsfähigkeit gefragt.

Die wichtigsten Instrumente und Möglichkeiten nachfrage- bzw. nutzerorientierter Quali-
tätssicherung sind unter anderem folgende:

1. Gütesiegel: Das bekannteste Beispiel dieser Qualitätskontrolle ist das Oberöster-
reichische Qualitätssiegel.
2. Weiterbildungsdatenbanken/Weiterbildungsberatung: Die Verbindung beider ist
empfehlenswert, wobei in Österreich Weiterbildungsberatung noch wenig träger-
übergreifend installiert ist.
3. Checklisten/Ratgeber: Sie dienen sowohl als Instrument der Selbstevaluation als
auch für externe BeraterInnen. Gemeinsam mit dem ÖIBF wurde ein Online-
Qualitätskriterien-Katalog für Angebote der allgemeinen Erwachsenenbildung
und beruflichen Weiterbildung entwickelt, der auf www.checklist-weiterbildung.at
abrufbar ist.
4. Bildungstests: In Deutschland werden von der Stiftung Warentest seit Ende
2002 Bildungstests durchgeführt. Sie haben jedoch eine geringe Reichweite,
denn deutschlandweit gibt es mehr als 400.000 Weiterbildungsangebote von
cirka 20 000 Anbietern. Getestet werden jedoch nur etwa 100 Angebote jährlich
(vgl. BMBF 2006, o.S. und Kuwan 2005).
5. Rankings: Sie werden derzeit vor allem in Bezug auf Universitäten und Fach-
hochschulen eingesetzt.

6. Akkreditierungen: In Österreich werden derzeit Fachhochschulstudiengänge und Privatuniversitäten akkreditiert.
7. Bildungsgutscheine: Sie gehören im weitesten Sinne auch zur Kategorie der nachfrager- bzw. nutzerorientierten Qualitätssicherung.

3.3 Qualitätskriterien von Weiterbildung aus der Sicht der Nachfragenden

Im folgenden wird auf die Ergebnisse des von der Universität Klagenfurt und dem ÖIBF durchgeführten Projektes „Online-Katalog für Qualitätskriterien von Angeboten der allgemeine und beruflichen Erwachsenenbildung“ (2003) Bezug genommen, in dem Qualitätskriterien aus der Sicht der Nachfragenden formuliert wurden. Die Grundlage bildeten Interviews mit potentiellen TeilnehmerInnen, mit TeilnehmerInnen und mit ProgrammplanerInnen von Weiterbildungsanbietern (vgl. Checklist Weiterbildung 2003).

Grundsätzlich muss unterschieden werden zwischen:

1. Persönliche Erwartungen: Sie haben nicht direkt etwas mit der Qualität des Angebotes zu tun, sehr wohl aber hängt die Einschätzung der Qualität sehr stark von den persönlichen Erwartungen ab. Zu den persönlichen Erwartungen zählen folgende Punkte:
 - Welche Ziele verfolge ich mit meiner Weiterbildung?
 - Was sind meine persönlichen Beweggründe für eine Weiterbildung?
 - Welchen Nutzen erwarte ich mir?
2. Direkte Qualitätskriterien (Qualität des Angebots und des Anbieters): Diese können bewertet werden durch:
 - Beratung und Information (Informationsmaterial, persönliche Beratung, Informationsveranstaltung – Schnuppern etc.)
 - Ziele und Inhalte des Bildungsangebotes
 - Teilnahmevoraussetzungen
 - Lernkultur (Methodik/Didaktik, Lernunterlagen etc.)
 - Gruppengröße und -zusammensetzung
 - TrainerInnen, Vortragende
 - Ausstattung der Räumlichkeiten
3. Rahmenbedingungen für Qualität: Sie sind oft entscheidend, ob ein Angebot angenommen werden kann oder nicht. Folgende Kriterien sind wichtig:
 - Kosten (vor allem Preis-Leistungs-Verhältnis)

- Fördermöglichkeiten
- Zeit (Zeit und Dauer des Kurses, Erreichbarkeit etc.)
- Kinderbetreuung
- Besondere Wünsche und Bedürfnisse von TeilnehmerInnen (Barriere freier Zugang, Kinderbetreuung etc.)
- Geschäftsbedingungen (Zahlung, Kündigung und Rücktritt etc.)

3.4 Szenarien einer nachfrageorientierten Qualitätssicherung der Weiterbildung in Österreich

Aufbauend auf das Projekt „Online-Katalog für Qualitätskriterien“ haben wir in einer Machbarkeitsstudie im Rahmen des Projekts „INSIQUEB – Instrumente zur Sicherung der Qualität und Transparenz der Erwachsenenbildung in Österreich“ Szenarien entwickelt, wie man eine nachfrageorientierte Qualitätssicherung der Weiterbildung in Österreich etablieren könnte (vgl. ÖIBF 2004).

Grundprinzip ist immer eine Evaluation (in verschiedenen Formen) mit anschließender Akkreditierung, wobei am Schluss die Überlegung der Verleihung eines österreichischen Gütesiegels für Weiterbildung steht. Gegenstand der Akkreditierung ist die einzelne Bildungseinrichtung als organisatorisch für die Prozesse verantwortliche Trägerin und Anbieterin der Dienstleistung. Akkreditiert werden können:

1. öffentliche und private Weiterbildungsanbieter
2. Schulen, Berufsschulen, Fachhochschulen, Pädagogische Hochschulen, Universitäten, Privatuniversitäten
3. (Gebiets)körperschaften und deren Einrichtungen

Physische Personen können die Akkreditierung nicht beantragen, es sei denn, sie treten als Unternehmen auf. Im Folgenden werden die Szenarien kurz vorgestellt.

Szenario I *Selbstevaluation + Fremdevaluation + Akkreditierung*

- Die Einrichtung führt eine Selbstevaluation durch.
- Es ist ein Selbstevaluationsbericht zu erstellen. Als Grundlage dient ein zu entwickelndes österreichisches Instrument (Leitfaden), das ausdrücklich auch Kriterien zur pädagogischen Qualität und eine Definition gelungenen Lernens enthält. Dieses Instrument kann Elemente der gängigen Qualitätssysteme aufnehmen.

Beschreibung

- Gemeinsam mit einem Antrag auf Akkreditierung wird dieser Selbstevaluationsbericht bei der Akkreditierungsstelle eingereicht.
- Danach erfolgt eine Fremdevaluation mit einer Überprüfung vor Ort durch ein Peer-Review-Verfahren (Audit/Visitation).
- Die Ergebnisse werden in einem Bericht durch die Peers festgehalten.
- Danach erfolgt die Erteilung der Akkreditierung der Einrichtung durch die Akkreditierungsstelle. Diese kann speziell für den Bereich Weiterbildung/ Erwachsenenbildung gegründet werden, die Akkreditierung kann aber auch von einer bestehenden öffentlichen oder privaten Agentur übernommen werden oder auch durch das bm:bwk erfolgen.

Variante 1: Alle Einrichtungen, die sich um die Akkreditierung bemühen, werden vor Ort überprüft.

Variante 2: Die Überprüfung vor Ort erfolgt nur in Stichproben (Vorschlag: 10% der um Akkreditierung ansuchenden Einrichtungen).

Für die Einrichtungen, die nicht vor Ort überprüft werden, erfolgt die Akkreditierung primär anhand des Selbstevaluationsberichtes der Einrichtung.

Kriterien

Für dieses Modell gibt es gut funktionierende Vorbilder wie zum Beispiel die einrichtungsbezogene Evaluation des österreichischen Fachhochschulbereiches und das Südtiroler Modell der Akkreditierung von Bildungseinrichtungen im Rahmen der ESF-Förderung.

Voraussetzungen

Einrichtungen, die bereits über eine anerkannte Qualitätszertifizierung (unter anderem ISO, EFQM, EDUQUA, LQW) verfügen, sind schon mit dem Prozess der Selbst- und Fremdevaluation vertraut.

Es wäre zu überlegen, ob hier nicht Variante 1 von Szenario II angewandt wird.

| | |
|-----------------------------------|--|
| Sicht der Nachfragenden | <p>Ein optimales Modell, das eine hohe Markttransparenz und Nachvollziehbarkeit aufweist und das Nachfragenden eine hohe Qualität und eine nachfragefreundliche Bildungsentscheidung garantiert.</p> <p>Die Vergabe von Fördermitteln (öffentliche, EU-Gelder) wird an eine Akkreditierung gebunden (Verleih eines Österreichischen Qualitätssiegels für Weiterbildung).</p> |
| Anreize | <p>Die Kosten der Erstakkreditierung übernimmt das bm:bwk. Die Kosten für eine Agentur trägt das bm:bwk.</p> <p>Es entstehen gegenüber nichtakkreditierten Einrichtungen Konkurrenzvorteile sowohl in der Lukrierung von Fördermitteln als auch gegenüber KundInnen.</p> |
| Sanktionen | <p>Es erfolgt keine Vergabe von Fördermitteln (öffentliche, EU-Gelder) an Einrichtungen ohne Akkreditierung.</p> <p>Es entstehen gegenüber akkreditierten Einrichtungen Konkurrenznachteile.</p> <p>Österreichisches Qualitätssiegel für Weiterbildung</p> |
| Produkt der Akkreditierung | <p>Erstellen einer Liste der akkreditierten Einrichtungen und Veröffentlichung im Internet, Verwendung des Qualitätssiegels im Schriftverkehr der Einrichtungen, in Programmheften, im Internetauftritt etc.</p> |
| Dauer der Akkreditierung | <p>3-5 Jahre</p> |
| Szenario II | <p><i>Anerkannte Qualitätszertifizierung + Darlegung der pädagogischen Qualität und einer Definition gelungenen Lernens + Fremdevaluation + Akkreditierung</i></p> |
| Beschreibung | <ul style="list-style-type: none"> • Die Einrichtung ist im Besitz einer anerkannten Qualitätszertifizierung (unter anderem ISO, EFQM, EDUQUA, LQW) und legt außerdem ihre pädagogische Qualität sowie eine Definition gelungenen Lernens in einem Kurzbericht dar (im LQW-Modell sind diese schon enthalten). |

- Gemeinsam mit einem Antrag auf Akkreditierung werden das Zertifikat und der Kurzbericht bei der Akkreditierungsstelle eingereicht.
- Danach erfolgt eine Fremdevaluation mit einer Überprüfung vor Ort durch ein Peer-Review-Verfahren (Audit/Visitation).
- Die Ergebnisse werden in einem Bericht durch die Peers festgehalten.
- Danach erfolgt die Erteilung der Akkreditierung der Einrichtung durch eine Akkreditierungsstelle.
- Wie bei Szenario 1 kann die Überprüfung vor Ort in allen Einrichtungen oder stichprobenweise erfolgen.

Variante 1: Die Einrichtung verwendet ein anerkanntes Qualitätssystem, besitzt aber keine Zertifizierung, oder sie kann die Verwendung eines selbst entwickelten Qualitätssystems in einem Bericht glaubhaft machen und legt ihre pädagogische Qualität sowie eine Definition gelungenen Lernens in einem Bericht dar.

In diesem Fall werden alle Einrichtungen, die um Akkreditierung ansuchen, vor Ort überprüft. Dieses Modell wäre vor allem auch für kleinere Einrichtungen interessant.

Variante 2: Die Überprüfung vor Ort entfällt. Die Akkreditierung erfolgt ausschließlich auf Grund des Nachweises einer anerkannten Qualitätszertifizierung und der Darlegung der pädagogischen Qualität sowie einer Definition gelungenen Lernens in einem Kurzbericht.

Kriterien

Ein ähnlich optimales Modell wie Szenario I, das eine hohe Markttransparenz und Nachvollziehbarkeit aufweist und das Nachfragenden eine hohe Qualität und eine nachfragefreundliche Bildungsentscheidung garantiert.

Sicht der Nachfragenden

Die Transparenz, Nachvollziehbarkeit und letztlich die Sicherheit für die Nachfragenden sinkt mit den Varianten 1 und 2. Letztere lässt durch den Verzicht auf eine Überprüfung vor Ort nur Minimalstandards zu.

Anreize Wie bei Szenario I

Sanktionen Wie bei Szenario I

Produkt der Akkreditierung Österreichisches Qualitätssiegel für Weiterbildung. Dieses sollte jedoch nicht für Variante 2 vergeben werden. Es ist zu überlegen, ob hier möglicherweise zwei Stufen einer Akkreditierung (1. Stufe: Qualitätssiegel für Weiterbildung, 2. Stufe: „Nur“ Akkreditierung) einzuführen sind.

Erstellen einer Liste der akkreditierten Einrichtungen und Veröffentlichung im Internet

Verwendung des Qualitätssiegels im Schriftverkehr der Einrichtungen, in Programmheften, im Internetauftritt etc.

Dauer der Akkreditierung 3-5 Jahre

Szenario III ***Akkreditierung per definitionem***

- Bei diesem Szenario entfallen Selbst- und Fremdevaluation.
- Die Einrichtung bringt einen begründeten Antrag auf Akkreditierung bei der Akkreditierungsstelle ein. Im Rahmen dieses Antrages sind die Geschäftsordnung und das Weiterbildungsangebot der Einrichtung darzulegen.

Beschreibung

- Aufgrund einer vorgefertigten Liste, die die in Österreich anerkannten Weiterbildungseinrichtungen (zum Beispiel KEBÖ-Einrichtungen) oder die auf gesetzlichen Grundlagen arbeitenden Anbieter (zum Beispiel Schulen für Berufstätige, Universitätslehrgänge) enthält, wird die Akkreditierung per definitionem vorgenommen.

Kriterien

Sicht der Nachfragenden

Die Qualitätskriterien sind nicht nachvollziehbar, die Anerkennung erfolgt mehr oder weniger willkürlich und ist sehr anfechtbar. Gegenüber dem Status quo ist keine Verbesserung ersichtlich.

| | |
|------------------------------------|---|
| Interesse der Einrichtungen | Gegenüber dem Status quo ist keine Verbesserung ersichtlich. |
| Anreize | Der Anreiz ist gering, er ist aber möglicherweise durch die Veröffentlichung einer entsprechenden Liste im Internet für die Einrichtungen gegeben. |
| Sanktionen | keine |
| Produkt der Akkreditierung | Die Einrichtung wird auf einer Liste akkreditierter Einrichtungen aufgenommen. Diese wird ins Internet gestellt. Ein Qualitätssiegel wird nicht vergeben. |
| Dauer der Akkreditierung | 3-5 Jahre |

3.5 Schlussbemerkungen

Abschließend wird zur Beschreibung von Qualität in der Weiterbildung folgendes zusammengefasst. Qualität in der Weiterbildung aus einer kritischen Perspektive betrachtet ist:

- wenn Lernen anderen Grundstrukturen folgt wie die Produktion von Autos. Lernen braucht Zeit, Zuwendung und Freiräume für die Auseinandersetzung mit den Gedanken, Dingen und Personen unserer Welt;
- wenn den Lernarrangements eine Bildungsphilosophie zugrunde liegt, die Halt und Orientierung verspricht;
- wenn mehr Fragen gestellt als vorschnelle Antworten gegeben werden. Fragen öffnen den Blick auf Neues, Unerwartetes, noch nicht Gedachtes;
- wenn Eigensinn und Eigenwilligkeit Angebote und Lerndesigns bestimmen. Denn nur anzubieten, was scheinbar am Bildungsmarkt ankommt, finde ich nicht nur phantasielos, sondern angesichts der künftigen Herausforderungen, die zu bewältigen sind, geradezu kontraproduktiv;
- wenn Kontinuität und Stabilität der Bildungsarbeit einer Einrichtung längerfristig gesichert sind. Im Übrigen bin ich der Meinung, dass Weiterbildung eine öffentliche Aufgabe ist, die der öffentlichen Finanzierung und Förderung bedarf.

3.6 Quellen

BMBF 2006. Weiterbildungstests. <http://www.bmbf.de/de/144.php> (21.12.09)

Checklist Weiterbildung 2003. URL: www.checklist-weiterbildung.at (21.12.09)

Kastner, Monika: Evaluation zum Projekt Bildung wieder entdecken. Über Möglichkeiten und Grenzen der Bildungsarbeit mit „Bildungsfernen“, (EQUAL Entwicklungspartnerschaft In.Bewegung, unveröffentlichter Bericht), Klagenfurt 2006.

Kuwan, Helmut: Empirische Untersuchung der Wirkungen von Weiterbildungstests auf den deutschen Weiterbildungsmarkt - Integrierter Gesamtbericht - Untersuchung im Auftrag der Stiftung Warentest, Berlin, München 2005.

Stiftung Warentest. <http://www.test.de/themen/bildung-soziales/weiterbildung/> (21.12.09)

ÖIBF: Qualitätssicherung und -entwicklung in der österreichischen Erwachsenenbildung. Eine Studie im Rahmen des Projekts „Instrumente zur Sicherung der Qualität und Transparenz in der Erwachsenenbildung in Österreich“ (INSIQUEB), Wien 2004.

Sauter, Edgar: Qualitätssicherung in der SGB III-geförderten Weiterbildung. Manuskript vom Januar 2005.

URL: http://www.oeibf.at/files/oeibf_qualitaet_EB.pdf (14.09.06)

4 Zur Qualität von Förderstrukturen in der Weiterbildung

Ingrid Putz, Franziska Haydn

Der vorliegende Artikel folgt dem Vortrag von Michael Tölle¹⁸, AK Wien, "Zur Qualität von Förderstrukturen in der Erwachsenenbildung". Der Vortrag wurde im Rahmen der Veranstaltung „Qualität in Berufsorientierung und Weiterbildung“ am 6. Juni 2006 in Wien, im AK Bildungszentrum, gehalten. Der Artikel folgt inhaltlich der Gliederung der Präsentation, einige Inhalte wurden zusätzlich von der Autorin recherchiert und aufgenommen. Zunächst wird ein allgemeiner Überblick über die Weiterbildungsbeteiligung in Österreich gegeben. Anschließend folgt eine Zusammenstellung der verschiedenen Modelle der neun Bundesländer zur Unterstützung der beruflichen Erwachsenenbildung. Den Artikel beschließen eine Kurzdarstellung des Modells Bildungskarenz sowie der steuerlichen Anreize zur Weiterbildung in Österreich.

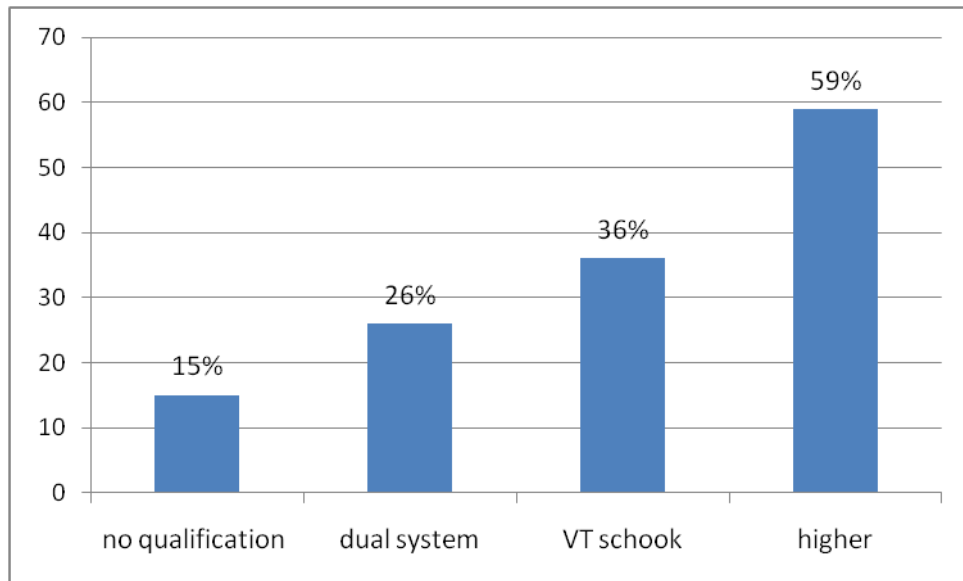
4.1 Betriebliche Weiterbildung in Österreich

Für eine Übersicht über das Ausmaß der Teilnahme an betrieblicher Weiterbildung stehen zu Beginn dieses Artikels einige Abbildungen zur Weiterbildungsbeteiligung in Österreich. Die angegebenen Daten stammen aus Studien von IFES und SORA aus den Jahren 1999, 2003 und 2005 und wurden alle im Auftrag der AK durchgeführt.

Dabei zeigt sich deutlich, dass betriebliche Weiterbildung primär jene Beschäftigten in Anspruch nehmen (können), die bereits über eine höhere Erstausbildung verfügen sowie, dass Angestellte eine stärkere Weiterbildungsbeteiligung aufweisen als ArbeiterInnen.

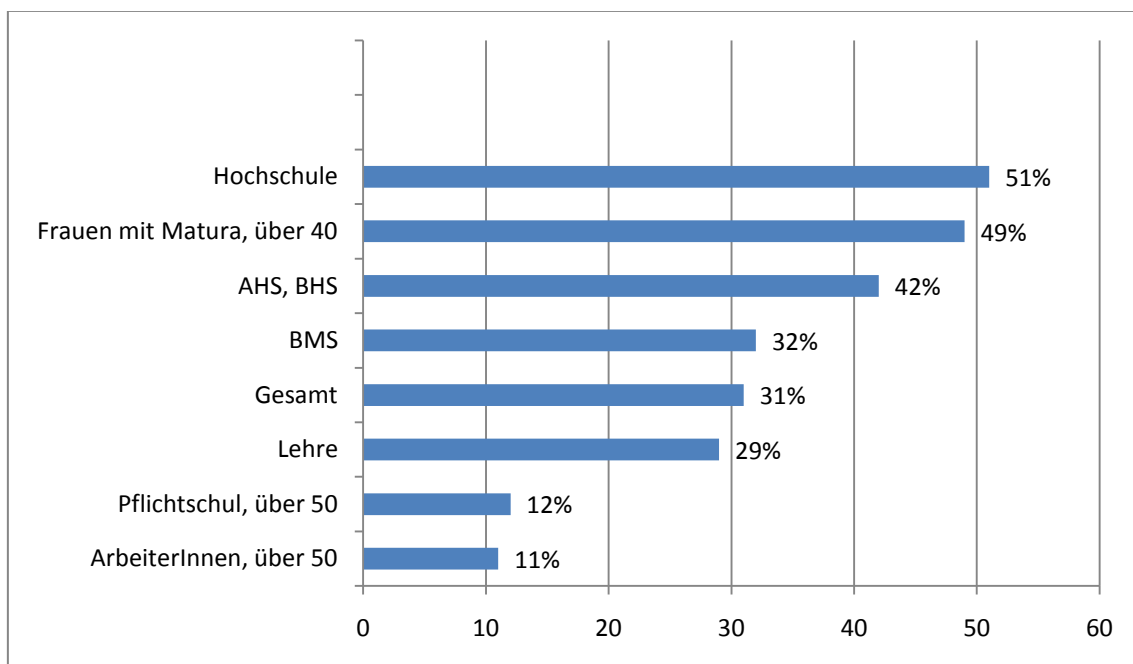
Die nachfolgende Abbildung zeigt deutlich die stärkere Weiterbildungsbeteiligung bei Beschäftigten, die bereits über ein hohes formales Qualifikationsniveau verfügen: Während nur 15% der ungelernten Beschäftigten und rd. ein Viertel der Beschäftigten mit Lehrabschluss an betrieblicher Weiterbildung partizipieren sind es rd. 60% der Beschäftigten mit höherem Bildungsabschluss.

¹⁸ Zur Qualität von Förderstrukturen in der Weiterbildung. Vortrag von Michael Tölle, AK Wien, im Rahmen der Veranstaltung „Qualität in Berufsorientierung und Weiterbildung“ am 6. Juni 2006 in Wien, AK Bildungszentrum.

Abbildung 1: Teilnahme an betrieblicher Weiterbildung, in %

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Benachteiligung besonderer einzelner Gruppen von Erwerbstätigen hinsichtlich ihrer Weiterbildungsbeteiligung: so partizipieren nur jeweils knapp über 10% der ArbeiterInnen und PflichtschulabsolventInnen die älter als 50 Jahre sind an Weiterbildung, während dieser Wert insgesamt bei 31% liegt.

Wiederum deutlich zeigt sich die bevorzugte Rolle von HochschulabsolventInnen, die mit 51% die größte Gruppe von Personen bilden, die Weiterbildung in Anspruch nehmen.

Abbildung 2: aktuelle Weiterbildungsbeteiligung, in %

4.2 Länderförderungen

Die Förderungen der berufsbezogenen Weiterbildung von Erwachsenen ist in den einzelnen österreichischen Bundesländern sehr unterschiedlich. Differenzen bestehen u.a. hinsichtlich der Höhe der Förderungen oder dem Kreis der Anspruchsberechtigten. Ganz allgemein gelten für die verschiedenen Förderprogramme aber ähnliche Anspruchsvoraussetzungen wie, dass der Hauptwohnsitz oder die Arbeitsstätte seit einer bestimmten Zeit (üblicherweise ein Jahr) im betreffenden Bundesland liegt oder der Kursinhalt auf berufliche Weiterbildung und/oder Höherqualifizierung bezogen ist - so werden bspw. ausdrücklich keine Hobbykurse gefördert. Weiters müssen die Bildungsträger bestimmte Qualitätskriterien erfüllen und die Kosten in der Regel persönlich erwachsen und dürfen nicht durch Dritte, wie insbesondere die ArbeitgeberInnen getragen werden. In einzelnen Fällen ist aber eine Kombination von Förderungen möglich. Auf Zuerkennung der Förderung besteht kein Rechtsanspruch.

Im Folgenden soll nun ein kurzer Überblick über die einzelnen Fördermodelle der Bundesländer gegeben werden.

Im **Burgenland** kann der sog. "Qualifikationsförderungszuschuss" in Anspruch genommen werden. Mit diesem können ArbeitnehmerInnen, Arbeitslose, Arbeitssuchende, Lehrlinge sowie Zivil- und Präsenzdienler für berufliche Weiterbildungen bzw. Maßnahmen zur Höherqualifizierung Förderungen erhalten. Die Einkommensgrenze für die Inanspruchnahme liegt für AlleinverdienerInnen bei EUR 2.559 brutto monatlich - diese Einkommensgrenze erhöht sich um jeweils 10% für jedes Kind für das Familienbeihilfe bezogen wird bzw. den/die EhepartnerIn - bzw. für das Familieneinkommen bei EUR 4.094 brutto monatlich. Mit dem Qualifikationsförderungszuschuss können bis zu 75% der Kurskosten gedeckt werden.

In **Kärnten** gibt es im Rahmen der Arbeiternehmerförderung des Landes den sog. "Bildungsscheck" für ArbeitnehmerInnen und Lehrlinge. Gefördert werden u.a. Kurse zur beruflichen Höherqualifizierung, EDV- und Sprachkurse, Vorbereitungskurse zu Meister- oder Konzessionsprüfung, Lehrabschluss- oder Berufsreifeprüfung. Ein Anspruch auf dieses Fördermodell wird je nach Einkommen des Vorjahres zuerkannt. Bei Entfall des Einkommens sind bis zu EUR 546 monatlich möglich. Für die zu fördernden Kurskosten gilt ein Selbstbehalt von EUR 180. Weiters können auch Schulgelder und Fahrtkosten gefördert werden. Der Selbstbehalt gilt nicht für Lehrlinge oder Vorbereitungskursen auf die Berufsreifeprüfung. Zusätzlich bietet die Arbeiterkammer Kärnten den Bildungsgutschein in der Höhe von EUR 100 bzw. 150 (Lehrlinge und Ältere ArbeitnehmerInnen).

Niederösterreich hat 2005 die sog. "Bildungsförderung" eingeführt. Dabei werden ArbeitnehmerInnen bis 45 Jahre und BezieherInnen von Kinderbetreuungsgeld mit 50% der Kurskosten gefördert, ArbeitnehmerInnen ab 45 Jahren, WiedereinsteigerInnen sowie SozialhilfebezieherInnen mit 80%. Es gilt für beide Gruppen eine Förderobergrenze

von EUR 2.640, die im Förderzeitraum bis 2010 ausgeschöpft werden können. Die Kurskosten müssen zumindest EUR 70 betragen. Im Falle von Vorbereitungskursen auf eine Meister- oder Konzessionsprüfung können auch beim AMS als arbeitslos gemeldete Personen gefördert werden. Weitere Bedingung ist u.a., dass die Qualifizierungen von anerkannten Bildungsträgern durchgeführt werden. Die Arbeiterkammer Niederösterreich bietet einen Bildungsbonus im Wert von EUR 100 bzw. 200 (Arbeitslose).

In **Oberösterreich** besteht das "Bildungskonto" zur Förderung von berufsorientierter Weiterbildung oder Umschulungen. Je nach Zielgruppe und Qualifizierung ist das Bildungskonto unterschiedlich gestaltet: Das "Allgemeine Bildungskonto" bietet für Menschen die höchstens Reifeprüfungsabschluss haben eine Förderung von 50% der Kurskosten, maximal jedoch EUR 730. Dabei müssen mindestens drei Viertel der Qualifizierungsmaßnahme absolviert worden sein. Für Personen ab 40 Jahren unabhängig von ihrem formalen Qualifikationsniveau oder Personen ohne Bildungsabschluss werden in diesem Modell 80% der Kurskosten, maximal EUR 1.100 gefördert. Weiters besteht das "Spezielle Bildungskonto", das 50% der Kurskosten, maximal jedoch EUR 1.460 fördert. Für Personen ab 40 Jahren unabhängig von ihrem formalen Qualifikationsniveau oder Personen ohne Bildungsabschluss gilt auch hier, dass 80% der Kurskosten, maximal EUR 1.830, gefördert werden können. Gewährt wird diese Förderung für Qualifizierungen, die mit einem Abschlusszeugnis oder einer Abschlussprüfung enden oder auf eine spezielle Berufsausbildungsprüfung vorbereiten, wie bspw. Werkmeisterausbildung oder Meister-, Befähigungs- oder Unternehmerprüfung.

Das "Besondere Bildungskonto" richtet sich an Karenzierte oder WiedereinsteigerInnen unabhängig von ihrer schulischen Qualifikation, im Rahmen von konkreten Projekten, die den Wiedereinstieg unterstützen sollen und spezifischen Qualitätskriterien unterliegen. Gefördert werden 75% der Kurskosten, maximal jedoch EUR 1.100. Für diese Kurse können auch andere Förderungen in Anspruch genommen werden (sh. Kapitel 4 in diesem Artikel), insgesamt jedoch nur bis zu 100% der anfallenden Kosten, weiters werden Förderanträge für das Allgemeine oder Spezielle Bildungskonto davon nicht berührt.

Das Land **Salzburg** fördert berufliche Weiterbildung mit dem sog. "Bildungsscheck". Dieser ersetzt bei Kurskosten von mind. EUR 200 50% dieser Gebühren, maximal jedoch EUR 830. Es werden jeweils 50% der Förderung nach Genehmigung des Antrags und 50% nach Vorlage einer schriftlichen Bestätigung über den erfolgreichen Abschluss ausbezahlt. Gefördert werden Qualifikationen im Zusammenhang mit der derzeitigen oder einer angestrebten beruflichen Tätigkeit. Auch die durchführenden Bildungsträger müssen bestimmten Kriterien entsprechen, wie bspw. ein zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem haben. Die geförderten Kurskosten dürfen nicht von Dritten getragen werden. Voraussetzung für die Inanspruchnahme ist, dass der höchste formale Bildungsabschluss unter Hochschulniveau liegt, ausgenommen davon sind WiedereinsteigerInnen in den Arbeitsmarkt.

In der **Steiermark** bestehen zwei Varianten des sog. "Steirischen Bildungsschecks". Dieser Bildungsscheck umfasst einerseits eine 100%ige Kurskostenförderung für die Berufsreifeprüfung und wird Lehrlingen und LehrabsolventInnen bis 35 Jahre gewährt. 50% der Kosten werden dabei bei Vorlage der ersten Teilprüfungszeugnisse ausbezahlt, der Rest bei Vorlage des Berufsreifeprüfungszeugnisses. Die zweite Variante des Bildungsschecks ist ebenfalls an Lehrlinge und LehrabsolventInnen bis zum Alter von 25 Jahren gerichtet. Für jedes Kind verschiebt sich die Altersgrenze um zwei Jahre nach hinten, Präsenz- oder Zivildienst werden berücksichtigt. Bei Kurskosten von zumindest EUR 200 werden bis zu 50% der Gebühren ersetzt, maximal jedoch EUR 500. Möglich ist eine Inanspruchnahme des Bildungsschecks für mehrere Kurse, die aber jeweils zumindest EUR 200 kosten müssen. Förderbar sind Kurse zur beruflichen Höherqualifizierung, Qualifizierungen im Bereich Kommunikations- und Teamfähigkeit, Rhetorik usw. sowie Sprach- oder EDV-Ausbildungen. Auf beide Förderungen besteht kein Rechtsanspruch. Die Kosten der Ausbildungen dürfen nicht von Dritten wie bspw. ArbeitgeberInnen getragen werden. Die Arbeiterkammer Steiermark vergibt an ihre Mitglieder zweimal jährlich einen Bildungsscheck zu je EUR 50.

Das Land **Tirol** kennt drei unterschiedliche Modelle zur Förderung von Weiterbildung: Bildungsgeld, Ausbildungsbeihilfe und Bildungsdarlehen. Das Bildungsgeld update setzt sich aus zwei Teilen zusammen: die Basisförderung ersetzt bei Kursen mit Gebühren von mind. EUR 150 bis zu 35% der Kosten, maximal jedoch EUR 700 jährlich. Darüber hinaus werden mit der Zusatzförderung formale, positive Abschlüsse gefördert. Sofern die Prüfung positiv absolviert wurde, werden zusätzlich 25% an Förderung gewährt (bis zu EUR 500). Gerichtet ist diese Förderung an ArbeitnehmerInnen, WiedereinsteigerInnen, Arbeitslose (die keine AMS-geförderten Kurse erhalten), Karenzierte aber auch Selbstständige (bis fünf MitarbeiterInnen), und zumindest 75% der jeweils geförderten Kurse absolvieren. Die Ausbildungsbeihilfe wird gewährt um den Einkommensentfall zumindest teilweise auszugleichen, wenn für die Weiterbildung die Berufstätigkeit reduziert oder unterbrochen wurde. Sie wird auch Lehrlingen gewährt. Die Ausbildungsbeihilfe beträgt je nach bisheriger Dauer der Berufstätigkeit monatlich 25% oder 30% des Einkommensverlust, maximal jedoch EUR 250 bzw. 300. Bedingung für die Zuerkennung ist u.a., dass das Haushaltseinkommen vor Beginn der Schulung nicht höher ist als der jeweils zutreffende zweifache Ausgleichszulagenrichtsatz. Lehrlinge und WiedereinsteigerInnen erhalten monatlich EUR 100. Das Bildungsdarlehen ist ein zinsfreier Kredit von maximal EUR 5.000 den das Land gewährt und mit dem Ausbildungsmaßnahmen finanziert werden können. Diese können einer möglichen zukünftigen beruflichen Selbstständigkeit dienen. Auch hier gilt neben anderen Bedingungen, dass das Haushaltseinkommen bestimmte Einkommensgrenzen nicht übersteigt.

Ebenfalls drei verschiedene Förderungsmodelle bestehen in **Vorarlberg**: "Bildungskonto", "Bildungsprämie" und "Startkapital". Das Bildungskonto ist für alle Personen vorgesehen, die wegen einer mindestens einsemestrigen Vollzeitausbildung ihre Berufstätigkeit aufgeben oder stark einschränken müssen. Dabei wird eine Förderung

von monatlich EUR 275 gewährt, im Jahr insgesamt jedoch maximal EUR 2.000. Die Bildungsprämie richtet sich an ArbeitnehmerInnen, deren höchster Bildungsabschluss die Reifeprüfung ist und die berufsbegleitend eine Weiterbildung besuchen. Dazu zählen bspw. Universitätslehrgänge oder Werkmeisterschulen, Vorbereitungskurse zu einer Meister- oder Konzessionsprüfung, Lehrabschluss- oder Berufsreifeprüfung. Dabei werden für Lehrgänge 33% der Kurskosten ersetzt, für berufsbildende Kurse mit einer Mindestdauer von 80 Stunden 25% der Kurskosten. Für beide Fälle gilt eine Förderhöhe von maximal EUR 2.200. "Bildungskonto" und "Bildungsprämie" können Personen in Anspruch nehmen, die zuletzt in Vorarlberg beschäftigt waren und zumindest ein Jahr im EWR-Raum erwerbstätig waren. Das Startkapital unterstützt WiedereinsteigerInnen mit der Förderung von 50% der Kurskosten, maximal EUR 2.000.

In **Wien** gibt es eine in Österreich einzigartige Konstruktion für Weiterbildungsförderung, nämlich den „WAFF“ (Wiener ArbeitnehmerInnenförderungsfonds). Die Aufgabe des WAFF ist es, die berufliche Weiterbildung der Wiener ArbeitnehmerInnen zu fördern. Dafür gibt es verschiedene Instrumente. Hier werden das sog. "Weiterbildungskonto", "FRECH - Frauen ergreifen Chancen", "Pisa plus" sowie "nova kareuz" näher beleuchtet.

Die Unterstützung durch das Weiterbildungskonto richtet sich u.a. an ArbeitnehmerInnen und Lehrlinge, Karenzierte, WiedereinsteigerInnen, Präsenz- und Zivildienner, Freie DienstnehmerInnen und Neue Selbstständige, Arbeitslose und SozialhilfeempfängerInnen, und ist je nach anspruchsberechtigten Personen bzw. Qualifikation in drei Höhen gegliedert. Grundsätzlich können Beschäftigte eine Förderung von 50% der Kurskosten und Prüfungsgebühren erhalten, maximal jedoch EUR 200 in zwei Jahren, bei Kurskosten von zumindest EUR 75. Für Arbeitslose, Karenzierte und SozialhilfebezieherInnen erhöht sich der absolute Förderbetrag auf EUR 300. Für Weiterbildungen mit dem Ziel einer formalen Höherqualifikation (Berufsreifeprüfung, Werkmeisterprüfung, Nachholen von Lehr- oder Hauptschulabschluss) werden 80% der Kurskosten gefördert, maximal jedoch EUR 450.

"Pisa plus" ermöglicht das kostenlose Nachholen eines Lehrabschlusses oder eines Hauptschulabschlusses im Zweiten Bildungsweg, ersetzt werden maximal EUR 2.000. Mit 90% der Kurskosten, maximal jedoch EUR 1.100, können Weiterbildungen für Personen gefördert werden, die höchstens Pflichtschulabschluss haben, oder wenn ein ausländischer Bildungsabschluss in Österreich nicht anerkannt wird. Eine 70%-ige Kurskostenförderung können Personen ab dem 40. Lebensjahr in Anspruch nehmen, maximal werden dabei EUR 1.100 zur Verfügung gestellt. Die Kurskosten müssen im Programm Pisa plus zumindest EUR 200 betragen.

Das Programm "Frech - Frauen ergreifen Chancen" richtet sich an berufstätige Wienerinnen deren höchster formaler Bildungsabschluss eine berufsbildende mittlere Schule oder eine Lehrabschluss ist. Dabei werden Qualifizierungsmaßnahmen mit bis zu 90% der Kurskosten gefördert, maximal jedoch mit EUR 3.700.

"NOVA Karenz" unterstützt berufstätige Frauen und Männer vor, während und nach einer Eltern- oder Pflegekarenz. Primäres Anliegen ist Beratung hinsichtlich Vereinbarkeit von Familie und Beruf, dem beruflichen Wiedereinstieg aber auch bezüglich Weiterbildung während der Karenz sowie beruflicher Weiterentwicklung nach dem Wiedereinstieg. Darüber hinaus kann aber auch finanzielle Unterstützung bis zu EUR 2.700 für Qualifizierungsmaßnahmen gewährt werden.

Auch die Arbeiterkammer Wien bietet ihren Mitgliedern einen 100-Euro-Bildungsgutschein, der für verschiedenste Kurse auf den VHS etc. eingelöst werden kann.

Während es einerseits ausgesprochen erfreulich ist, dass mittlerweile alle neun österreichischen Bundesländer Förderprogramme für die berufliche Weiterbildung von ArbeitnehmerInnen installiert haben, muss andererseits die Heterogenität der einzelnen Programme zu denken geben; dazu ein Beispiel:

Die Vorbereitung auf die Berufsreifeprüfung kostet in der Steiermark, in Salzburg und Oberösterreich rd. EUR 3.000. Der Absolvent einer Handelsschule bekommt im steirischen Salzkammergut, etwa in Bad Aussee, keine Förderung des Landes, ein paar Kilometer weiter in St. Gilgen am Wolfgangsee EUR 365 über den „Bildungsscheck“ des Landes Salzburg, wieder ein paar Kilometer weiter in Bad Ischl EUR 1.460 über das Bildungskonto des Landes Oberösterreich. Zurück in der Steiermark bekommt der Nachbar des Handelsschulabsolventen, ein gelernter Tischler, 100% der Kosten für die Berufsreifeprüfung vom Land Steiermark refundiert.

Ob sich Österreich diesen ungleichen Zugang zur Weiterbildung, insb. zum Zweiten Bildungsweg leisten kann, muss natürlich hinterfragt werden. Die Förderung der Weiterbildung darf nicht vom Wohnsitz abhängig sein; das zu steuern wäre natürlich Aufgabe des Bundes.

4.3 Bildungskarenz

Das Modell der Bildungskarenz besteht in Österreich seit dem Jahr 1998. Damit können bei privaten ArbeitgeberInnen beschäftigte Personen für die Dauer von mindestens zwei und maximal zwölf Monaten in Abstimmung mit ihrem/ihrer ArbeitgeberIn eine Karenzierung in Anspruch nehmen. Sie erhalten in dieser Zeit vom AMS das sog. "Weiterbildungsgeld" in der Höhe des (fiktiven) Arbeitslosengeldanspruch. BezieherInnen des Weiterbildungsgeldes sind kranken- und unfallversichert. Personen ab 45 sind auch pensionversichert.

Voraussetzungen für die Inanspruchnahme sind die nachweisliche Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme im Ausmaß von zumindest 16 Stunden pro Woche, die Erfüllung der Anspruchsvoraussetzungen für das Arbeitslosengeld und eine sechsmonatige durchgehende Beschäftigung bei einem Unternehmen. Weiters ist die Bildungskarenz mit dem/der ArbeitgeberIn zu vereinbaren. Eine weitere Bildungskarenz kann erst nach vier Jahren nach Abschluss der letzten in Anspruch genommen werden.

Die Inanspruchnahme dieses Modells war seit ihrem Bestehen gering, wenn auch Schwankungen unterworfen. Das verdeutlichen besonders die Anteile der LeistungsbezieherInnen an den unselbstständig Beschäftigten insgesamt in nachstehender Tabelle. Im Februar 2006 bezogen 1.144 Personen Weiterbildungsgeld vom AMS.

Tabelle 1: BezieherInnen von Weiterbildungsgeld 1998 bis 2005, Anteil an unselbstständig Beschäftigten

| Jahresdurchschnitt | unselbstständig Beschäftigte | Bildungskarenz-bezieherInnen | Anteil |
|--------------------|------------------------------|------------------------------|--------|
| 1998 | 3.076.667 | 217 | 0,007% |
| 1999 | 3.107.898 | 1.426 | 0,046% |
| 2000 | 3.133.738 | 3.502 | 0,112% |
| 2001 | 3.148.155 | 3.010 | 0,096% |
| 2002 | 3.155.161 | 949 | 0,030% |
| 2003 | 3.184.759 | 1.082 | 0,034% |
| 2004 | 3.198.591 | 1.217 | 0,038% |
| 2005 | 3.230.286 | 1.317 | 0,041% |

Quelle: AMS Juli 2006

Tabelle 2: BezieherInnen von Weiterbildungsgeld 1998 bis 2005 nach Geschlecht

| Jahr | gesamt | Frauen | Männer |
|------|--------|--------|--------|
| 1998 | 217 | 156 | 61 |
| 1999 | 1.426 | 1.236 | 190 |
| 2000 | 3.502 | 3.211 | 291 |
| 2001 | 3.010 | 2.690 | 320 |
| 2002 | 949 | 611 | 338 |
| 2003 | 1.082 | 694 | 388 |
| 2004 | 1.217 | 787 | 430 |
| 2005 | 1.317 | 899 | 418 |

Quelle: AMS Juli 2006

In ihrer ursprünglichen Form war es möglich, die Bildungskarenz auch in unmittelbarem Anschluss an eine Elternkarenz in Anspruch zu nehmen. Mit 1. 1. 2001 wurde diese Möglichkeit durch die Novellierung des AVRAG eingestellt. Diese Gesetzesänderung erklärt auch den starken Rückgang der Zahl der Bildungskarenzierten von 2000 auf 2001. Seit der Einführung des Kinderbetreuungsgeldes ist wiederum ein unmittelbarer Antritt einer Bildungskarenz nach der Elternkarenz möglich. Da das Kinderbetreuungsgeld keine Leistung des AMS ist, kann der Bezug von Weiterbildungsgeld wieder direkt anschließend an die Karenz erfolgen, oder sogar gleichzeitig. Während des Bezugs von Weiterbildungsgeld ist ein Zuverdienst bis zur Geringfügigkeitsgrenze möglich.

Mögliche Erklärungen für die geringe Inanspruchnahme der Bildungskarenz sind die geringe Höhe des Weiterbildungsgeldes, die bei Aufgabe der Beschäftigung auch für nur kurze Zeit zu starken finanziellen Einbußen führen kann und die Attraktivität des Modells einschränkt. Darüber hinaus kann eine Bildungskarenz im Verlauf von vier Jahren nur einmal angetreten werden. Unter Umständen führt das dazu, die gesamte mögliche Dauer von einem Jahr auszuschöpfen, um nicht Ansprüche "zu verlieren". Die notwendige Zustimmung der ArbeitgeberInnen ist dann aber vielleicht schwieriger zu gewinnen, da im Unternehmen die Arbeitskraft ja für diesen Zeitraum ersetzt werden muss.

4.4 Steuerliche Anreize zur Weiterbildung

Im Zusammenhang mit der ausgeübten beruflichen bzw. betrieblichen Tätigkeit stehende Ausgaben für berufliche Aus- und Weiterbildung können als Werbungskosten bzw. Betriebsausgaben geltend gemacht werden und steuerlich abgesetzt werden. Dazu zählen auch der Besuch von berufsbildenden (höheren) Schulen und Fachhochschulen aber auch Umschulungsmaßnahmen die auf einen Einstieg in eine neue berufliche Tätigkeit vorbereiten. Ausgeschlossen sind bspw. Bildungsgänge die den Charakter von Hobbykursen haben.

Für unselbstständig Beschäftigte gibt es in Österreich im Rahmen der ArbeitnehmerInnenveranlagung und für Selbstständige bei der Erklärung der Einkommenssteuer an das Finanzamt die Möglichkeit, Ausgaben für Weiterbildung als Absetzbeträge bei der Berechnung der Steuer geltend zu machen. Diese Aufwendungen müssen der beruflichen Qualifizierung oder einer Umschulung dienen. Genutzt werden diese Möglichkeiten allerdings nur zu einem sehr geringen Teil, nur rd. 6% der erwerbstätigen KursteilnehmerInnen setzen ihre Aufwendungen für die berufliche Weiterbildung von der Steuer ab und erhalten so eine staatliche Förderung dafür.

Seit der Steuerreform 2002 sind folgende Qualifizierungen für die steuerliche Absetzbarkeit relevant: generell einführende EDV-Kurse, generell einführende Wirt-

schaftskurse, die meisten Sprachkurse. Bei spezielleren Kursinhalten muss der Bezug zum Beruf ersichtlich sein. Ganz wichtig im Zeitalter des mehrmaligen Berufswechsels: Kosten längerfristiger Ausbildungen, die für ein neues Berufsfeld qualifizieren, sind nun auch steuerlich absetzbar. Die Ausgaben für diese Weiterbildungsmaßnahmen müssen mindestens EUR 132 betragen, das Bruttomonatseinkommen muss über EUR 1.127 liegen (darunter wird keine Lohnsteuer entrichtet, daher kann auch keine Lohnsteuer vergütet werden).

Zur Veranschaulichung der Möglichkeiten durch die steuerliche Absetzbarkeit für ArbeitnehmerInnen dient folgendes Rechenbeispiel: Bei einem Bruttomonatseinkommen von EUR 1.800 werden EUR 900 für berufliche Weiterbildung aufgewendet. Im Rahmen der ArbeitnehmerInnenveranlagung werden dafür aufgrund der verringerten Steuerberechnungsbasis EUR 294 refundiert, was rechnerisch die Ausgaben für die Weiterbildung auf EUR 606 sinken lässt.

An steuerlichen Anreizen für Unternehmen bestehen für weiterbildungsbezogene Aufwendungen der sog. "Bildungsfreibetrag" sowie die "Bildungsprämie". Der Bildungsfreibetrag betrug seit dem Jahr 2000 9% für extern durchgeführte Bildungsmaßnahmen, seit 2003 ist dieser Satz auf 20% erhöht, darüber hinaus können auch intern durchgeführte Qualifizierungen geltend gemacht werden. Damit können sowohl die tatsächlichen Kosten als auch der Bildungsfreibetrag als fiktive Betriebsausgabe geltend gemacht werden. Der Bildungsfreibetrag führt somit zu einer Reduktion der Steuerbemessungsgrundlage um insgesamt 120% der eigentlichen Ausgaben für die Qualifizierungsmaßnahme und damit zu einer verringerten Steuerbelastung.

Alternativ zu diesem Freibetrag kann seit 2003 die Bildungsprämie beantragt werden, mit der vom Unternehmen bezahlte Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen der MitarbeiterInnen gefördert werden. Dies macht dann Sinn, wenn der Betrieb keinen Gewinn vor Steuern aufweist. Dabei können 6% der tatsächlichen Ausgaben im Rahmen der Einkommens- bzw. Körperschaftssteuererklärung geltend gemacht werden. Bei Zuerkennung wird diese Förderung dem Abgabekonto gutgeschrieben. Auch für diese Steueranreize für Unternehmen ein Rechenbeispiel zur Veranschaulichung: Für eine Weiterbildungsmaßnahme fallen für ein Unternehmen die folgende Kosten an:

| | |
|----------------|--------------|
| Trainer | 3.400 |
| Kursort | 900 |
| Kursunterlagen | 200 |
| Hotel/Reise | 500 |
| Summe | 5.000 |

Dabei können von den direkten Kurskosten (Trainer, Kursort, Kursunterlagen) 20%, d.s. EUR 900, geltend gemacht werden und so die Steuerbasis um EUR 900 verringert werden. Bei einem angenommenen Steuersatz von 50% kommt es zu einer Steuerersparnis von EUR 450 (weil diese EUR 900, die sonst Gewinn wären, nicht versteuert werden).¹⁹

Im Falle der Inanspruchnahme der Bildungsprämie könnten in diesem Beispiel 6% der direkten Kurskosten (Trainer, Kursort, Kursunterlagen) dem Abgabekonto gutgeschrieben werden, d.s. EUR 270.

Soweit ein kurzer Überblick über die Möglichkeiten der Förderung von beruflicher Weiterbildung in Österreich. Deutlich wurden dabei die ungleichen Voraussetzungen für den Zugang: Neben der schon angesprochenen ungleichen Behandlung von ArbeitnehmerInnen im verschiedenen Bundesländern aufgrund der unterschiedlichen Länderbestimmungen sticht insbesondere die Bevorzugung von bereits höher Qualifizierten ins Auge. Angesichts auch der schlechteren Arbeitsmarktchancen geringer Qualifizierter müsste hier eine Trendwende angestrebt werden.

Die geringe Inanspruchnahme der Bildungskarenz legt auch hier nahe, dieses Modell zu überdenken und neu auszurichten, um zu einem unterstützenden Instrument in der Weiterbildung von ArbeitnehmerInnen zu werden.

4.5 Quellen

AMS Österreich, Datawarehouse: Auswertungen BezieherInnen Weiterbildungsgeld, Juli 2006

Reiterer, W.: Bildungsfreibetrag, -prämie und steuerliche Absetzbarkeit. In: Markowitsch, J./ Strobl, P. (Hrsg.): Betriebliche Weiterbildung in Österreich. Konzepte, Anbieter, Trends, S. 197-199

Weiterführende Informationen im Internet

<http://www.arbeiterkammer.at/www-192-IP-1958.html>

http://www.berufsinfo.at/bildford/fd_zielgr.asp

<http://www.erwachsenenbildung.at/>

<http://www.kursfoerderung.at>

Informationen der Ämter der österreichischen Landesregierungen

¹⁹ Reiterer, W.: Bildungsfreibetrag, -prämie und steuerliche Absetzbarkeit. In: Markowitsch, J./ Strobl, P. (Hrsg.): Betriebliche Weiterbildung in Österreich. Konzepte, Anbieter, Trends, S. 197-199

5 Qualitätsmanagement in der Berufsberatung aus europäischer Perspektive

Bernd-Joachim Ertelt

5.1 Einleitung

Internationalen Studien (OECD 2004, EU-Handbuch 2004/2005) benennen für die Berufsberatung eine Reihe von Erwartungen und Herausforderungen. In der Vergangenheit haben sich die politischen Entscheidungsträger (policy makers) nur begrenzt für die Berufsberatung interessiert, aber Umgekehrtes gilt auch, denn lange Zeit lag der Fokus der Berufsberatung vor allem auf der Hilfe für das Individuum und weniger auf den politisch brisanten Feldern, allen voran der Arbeitslosigkeit. Doch man sollte nicht verkennen, dass es die öffentlich geförderte Berufsberatung in vielen Ländern bereits seit Anfang des 20. Jahrhunderts gibt und damit gilt als durchaus gesellschaftlich anerkannt und gefördert.

Die Studien von OECD (2004), CEDEFOP und OECD/EU-Kommission (2004/2005) formulieren die heutigen Erwartungen in ähnlicher Weise: Die Bildungs- und Berufsberatung

- leistet einen Beitrag zur Entwicklung der Humanressourcen
- dient der Steigerung der Effizienz der Bildungssysteme und der besseren Abstimmung des Bildungsbereiches mit dem Arbeitsmarkt
- unterstützt die zunehmend internationale Ausrichtung der Bildung
- sorgt für eine erhöhte Arbeitskräftemobilität und stärkt die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte
- bietet den benachteiligten Gruppen Unterstützung und beschäftigt sich aktiv mit Fragen der Gleichstellung der Geschlechter.

Zu den besonderen Herausforderungen im Zusammenhang mit lebenslangem Lernen und aktiver Beschäftigungspolitik zählen

- Schaffung komplexer Informations- und Beratungssysteme für stärker diversifizierte Lernsysteme, die das Spektrum individueller Wahlmöglichkeiten vergrößern
- Unterstützung aktiver, auf gegenseitige Verpflichtung beruhender Ansätze zur Reduzierung der Abhängigkeit von Arbeitslosengeld oder Sozialhilfezahlungen (Transferabhängigkeiten)
- Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit als Instrument der Arbeitsmarktpolitik

- Beratung über Möglichkeiten des gleitenden Übergangs in den Ruhestand, als beschäftigungspolitische Konsequenz der Bevölkerungsalterung.

Kritik wird daran geübt, dass die Bildungs- und Berufsberatung traditionell von Schulen und Arbeitsämtern angeboten wurde und der Akzent dabei überwiegend auf unmittelbaren Entscheidungen im Zusammenhang mit der Berufserstwahl oder der Arbeitssuche lag. Schwerpunktartig erfolgte diese Hilfe in Form von Einzelgesprächen und durch Informationsvermittlung zur konkreten Entscheidungsfindung. Die Kompetenz zur lebenslangen Berufslaufbahnplanung wurde weitgehend vernachlässigt, wie auch die Zielgruppen der Studierenden und der im Erwerbsleben stehenden Erwachsenen.

Sultana und Watts (2005) weisen in einer neuen Studie über die Berufsberatung in den öffentlichen Arbeitsverwaltungen (**PES**) Europas auf eine Reihe aktueller Trends, Herausforderungen und Defizite hin:

In Bezug auf die **Professionalisierung** stellen sie fest, dass die Berufsberatung mit ihrem auf die Person zugeschnittenen Dienstleistungsmodell zunehmend anerkannt wird und so zu einer positiven Sichtweise der KlientInnen auch in den anderen Dienstleistungen der PES beiträgt.

Allerdings verfügen die Fachkräfte der PES selten über eine spezifische Qualifizierung in Berufsberatung, insbesondere hinsichtlich interpersoneller Kommunikation, ethischen Grundlagen und methodischen Kompetenzen.

PraktikerInnen in den PES erleben auch die Spannung zwischen dem Ziel, für die KlientInnen schnell einen Job zu finden und gleichzeitig eine vertiefende Berufsberatung zu bieten. Sie sind frustriert von der Erkenntnis, dass Berufsberatung keine Arbeitsstellen schaffen kann.

In Bezug auf die **Effektivität** besteht ein Mangel an validen und systematischen Ergebnissen über den Beitrag der Berufsberatung zu den politischen Zielen, über die notwendige Ausweitung der Dienstleistungen und den Ertrag der öffentlichen Investitionen. Die Ergebnisse der Studie zeigen, trotz aller früheren internationalen Empfehlungen, kaum Verbesserungen bei der empirischen Evaluation und dem Benchmarking der Beratungsdienstleistungen.

Besondere Herausforderungen für die Berufsberatung in den PES ergeben sich heute bei der **Förderung des lebenslangen Lernens** und zwar hinsichtlich der Befähigung des Einzelnen, den sich wandelnden Anforderungen des Arbeitsmarktes permanent anzugleichen, weniger hinsichtlich der Hilfe, einen bestimmten Beruf zu wählen.

Die Ausweitung der Beratungsdienste der PES umfasst sowohl die Unterstützung der **ArbeitnehmerInnen** als auch deren **Arbeitgeber**. Doch dies erfordert eine Anpassung der Methodologie, etwa mit Blick auf Berufslaufbahnberatung mit Portfolio, Assessment oder Zertifizierung von Kompetenzen.

Ein anderer nachvollziehbarer aber dennoch beunruhigender Trend in den PES ist die Reduzierung ihrer Zusammenarbeit mit dem **Bildungssektor**. Hohe Arbeitslosenquoten und zunehmende Anforderungen durch die Arbeitssuchenden haben zu einer Konzentration auf kurative Berufsberatung geführt, die auf Kosten präventiver Berufsberatung geht.

Für die PES in Europa ergibt sich zusammenfassend Handlungsbedarf in Bezug auf spezialisierte Beratungsdienste für **Erwerbstätige**, etwa bei der Früherkennung von Langzeitarbeitslosigkeit, in Bezug auf die Bereitstellung von ausreichenden Personal- und Sachmitteln und in Bezug auf das Qualitätsmanagement.

Im Folgenden werden für ausgewählte Aktionsbereiche der Berufsberatung Fragen des Qualitätsmanagements diskutiert und Beispiele gegeben.

5.2 Ausgewählte Aspekte der Methodik der Berufsberatung in kritischer Bewertung

Im „Memorandum zum lebenslangen Lernen“ der EU-Kommission vom Oktober 2000 finden sich wichtige Hinweise auf die Notwendigkeit einer qualifizierten Berufsberatung und Professionalisierung:

- Informationen per Internet sind noch keine Berufsberatung. Hinzukommen muss die professionelle Bewertung auf Richtigkeit und Validität sowie die Einordnung der Informationen in die persönliche Situation der KlientInnen.
- In den öffentlichen Arbeitsverwaltungen (Public Employment Services, PES) sollen die Berufsberatungsdienste für Jugendliche und Erwachsene eine zentrale Rolle bei der Unterstützung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit spielen. Es bleibt die öffentliche Verantwortung für die Mindeststandards der Qualität der Berufsberatung und der Qualifizierung der Beratungskräfte.
- In der Gesellschaft des Wissens, der vernetzten Kommunikation und dem damit verbundenen Wandel hat eine europäische Berufsberatung zur aktiven Staatsbürgerschaft und zur Beschäftigungsfähigkeit einen wichtigen Beitrag zu leisten.
- Lebenslanges Lernen, Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit als nationale Politikziele bedürfen der konkreten Umsetzung auf regionaler und lokaler Ebene. Voraussetzung für Effizienz ist eine Ressourcen sparende Vernetzung der vorhandenen Beratungs- und Vermittlungsdienste mit den Trägern der beruflichen Bildung und Weiterbildung sowie den Unternehmen.

- Erforderlich sind aktive, aufsuchende Formen der Berufsberatung in Bezug auf Motivierung, Information und Entscheidungshilfen zur Verstärkung des präventiven Charakters. Hier ist besonders das Marketing angesprochen.
- Berufsberatung soll individuelle Hilfe in Anbetracht der Informationsüberflutung („information overload“) bieten. Dazu gehört auch der Übergang von angebotsorientierten zu nachfrageorientierten Informationssystemen.
- Beratungsdienstleistungen für Betriebe (Arbeitgeberberatung, Personalentwicklung, Coaching, Out-placement) sind zu verstärken.
- Berufsberatung soll auch Denken bei ArbeitnehmerInnen im Sinne von „Entrepreneurship“ fördern.
- Berufsberatung hat niederschwellige Angebote für Benachteiligte bereitzustellen; dazu sind regional und lokal „holistische“ Angebote zu machen.

Den Rahmen für die Berufsberatungsmethodik bilden die Mindeststandards in Bezug auf den gesetzlichen Auftrag, die fachwissenschaftlichen Erfordernisse, die ethisch normativen Rahmenbedingungen und international definierte Standards.

Der Fokus der Berufsberatung ist von ihrem Selbstverständnis her grundsätzlich auf die **Unterstützung des Individuums** in allen Phasen beruflicher Allokation gerichtet. Dies gilt es gerade mit Blick auf Beratungsdienstleistungen im Bereich der Arbeitsvermittlung zu betonen. Idealtypisch denkt die Arbeitsvermittlung stärker vom Anforderungsprofil eines Berufs- oder Arbeitsplatzes her, während sich die Berufsberatung an den Entwicklungsmöglichkeiten des Individuums in Berufstätigkeiten orientiert.

Die fachwissenschaftlichen Grundlagen der BB zeigen heute eindeutig über den engen und tradierten Blickwinkel der „**trait & factor**“-**Auffassungen** hinaus. Von daher erscheint die Zielsetzung einer „passgenauen Allokation“ für eine national oder gar international anerkannte Berufsberatung oder Vermittlung nur unter der Voraussetzung akzeptabel, dass diese vom Individuum her gesehen wird. Im übrigen gelten die letztlich von einer prästabilierten Harmonie von Mensch und Beruf ausgehenden Allokationsansätze wegen der Annahme einer Strukturähnlichkeit von Persönlichkeit und Berufstätigkeit sowie der relativen Konstanz von Persönlichkeitsmerkmalen und Berufscharakteristika als von nur begrenztem Nutzen für eine zukunftsbezogene Berufsberatung.

Heute dagegen stehen Ansätze im Mittelpunkt, die von lebenslanger Berufsentwicklung und beruflicher Sozialisation in Betrieben (z.B. Work Adjustment-Ansätze, Human Resource Management), ausgehen.

Aus **fachwissenschaftlicher** Sicht sind an die Berufsberatung heute kritische Fragen zu richten:

- Wir wissen genau, dass unsere Gesellschaft an einer Überversorgung an Daten leidet, doch wir fügen pausenlos neue hinzu mit dem Anspruch, der Einzelne müsse noch mehr Informationsaktivität leisten. Dabei wird nicht ausreichend auf die Vitalisierung der Nachfrage durch Problem bezogene Gliederung und Angebotsformen geachtet. Schon früher wurde konstatiert (vgl. Ertelt 2001), dass etwa beim Einsatz Computer gestützter Systeme (CACG) in der Beratung Probleme nicht ausreichender Qualitätsstandards, mangelnder Objektivität und Validität sowie unzureichender Personalqualifizierung zu lösen sind.
- Wir wissen genau, dass sich die individuelle lebenslange Berufsentwicklung für die meisten Menschen in Betrieben vollzieht. Trotzdem wurden bislang nur geringe Anstrengungen unternommen, Methoden der beruflichen Beratung mit solchen der Human Resource Development (HRD) zu verbinden.
- Wir stellen bei der Berufsberatung das Ziel des selbstverantwortlich handelnden Individuums in den Mittelpunkt, obgleich wir wissen müssen, dass dies vielen KlientInnen kultureller Minoritäten nicht gerecht wird.

Gleichzeitig zeigen die ethnisch bedingten Ungleichgewichte bei der Bildungs- und Weiterbildungsbeteiligung die Notwendigkeit wirksamer Beratung und Information für diese Gruppen.

Doch wir negieren bei unseren Angeboten allzu oft die potenziell politische Natur der Beratung: Beratung ist jedoch nicht „per se“ moralisch, ethisch und politisch neutral, und Minderheiten sind nicht von sich aus kulturell „benachteiligt“ oder „defizitär“.

- Durchgängig wird betont, dass der Schlüssel zur Qualitätssicherung in der beruflichen Beratung und in der Weiterbildungsberatung in der Qualifikation des Beratungspersonals liegt.

Doch ist es bisher nicht gelungen, einen gemeinsamen, auf Wissenschaft beruhenden Curriculumansatz sowie Standards und Ethik-Richtlinien für die Berufsausübung verbindlich zu machen. Ferner ist der Einfluss berufsständischer Fachverbände bisher nur sehr schwach ausgeprägt.

- Wir wissen genau, dass professionelle Hilfe in der Berufsberatung nur durch Kenntnisse grundlegender und empirisch geprüfter Theorien über Probleme der Ratsuchenden und deren Ursachen (Objekttheorien) sowie über erprobte Vorgehensweisen zur Lösung konkreter Anliegen (operative Theorien) möglich ist.

Man kann davon ausgehen, dass sich alle Beratungsfachkräfte implizit oder explizit von subjektiven Theorien oder Verhaltensmodellen leiten lassen. Der Wert objektiver **grundlegender Beratungstheorien** liegt in hypothetischen Aussagen über mögliche Wege, die zur Lösung eines konkreten Falles jeweils neu kombiniert werden müssen. Aber diese Kombination kann ohne systematische und wissenschaftsbasierte Ausbildung nur zu einem unsystematischen

Eklektizismus führen, getragen von dem Wunsch, zum Teil gegensätzliche Theorieansätze in einen harmonischen Zusammenhang bringen zu wollen.

Einige für die Berufsberatung **wichtigen Grundmodelle** sehen wir in:

- a) Kognitiv-behavioristischen Ansätzen (Beispiele: Cognitiv Information Processing (CIP) von Peterson & Sampson und die Informationsstrukturelle Methode (ISM) von Ertelt & Schulz)
- b) Dem Modell des Problemmanagements von Gerard Egan
- c) Dem entwicklungsbezogenen Ansatz aus dem Umfeld von Donald Super, aber auch dem Live-Span-Ansatz von Edwin Herr
- d) Den lösungsorientierten Ansätzen (de Shazer, Bandler & Grinder, Erickson)
- e) Den multikulturellen Ansätzen (Sue & Sue, Ivey)

(vgl. Ertelt, Schulz 1997; Ertelt, Schulz 2000).

So wissen wir seit langem, dass sich Berufs- und Laufbahnentscheidungen nur selten nach rationalen Modellen vollziehen. Trotzdem halten wir an diesen normativen und präskriptiven Ansätzen für die Berufswahl und beruflichen Problemlösungen fest und riskieren damit einen „information overload“ bei den KlientInnen. Heuristische und inkrementelle Auffassungen werden dagegen oftmals als „Zufallsentscheidungen“ diskriminiert und viel zu wenig zum Gegenstand systematischer Methodenentwicklung im Sinne deskriptiver Modelle gemacht.

Heuristiken sind jedoch vereinfachende Regeln, die von Menschen in Entscheidungsprozessen benutzt werden, um den kognitiven Aufwand der Informationsverarbeitung wesentlich zu reduzieren; solche „mudding through“ Strategien sind also kein zu vermeidender Unfall bei der Problemlösung sondern die Regel.

Wegmann (2005, S. 25 f.) beschreibt nach einer Literaturrecherche 10 solcher Heuristiken und stellt fest, dass sie sich anhand folgender Merkmale voneinander unterscheiden lassen: 1. Such-Regeln für Alternativen und/oder deren Attribute, 2. Stopp-Regeln für die Einstellung der Suche und 3. Entscheidungs-Regeln für die Wahl einer Alternative.

Tabelle1: Beispiele für Heuristiken

| | 1. Such-Regel | 2. Stopp-Regel | 3. Entscheidungsregel |
|----------------------------------|---|---|--|
| Inkrementalismus | Suche nach Alternativen, die nur wenig vom Ausgangszustand abweichen | Suche wird abgebrochen, wenn eine Alternative gefunden ist, die eine Verbesserung der Ausgangssituation darstellt | Entscheidung zugunsten einer Alternative, die nur wenig von der Ausgangssituation abweicht, aber eine Verbesserung darstellt |
| „Take the best“-Heuristik | Suche nach einem Attribut, das die stärkste Entscheidungskraft besitzt | Suche wird beendet, sobald ein Attribut gefunden ist, in dem sich die Alternativen unterscheiden | Entscheidung zugunsten der Alternative mit dem höheren Wert auf dem gewählten Attribut |
| „Satisfizierung“ | Such-Regel nach dem Zufallsprinzip | Suche wird eingestellt, sobald eine Alternative dem „Satisfizierungsniveau“ entspricht | Entscheidung zugunsten der ersten Alternative, die dem „Satisfizierungsniveau“ entspricht |
| „Minimalist“ Heuristik | Zufallssuche nach einem relevanten Attribut, in welchem sich die Alternativen unterscheiden | Suche wird beendet, sobald ein Attribut gefunden ist, in welchem sich die Alternativen unterscheiden | Entscheidung zugunsten der bekannten Alternative. Falls keine oder beide bekannt, Entscheidung zugunsten der Alternative mit dem höheren Wert auf dem gewählten Attribut |

5.3 Qualitätsmanagement in der Berufsberatung

An exemplarischen Anwendungsfeldern soll gezeigt werden, wie das Qualitätsmanagement in die Qualifizierung von BerufsberaterInnen integriert wird. Dabei gilt es zuerst, die wesentlichen Qualitätsdimensionen zu verdeutlichen: Strukturqualität (personelle und materielle Ressourcen, „Wer?, Womit?, Wie viel?“), Prozessqualität (Bewertung des Vorgehens,

Zufriedenheit der KlientInnen, äußere Bedingungen), Ergebnisqualität (unmittelbare Folgen der Berufsberatung) und Wirkungsqualität (längerfristige Auswirkungen der Berufsberatung).

Die zentrale Frage des Qualitätsmanagements in der Berufsberatung richtet sich auf die Kriterien. **Quantitative** Indikatoren umfassen die Zahl der betreuten KlientInnen oder Gruppen, der erfolgreichen Berufseinmündungen, der Informationsmaterialien, der Studien zur Beratung, etc. Beispiele für **qualitative** Indikatoren sind Zufriedenheit der KlientInnen mit der Berufsberatung, Einbeziehung anderer Beratungsdienstleistungen, Engagement in BeraterInnenassoziationen, etc. (vgl. Sultana 2003, S. 78 f.). Dazu kommen die Festlegung der Sollnormen und die Messverfahren.

Ein Beispiel des Qualitätsmanagements in der Berufsberatung bietet die Bundesagentur für Arbeit, Deutschland. Die Projektgruppe „Fachkonzept Berufsberatung/Hochschularbeit“ (2003) definiert die Qualitätsdimensionen wie folgt:

a) Strukturqualität

- Zertifizierung der BeraterInnen (formale Qualifikation, Weiterbildung, Supervision)
- Zertifizierung der Organisation (Führung, Prozesse, Geschäftsergebnisse, KundInnenzufriedenheit)
- Quantitative Relation; Klient-Berater
- Adressatengerechte Erreichbarkeit (Telefon, E-mail, persönlicher Besuch)
- ICT-Unterstützung (Ausstattung mit Hard- und Software, Service-Zeiten)

b) Prozessqualität

- Zufriedenheit der Arbeitgeber und Ratsuchenden mit der Beratung (Segmentierung, Inhalt, Methodik, Fachkompetenz, Involvement)
- Zufriedenheit der Arbeitgeber und Ratsuchenden mit beratungsunterstützenden Informationsangeboten
- Zufriedenheit der Kooperationspartner (in den Netzwerken)
- Wartezeit der KlientInnen

c) Ergebnisqualität

- Beitrag zum Ausgleich am Arbeitsmarkt (Ausbildungsstellen und Arbeitsplätze) anhand „Einschaltungsgrad“ und „Ausschöpfungsgrad“
- Einmündungsquoten der KlientInnen in Ausbildungs- oder Arbeitsstellen
- Zufriedenheit der KlientInnen mit dem Zuwachs an Wissens-, Entscheidungs- und Handlungskompetenz

- Realisierungshilfen: Ergebnisdokumentation
- Beratungsvereinbarungen

d) Wirkungsqualität

- Senkung der Arbeitslosenquote nach Berufsausbildung oder Studium
- Senkung der Abbruchsquoten (drop out) in Schulen, Berufsausbildung, Studium und Weiterbildungsmaßnahmen
- Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit, besonders bei jungen Menschen.

Zur Illustration des Erreichungsgrades der Qualitätsziele dient eine Grafik „Balanced Score Card“, auf der die Qualitätsdimensionen der Berufsberatung strahlenförmig (jeweils mit Skala 10 – 100 % Erreichungsgrad) eingezeichnet sind: KundInnenzufriedenheit, Einmündung in Berufsausbildung, Ausschöpfung offener Stellen, Dauer der Arbeitslosigkeit, Eintritt in Weiterbildungsmaßnahmen, Abbruchsquote, Wartezeit spannen eine Fläche auf, die durch Qualitätsmanagement (QM) sukzessive vergrößert werden soll. Daran lassen sich Fortschritte aber auch Rückschläge sofort erkennen. Die so aufgespannte Fläche der Zielerreichung soll sukzessive vergrößert werden.

5.3.1 Qualitätsmanagement der Individualberatung

Zur Konkretisierung des Qualitätsmanagements der **Individualberatung** sind folgende Bereiche zu berücksichtigen (vgl. Ertelt, Schulz 2002, S. 279 f.):

- **Input-Evaluation** mit den Kriterien:

Qualität der Anliegensklärung sowie der Berücksichtigung der Persönlichkeitsmerkmale (vor allem Involvement) und des Problemhintergrunds der KlientInnen

- **Ziel-Evaluation** mit den Kriterien:

Umfang und Differenzierung der Beratungsziele, Person- und Fallangemessenheit der Ziele, gemeinsame Formulierung und Vereinbarung der Ziele, Übereinstimmung der Ziele mit fachlichen, ethischen und rechtlich-institutionellen Normen.

- **Prozess-Evaluation** mit den Kriterien:

Bewertung der Methodik, der Zwischenergebnisse, des Involvements der Beteiligten und der Transparenz der gesamten Beratung.

- **Output-Evaluation** (unmittelbar im Anschluss an die Beratung) mit den Kriterien:

Zielerreichung, Zufriedenheit der KlientInnen, Emotionale Beteiligung, ethische Übereinstimmung, transparente Entscheidungsfindung, Verhaltenswirksamkeit.

- **Transfer-Evaluation** mit den Kriterien:

Ausmaß, in dem der Klient die Beratungsergebnisse umsetzen will und kann. Erfolg bei der Umsetzung und der Realisierung des Entschlusses, Ausmaß kognitiver Dissonanz und deren Bewältigung.

- **Ressourcen-Evaluation** mit den Kriterien:

Effizienter Einsatz personeller und materieller Ressourcen in der Beratung, Angemessenheit der Rahmenbedingungen (Wartezeit, Dauer, Raum, Störungen).

Wie diese Evaluationsbereiche in die Beratungspraxis umgesetzt werden, zeigt ein Instrument für Qualitätsmanagement, das die Schweizerische Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Berufs- und Studienberatung (KBSB) in Kooperation mit der Universität Lausanne im Jahr 2004 entwickelte. Es enthält Standards für insgesamt 10 Funktionsbereiche der Berufsberatung: A. Leistungsangebot, B. Mitarbeitende, C. Information und Dokumentation, D. Beratung, E. Netzwerk-Management und Partnerschaft, F. Forschung und Entwicklung, G. Promotion und Marketing, H. Logistik/Rahmenbedingungen, I. Aktenführung, J. Verwaltung einer Berufs- und Studienberatungsstelle.

Der hier interessierende Bereich „D. Beratung“ umfasst Bewertungskriterien für den **Erst-Kontakt** (klare Beschreibung der Beratungsstelle, der angebotenen Leistungen und des Vorgehens), **Klärung der Fragestellung, Beratungsprozess, Realisierungshilfe** (Hilfe beim Suchen einer Stelle, sich selbst besser kennen lernen, Stärkung des Selbstvertrauens hinsichtlich erfolgreicher Schritte), **Diagnostische Abklärungen** (Einsatz von Eignungs-, Leistungs-, Interessen- und Persönlichkeitstests, Fragebögen), **Laufbahn-Planung, Arbeit mit Gruppen** (Gruppenberatung, Workshops, Informations-Veranstaltungen, Praxisbezogene Übungen und Assessment Centers).

5.3.2 Qualitätsmanagement der Information in der Berufsberatung

Für die Qualitätssicherung des **Informationsmanagements**, speziell des Informationsmarketings in der Berufsberatung, wird ein Verfahren vorgeschlagen, das die Evaluationsarten mit den Marketingbereichen kombiniert. Angewandt wurde dieser Ansatz bei der Evaluation von Dienstleistungen von NRCVG (Europäische Berufsberatungszentren) und EURES in Deutschland und Österreich (vgl. Ertelt, Muswieck 2000; Ertelt, Baigger 2002; Ertelt et.al. 2003). Die folgende Tabelle zeigt die Umsetzung des Konzepts am Beispiel der EURES – Evaluation in Deutschland und Österreich

Tabelle 2: Evaluationsbereiche

| Marketing-instrumente | Input-Evaluation | Prozess-Evaluation | Output-Evaluation | Transfer-Evaluation |
|---|--|--|--|---|
| Kommunikationspolitik: Bekanntmachung und Anregung zur Inanspruchnahme von EURES | Woher Kenntnis von EURES (KundInnenperspektive) Stand im Entscheidungsprozess (KundInnenperspektive) Bekanntheit von EURES (Systemperspektive) | Präsenz von EURES in der Arbeitsagentur (Systemperspektive) | | |
| Produktgestaltung: Qualitätsmerkmale, Brauchbarkeit von Inhalt und Form von EURES | Anliegen (KundInnenperspektive) Bei europa-bezogenen Fragen wieder EURES (KundInnenperspektive) | BeraterInnenverhalten in Bezug auf Anliegen (KundInnenperspektive) | Qualität der EURES-Medien (Systemperspektive) Beratung erbrachte neue Einsichten (KundInnenperspektive) | Hilfe für weiteres Vorgehen (KundInnenperspektive) Brauchbarkeit der Medien (KundInnenperspektive) |
| Distributionspolitik: Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von EURES | Erreichbarkeit von EURES (Systemperspektive) | Angemessenheit der Bearbeitungszeit (KundInnenperspektive) | | |

5.3.3 Berufsberatung in der Arbeitsvermittlung

Anhand ausgewählter arbeitsmarktpolitischer Ziele der Bundesagentur für Arbeit in Deutschland sollen Handlungsfelder und Beiträge der Berufsberatung aufgezeigt werden.

Tabelle 3: Handlungsfelder und Beiträge der Berufsberatung

| Arbeitsmarkt-politischer Schwerpunkt | Handlungsfeld | Begleitende Beratungsleistungen |
|--|--|--|
| Senkung der Langzeit-arbeitslosigkeit | <p>Übertritt in Langzeitarbeitslosigkeit verhindern</p> <p>Mehr Langzeitarbeitslose in Arbeit bringen</p> <p>Förderung der Chancengleichheit</p> | <ul style="list-style-type: none"> •Verstärkung lebenslanger (Berufs-) Laufbahnberatung durch die Arbeitsagenturen (AA) •Verknüpfung individueller Laufbahnberatung der Berufsberatung (BB) mit Personalentwicklung in Betrieben (besonders kleine und mittlere Unternehmen – KMU) •Vernetzung von BB, Weiterbildungsträgern, Kammern, Betrieben, Personalleasing, PersonalberaterInnen und AA-Bezirk •Intensivierung der Informationsaktivität über Dienstleistungen der AA für ArbeitgeberInnen •Weiterentwicklung der Berufsinformationszentren (BIZ) für Erwachsene •Intensivierung der Kooperation mit der Wirtschaftsförderung, Kommune, Kirchen etc. bei Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit •Prüfung von Beratungsdienstleistungen in anderen Ländern, z.B. Bilanz-Zentren in F, Job Clubs, Modelle zur Eingliederung in NL |
| Senkung der Jugendarbeitslosigkeit | <p>Jugendarbeitslosigkeit verhindern</p> <p>Noch nicht vermittelte BewerberInnen in einem Ausbildungsplatz unterbringen</p> <p>Förderung der Chancengleichheit arbeitsloser Frauen unter 25 Jahren</p> | <ul style="list-style-type: none"> •Vernetzung der Dienste der Bundesagentur für Arbeit (BA) mit den Trägern der Jugendhilfe •Intensivierung der Kooperation mit den Berufsbildenden Schulen •Verstärkung der Nachfrageorientierung der Berufsorientierung (BO) in Hauptschulen •Qualifizierung der nachgehenden Beratung und Information besonders während der Berufsausbildung •Ausbau und Optimierung des Medienangebotes für Zielgruppen •Ausschöpfung von speziellen Förderungsprogrammen (National, EU) •Spezielle Arbeitsmarktberatung für Ausbildungsbetriebe (besonders KMU) •Klein-Regionalisierung von Arbeitsmarktanalysen und -prognosen •Hilfen der Berufsberatung für besondere Personengruppen (junge AusländerInnen, junge AussiedlerInnen, Behinderte) •Beraterische Betreuung von Vermittlungssystemen (ASIS) |

| | | |
|--|---|--|
| Marktgerechte und schnelle Reaktion auf Stellenangebote | Stellenbesetzungen beschleunigen Ausschöpfungsgrad erhöhen Förderung der Chancengleichheit von Frauen | <ul style="list-style-type: none"> •Beraterische Aufbereitung der Stellenanzeigen (die bisherigen Kategorien sind nicht ausreichend) •Qualifizierung der Stellen-Aufnahme (schriftlich, telefonisch, mündlich) durch die Beratung •Berufskundliche Analyse der Stellenanzeigen und Feststellung von Substitutionspotentialen •Beratung in Bezug auf Leistungen der AA, besonders im Bereich finanzielle Förderung •Verknüpfung von individueller Laufbahnberatung in den AA und betrieblicher Personalentwicklung •Beraterisches Angebot für das Personal-Management in Betrieben (vor allem KMU): Personalbeschaffung, Personal-Entwicklung, Förderung, Personalerhaltung, Out-Placement •Beratung über EU-Programme und EU-Richtlinien •Beratung zum Arbeitsmarkt und zur Entwicklung von Berufen zur mittel- und langfristigen Personalplanung •Entwicklung von bedarfsorientierten Weiterbildungsangeboten im Netzwerk AA, in den Kammern, Trägern, Betrieben, privaten PersonalberaterInnen •Akzeptanz von Vermittlungssystemen der AA erhöhen (seitens Arbeitssuchender und Betrieben) |
|--|---|--|

5.3.4 Qualifizierung von Fachkräften der Berufsberatung

Die in den internationalen Studien festgestellte Situation der Qualifizierung von BerufsberaterInnen lässt sich wie folgt zusammenfassen (vgl. Sweet 2003):

- a) Gemessen an den Standardkriterien für eine Profession (klare, formalisierte und spezifische Qualifizierungswege; kontrollierter, lizenzierter Zugang zur Berufsausübung; Verhaltenscodex und Ethikstandards; nur solche Methoden für die Wirksamkeit nachgewiesen ist; über die Existenz eines Netzwerkes von Berufsorganisationen, Ausbildungsinstitutionen und Forschungseinrichtungen sind die BerufsberaterInnen in den meisten Ländern nur ungenügend professionalisiert.
- b) In den meisten Ländern verfügen die BerufsberaterInnen zwar über eine Ausbildung im tertiären Bereich (Hochschulen und Universitäten), doch ist diese selten auf die Berufsberatung spezialisiert. Es zeigen sich fünf Qualifizierungsmodelle:
 - (1) Spezialisiertes Hochschulstudium: „best practices“ bieten die Fachhochschule (University of Applied Sciences) der Bundesagentur für Arbeit in Mannheim/Deutschland und die University of East London/U.K.
 - (2) Allgemeine BeraterInnenqualifizierung (oft postgradual)
 - (3) Grundlegende, allgemeine aber ungenügende Qualifizierung im tertiären Bereich, mit der Folge, dass unangemessene diagnostische und therapeutische Modelle übernommen werden
 - (4) Begrenzte, kurze und meist unspezifische Kurse, die von Instituten des tertiären Bereichs angeboten werden
 - (5) „In-service-training“, relativ kurze Qualifizierungsmaßnahmen in der eigenen Institution.

Oft sind nicht einmal die in einem einzigen Land angebotenen Qualifizierungen für BerufsberaterInnen miteinander koordiniert.

- c) Innerhalb des Schulsektors tendiert die BeraterInnenqualifikation dann zu einem höheren Niveau, wenn die Berufsberatung **nicht** durch LehrerInnen durchgeführt wird.
- d) Ironischerweise sind die Standards für Rekrutierung, Ausbildung und Kompetenz von BerufsberaterInnen besonders im Hochschulbereich ungenügend.
- e) Es mangelt in vielen Ländern an der Kompetenz der BerufsberaterInnen im Bereich der Personalentwicklung in Betrieben (Human Resource Development - HRD). Doch dieser Bereich soll in Zukunft verstärkt werden.

- f) Die hauptsächlich inhaltlichen Defizite der BeraterInnenqualifizierung beziehen sich in nahezu allen untersuchten Ländern auf
- (1) Mängel in der Ausbildung für die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie (ICT) sowie des Telefons in der Berufsberatung,
 - (2) Mängel im Verständnis von Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt
 - (3) Überbetonung psychologischer Inhalte und Methoden
 - (4) Mängel im Qualitätsmanagement
 - (5) Mängel bei der Arbeit in lokalen und regionalen Netzwerken, besonders mit Blick auf die Unterstützung der Stellenvermittlung
 - (6) Mängel bei der Vermittlung von Fertigkeiten eigenständiger Berufsentwicklung an KlientInnen.

Gefordert werden spezialisierte Qualifizierungsprogramme an Universitäten und Hochschulen mit zwei Schwerpunkten: Wissenschaftlich-theoretische Grundlegung und eine darauf aufbauende Praxiseinweisung.

Im Jahre 2003 hat die Internationale Vereinigung für Schul- und Berufsberatung (AIOSP/IAEVG/IVSBB) beim Weltkongress in Bern/Schweiz einen Kompetenzkatalog für die BeratungspraktikerInnen in Schule und Beruf vorgelegt. Dieser Katalog benennt 11 Kernkompetenzen und Fachkompetenzen für 10 Arbeitsbereiche.

Kernkompetenzen

- Angemessenes ethisches Verhalten und professionelles Auftreten bei der Erfüllung der Aufgaben und Verantwortlichkeit
- Behandlung von Fragen zu Ausbildung und Beruf sowie persönliche Anliegen der Ratsuchenden frühzeitig erkennen und initiativ angehen
- Bewusste Wahrnehmung und Würdigung kultureller Unterschiede der KlientInnen, um mit allen Bevölkerungsgruppen effektiv zusammen arbeiten zu können
- Einbindung von Theorie und Forschung in die Praxis der beruflichen Beratung, Orientierung und Konsultation
- Fertigkeiten zur Planung, Umsetzung und Evaluation von Orientierungs- und Beratungsangeboten sowie von Interventionen

- Bewusste Wahrnehmung eigener Leistungsfähigkeit und Grenzen
- Fähigkeit zur effektiven Kommunikation mit KollegInnen bzw. Ratsuchenden durch Verwendung der angemessenen Sprachebene
- Kenntnis aktueller Informationen zu den Themenbereichen Bildung, Ausbildung, Beschäftigungstrends, Arbeitsmarkt und Soziales
- Soziale und interkulturelle Sensibilität
- Fähigkeit zur effektiven Zusammenarbeit im professionellen Team
- Kenntnis des lebenslangen beruflichen Entwicklungsprozesses

Fachkompetenzen zu den Tätigkeitsbereichen

- Assessment
- Bildungsberatung
- Berufliche Entwicklung
- Beratung
- Informationsmanagement
- Konsultation und Koordination
- Forschung und Evaluation
- Programm/Service-Management
- Aufbau eines leistungsfähigen Gemeinwesens
- Stellenvermittlung

Der folgende Vorschlag eines internationalen Curriculums für Berufsberatung will zu einer tätigkeitsbezogenen Qualifizierung auf dem von den internationalen Studien geforderten universitären (tertiären) Niveau beitragen.

Tabelle 4:Vorschlag für internationales Curriculum

| Kompetenzbereich | Kerncurriculum (Modulbereich) | |
|--|--------------------------------------|---|
| I Individualberatung Diagnostik (Assessment) und gezielte Information | Modul 1 | Beratungstheorien, Beratungskonzepte, Methoden der Beratung |
| | Modul 2 | Berufliche Eignungsdiagnostik, Assessment |
| | Modul 3 | Gezielte Information der KlientInnen, Raterteilung und Realisierungshilfen |
| II Gruppenberatung, Gruppeninformation | Modul 4 | Berufsorientierende Gruppenmaßnahmen, Gruppeninformation |
| | Modul 5 | Beratung in Gruppen- und Teamkonstellationen |
| | Modul 6 | Förderung von berufsbezogenen Selbsthilfegruppen |
| III Vermittlungsstrategien, Fallmanagement, Konsultation | Modul 7 | Vermittlungsstrategien und Matching-Prozesse |
| | Modul 8 | Fallmanagement |
| | Modul 9 | Job Clubs, Portfolio-Erstellung, Virtueller Arbeitsmarkt, Europäische Netzwerke (EURES, etc.) |
| | Modul 10 | Beratung in HRD, Konsultation mit Betrieben |
| IV Beratungsfeldbezogenes Orientierungswissen und Informationsmanagement | Modul 11 | Rechtswissenschaftliches Orientierungswissen |
| | Modul 12 | Wirtschaftswissenschaftliches Orientierungswissen |
| | Modul 13 | Menschliche Entwicklung und Sozialisation |
| | Modul 14 | Differentielle- und Persönlichkeitspsychologie |
| | Modul 15 | Berufs- und Wirtschaftspädagogik: Didaktik und Methodik, Erwachsenenbildung, Berufsbildung, Medientdidaktik, Weiterbildungsberatung |
| | Modul 16 | Theorien und Modelle der Berufswahl und Berufsentwicklung |

| | | |
|--|----------|--|
| | | <p>Informationsmanagement in der Beratung</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bildung und Ausbildung • Arbeitsmarkt, Ausbildungsmarkt • Beratungs- und Informationsdienste, Unterstützungsmöglichkeiten • (nationale, europäisch, IT – gestützt, Konventionell, etc.) |
| | Modul 18 | |
| | Modul 19 | Berufswissenschaftliches Orientierungswissen |
| V Networking und Management | Modul 20 | Aufbau, Funktion und Arbeit in internen, regionalen und internationalen Netzwerken |
| | Modul 21 | Change Management, Programm- und Personalmanagement in der Berufsberatung |
| | Modul 22 | Marketingstrategien für die Berufsberatung |
| VI Forschungskompetenz, Qualitätsmanagement | Modul 23 | Beratungsforschung und spezifische Forschungsmethoden |
| | Modul 24 | Qualitätsmanagement und Evaluation |
| VII Beratung als Profession | Modul 25 | Beratungsethik |
| | Modul 26 | Berufsentwicklung, Internationale Entwicklungen des Berufsbildes |

Für die europabezogene Qualifizierung von Beratungskräften wurden in den Jahren 2003-2006 drei Projekte im Rahmen des EU Programms LEONARDO DA VINCI vorgelegt, die in Modulen differenziert ausgearbeitete Curricula bieten

1. Transnational Vocational Counselling (TVC)

(Kordinator: **Polen**; Partnerländer: Österreich, Deutschland, Ungarn)

Module:

- (1) Information Management
- (2) Counselling, Testing, Assessment
- (3) Consultation in Human Resource Development
- (4) Networking and Marketing
- (5) Professionalization and Quality Management

abif - analyse beratung und interdisziplinäre forschung



(Quelle: Ministerstwa Gospodarki i Pracy, Warszawa 2005, Scientific editors: A. Banka, B.J. Ertelt)

2. *Modular Distance Learning for European Mobility Career Counsellors (MODILE-EUROCARCO)*

(Koordinator: **Slowakei**; Partnerländer: Tschechische Republik, Deutschland, Estland, Irland)

Module:

- (1) General Aspects
- (2) Information Management
- (3) Quality Management
- (4) Community Co-operation
- (5) Labour relations
- (6) Occupational, Educational and Career Counselling Psychology
- (7) Sociology
- (8) Minority Groups in Career Counselling
- (9) Ethics in Career Guidance
- (10) Marketing in Career Counselling
- (11) Statistics

(Quelle: State Vocational Education Institute (OVKP-SNOV), Bratislava/SK 2004)

3. *European Curriculum Guidelines for Lifelong Vocational Counselling*

(Koordinator: National Labour Exchange Lithuania und Universität Kaunas/**Litauen**; Partnerländer: Deutschland, Irland)

Module:

- (1) Labour market and occupational structure
- (2) Counselling services and education and training systems
- (3) Assessment and job search skills
- (4) Individual counselling and interviewing
- (5) Group Counselling (incl. job clubs)
- (6) Service/Program planning and evaluation

(Quelle: Centre for Vocational Education and Research at Vytautas Magnus University Kaunas, 2004/2005)

Die international vergleichende Analyse der Qualifizierung von BerufsberaterInnen zeigt eine große Bandbreite in Inhalt und Form. Dies ist ein Spiegelbild der Tätigkeitsprofile, die sich durch unterschiedliche Tätigkeitsinhalte und Berufsbezeichnungen nicht eindeutig bestimmen lassen.

Ganz grob lassen sich international folgende Typen von BeraterInnenqualifizierungen unterscheiden:

abif - analyse beratung und interdisziplinäre forschung



1. Drei- bis vierjähriges Fachstudium, mit akademischem Grad (Diplom-FH, Bachelor)

Beispiele: Deutschland, Niederlande, Polen, Schweden, Schweiz, Ungarn

2. Schwerpunktbildung innerhalb eines Studienganges an der Universität, wie Psychologie, Erziehungswissenschaft, Soziologie, Lehramt, im Sekundarbereich II

Beispiele: Frankreich, Ungarn, Polen

3. Ein- oder zweijähriges postgraduales Studium, das mit einem akademischen Grad auf dem Niveau Magister, Diplom oder Master of Arts abschließt. Beispiele: Kanada, USA, Schweiz, Polen, Bulgarien, U. K., Deutschland (Dresden, Heidelberg), Österreich (Klagenfurt)

4. Interne Ausbildungsprogramme für Beratungsfachkräfte.

Beispiele: Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Kanada

5. Mehr oder weniger formalisierte, kürzere Kurse innerhalb der Beratungsinstitution oder an eng mit ihr verbundenen speziellen Bildungseinrichtungen, ohne allgemein anerkannten Abschluss

Beispiele: In fast allen Ländern zu finden

Die Wege 4 und 5 bauen in der Regel auf einer ersten akademischen Ausbildung (nicht spezifisch für Berufsberatung) oder Berufserfahrung auf und finden in Seminarform oder als Fernunterricht berufsbegleitend statt. Diese Formen der Qualifizierung finden sich besonders bei der Berufsberatung für Erwachsene, oft als Fortbildung für Kräfte in der Arbeitsvermittlung.

Ein aktuelles Beispiel für **Qualitätsmanagement** durch Selbstevaluierung und Weiterbildung von PraktikerInnen der Berufsberatung bietet das LEONARDO DA VINCI Projekt **„Quality Manual for Educational and Vocational Counselling – MEVOC“** (Koordinator: Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft (ibw), Wien/Österreich; Partnerländer: Deutschland, Italien, Niederlande, Polen, Rumänien, U.K.).

Die im Laufe des Jahres 2006 zur Verfügung stehenden Instrumente umfassen:

- Selbstevaluierungstool (SET) per Online mit insgesamt 35 Kernkompetenzen zu berufskundlichen Kenntnissen für Bildung und Karriere, zur Beratung (Kommunikation mit KlientInnen, Coaching, Assessment, Jobsuche und Stellenvermittlung, Ethik), zur BeraterInnenpersönlichkeit (Profil, Zeitmanagement, Stress und Frustration, persönliche Weiterentwicklung) und zu Informationstechnologien (PC und Informationsmanagement).

- Eine Datenbank mit Quellen und Hinweisen auf der Basis des Selbstevaluierungstools, wie die in der Beratungspraxis erforderlichen Kompetenzen erworben oder aufgefrischt werden können.
- Eine Checkliste mit der KlientInnen vorab prüfen können, welcher Beratungsservice für ihre Belange am besten geeignet ist. Darin finden sich Prüffragen zu Rahmenbedingungen (Öffnungszeiten, Dienstleistungsangebot, Kosten, Einbindung in Netzwerke) und zur Qualifikation der Beratungskräfte (Studium in Beratung oder in anderen Fächern, Weiterbildung).
- Darüber hinaus sind Fragen aufgeführt, die der Klient per E-mail oder Telefon je nach Anliegen stellen sollte, z.B. hinsichtlich Umfang der Nachbetreuung (follow up), Einzel- oder Gruppenberatung, Möglichkeit für Tests, Datenschutz, Vermittlung von Arbeitsstellen, Ausbildungsplätzen oder Weiterbildungsmöglichkeiten, Konsultation mit anderen Fachleuten.
- Der Feedback-Fragebogen für KlientInnen dient zur permanenten Verbesserung der Beratungsdienste. Die Fragen beziehen sich auf die Art des Kontaktes, die erwarteten Informationen und Ratschläge, die Qualität von Information und Beratung sowie auf Verbesserungsvorschläge.
(Quelle: www.biwi.at; www.mevoc.net)

Ein weiteres aktuelles Beispiel für Qualitätsentwicklung in der BeraterInnenqualifizierung bieten die **Kompetenzbilanzen der Schweizerischen Konferenz der Leiterinnen und Leiter der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (KBSB)**. Hier wird eine Entwicklungslinie verfolgt, ausgehend von einer Charta, über einen Leistungskatalog und Selbstevaluierungs-Fragebogen hin zu dem Kompetenzprofil und der Anerkennung informell erworbener Kenntnisse (vgl. Ruedin 2005; Fragnière, Goetze 2005; Ertelt 2005). Das vorgelegte Kompetenzprofil weist vier Beschreibungsebenen (Spalten) auf; sie betreffen die NutzerInnen der Dienstleistung, die Kompetenzen und die dafür notwendigen Ressourcen (Fähigkeiten und Kenntnisse). Das geforderte Kompetenzniveau wird auf einer Skala von null bis vier gemessen.

Das Profil benennt 18 spezifische Kompetenzen. Die jeweils dafür erforderlichen „Fähigkeiten“ werden anhand der beraterischen Handlungsschritte „Informieren“, „Planen/Entscheiden“, „Realisieren“ und „Evaluieren“ (**IPRE**) beschrieben. Die Kategorie „Kenntnisse“ benennt die theoretischen Kenntnisse, die notwendig sind, um den unter „Fähigkeiten“ angegebenen Prozess (IPRE) erfolgreich auszuführen. Die Spalte „Kompetenzniveau“ lässt Bewertungen zu, sowohl in Bezug auf ein Basisprofil (Mindestkompetenzen für den Beratungsberuf) als auch in Bezug auf ein erweitertes Profil für fortgeschrittene Beratungskräfte (mit Weiterbildung und Spezialisierung).

Zusammenfassend lässt sich mit Blick auf die verschiedenen Vorschläge für Kompetenzprofile in der Berufsberatung ein Problem konstatieren, nämlich **die potenzielle Überforderung** abif - analyse beratung und interdisziplinäre forschung

der Beratungspersönlichkeit durch eine möglichst vollständige Auflistung positiv besetzter Verhaltensweisen und Haltungen. Den Wert dieser Profile für die Beratungspraxis sehen wir deshalb mehr in der Motivierung der BeraterInnen, die in dem jeweiligen Tätigkeitssektor erforderlichen Kompetenzen zu erkennen und selbstverantwortlich weiterzuentwickeln, im Sinne lebensbegleitenden Lernens. Dafür trägt jedoch nicht nur der/die Einzelne Verantwortung, vielmehr müssen auch die entsprechenden Ressourcen bereitgestellt werden. So bekommt das internationale Bemühen um Kompetenzprofile auch eine politische Dimension. Diese findet sich besonders eindrucksvoll in der Veröffentlichung „Berufsberatung: Handbuch für politisch Verantwortliche“ von EU Kommission und OECD.

5.4 Bibliographie

- Banka, A., Ertelt, B.J., Redakcia nankowa (2005), Transnacionalne Poradnictwo Zawodowe – Modulowy Program Podyplomowego Kształcenia Doradców Zawodowych w Zakresie Eurodoradztwa, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki i Pracy
- CEDEFOP (2004), Strategien zur Laufbahnberatung in der Wissensgesellschaft – Trends, Herausforderungen und Herangehensweisen in Europa, Thessaloniki & Luxemburg
- Commission of the European Communities (2000), A Memorandum on Lifelong Learning, Brussels
- Ertelt, B.J. (2001), Informationsmanagement in der Beratung, in: Information für die Beratungs- und Vermittlungsdienste der Bundesanstalt für Arbeit (ibv), Nürnberg, Nr. 21/2001, 1385 – 1396
- Ertelt, B.J. (2005), „Dieses Kompetenzprofil motiviert die Berufsberatenden, in: Zeitschrift PANORAMA, 5/05, 8 – 9, Thun/Gwatt (ISSN: 1011 – 5218), www.panorama.ch/d/imp.html
- Ertelt, B.J., Schulz, W.E. (1997), Beratung in Bildung und Beruf, Leonberg (Rosenberger)
- Ertelt, B.J., Schulz, W.E. (2002), Handbuch Beratungskompetenz, Leonberg (Rosenberger)
- Fragnière, J.-M., Goetze, W. (2005), Grundzüge eines Schweizer Kompetenzprofils, in: Zeitschrift PANORAMA, 5/05, 6 – 7, Thun/Gwatt (ISSN: 1011 – 5218), www.panorama.ch/d/imp.html
- KBSB/Universität Lausanne (2004), Qualitätsmanagement in der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung – Fragebogen zur Selbstevaluation (Danwalder, J.P., Schmid, M.), Lausanne
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (2004), Bildungs- und Berufsberatung: Bessere Verzahnung mit der öffentlichen Politik (Career Guidance and Policy: Bridging the Gap, Paris
- OECD/EU (2004/2005), Berufsberatung – Ein Handbuch für Politisch Verantwortliche (Career Guidance – A Handbook for Policy Makers), Paris & Luxemburg
- Ruedin, Y.-M. (2005), Kompetenzbilanzen – jetzt auch für die Berufsberatenden selbst, in: Zeitschrift PANORAMA, 5/05, 4 – 5, Thun/Gwatt (ISSN: 1011 – 5218), www.panorama.ch/d/imp.html
- Sultana, R.G. & Watts, A.G. (2005), Career Guidance in Europe`s Public Employment Services: Trends and Challenges (Draft), EU-Commission – DG Employment and Social Services, Brussels
- Wegmann, O. (2004/2005), Individuelle Entscheidungsstrategien in der beruflichen Laufbahn im Vergleich zu Modellvorstellungen der beruflichen Laufbahnberatung, Diplomarbeit Universität Mannheim (Lehrstuhl Erziehungswissenschaft II)

6 QUINORA Leitlinien für die Qualitätsentwicklung in Berufsorientierungs- und Aktivierungsmaßnahmen von Arbeitsuchenden auf Systemebene

Maria E. Weber, Karin Steiner

6.1 Qualitätsbegriff in der Bildung

Die Bedeutung des Begriffes *Qualität* im Zusammenhang mit Bildung bzw. Aus- und Weiterbildung hat vor allem in den 90er Jahren¹ stark zugenommen und bislang nicht an Bedeutung und Dynamik verloren. Nahezu alle *bildungsrelevanten* Institutionen der Gesellschaft sind in diesen Diskurs involviert.

Neben dem (traditionellen) Bildungssektor mit Institutionen, wie Schulen, Hochschulen und Universitäten und den unterschiedlichen Einrichtungen der Erwachsenenbildung, ist der Qualitätsbegriff in den letzten Jahren auch zunehmend im Kontext arbeitsmarktpolitischer *Qualifizierung-, Orientierungs-, Trainings- oder Kursmaßnahmen* aufgegriffen worden.

Die verstärkte Aufmerksamkeit in Bezug auf Qualitätsfragen in arbeitsmarktpolitischen *Bildungsmaßnahmen*, kann vor allem vor dem Hintergrund des Aufgabenwandels dieser in diesem Segment agierender Institutionen zu verstehen sein. Arbeitsmarktpolitische Agenden richten sich nicht mehr, vereinfacht formuliert, auf die Verwaltung und Administration von Arbeitslosigkeit, sondern sie sind gegenwärtig dazu ausgerichtet mit aktivierenden Strategien zum *Lebenslangen*² Begleiter in Fragen zu z.B. Verhinderung von lang anhaltender Arbeitslosigkeit, Erhaltung der Arbeitsfähigkeit, Wiedereinstieg nach einem Ausstieg aus dem Erwerbsleben bzw. Unterstützung des Ersteinstiegs in das Erwerbsleben, altersadäquate Karriereplanung u.dgl. mehr.³ Es geht daher um Fragen der Qualifizierung, der Orientierung, der Beratung und Unterstützung, der Gewährung von konkreten Trainings- und Ausbildungsmaßnahmen – und das für Menschen unterschiedlichen Alters und mit unterschiedlichen Bedürfnissen. Es ist davon auszugehen, dass öffentliche, nationale Arbeitsagenturen (AMS), diese umfassenden Aufgaben nicht alleine bewältigen können. Deswegen wurden und werden unterschiedliche Dienstleistungen (Beratung, Schulung etc.) ausgelagert um sie privaten, bzw. externen Auftragnehmern in der Durchführung zu überantworten. Vor diesem, hier nur kurz skizzierten, komplexen Aufgaben und Voraussetzungen für aktive arbeitsmarktpolitische

¹ Die verschiedenen Phasen der Qualitätsentwicklung werden in einem kurzen Überblick an späterer Stelle skizziert.

² Auf die Bedeutung des Lifelong Learning, auf welches hier referenziert wird, wird in diesem Artikel an anderer Stelle noch verwiesen werden.

³ Die OECD Review „Career Guidance and Public Policy – Bridging the Gap“ (2004), befasst sich mit der Beantwortung der Frage [...] *how career guidance services can assist countries to advance lifelong learning goals, and at how career guidance can help in the implementation of active labour market policies* (OECD: *Career Guidance and Public Policy – Bridging the Gap*. Paris, 2004, Seite 3). Career Guidance [als umfassender Begriff für *arbeitsmarktrelevante* Maßnahmen] wird als Aufgabe definiert, welche ein weites Spektrum von Stakeholdern involviert. Es nicht allein eine Aufgabe die, die nationalen Regierungen betrifft, sondern auch Arbeitgeber, Industrie, Gewerkschaften, Erziehungs- und Bildungsinstitutionen udgl. mehr.

Handlungsstrategien, wird die Notwendigkeit einer Definition von *Qualität* bzw. von *Qualitätsstandards* erahnbar. Im OECD-Bericht⁴ heißt es dazu:

The discussion here [Report Anm. M.W.] is confined to the use of quality standards as a way to influence how organisations deliver career guidance. Such [quality Anm. M.W.] standards can apply either to the process used to deliver career guidance [...], or to the outcomes expected from it. Quality standards are particularly important in decentralised systems and in systems which outsourcing is used extensively by governments to purchase services. Through links with funding, they can be a way for governments to try to ensure quality in such systems.

Einige Punkte und Aspekte dieser Aussagen zur Qualität im Bereich arbeitsmarktpolitischer Handlungsstrategien und -praxis werden im Verlauf des Textes aufgegriffen werden und ausführlicher diskutiert.

Im Zusammenhang mit der Frage nach den Ursachen und dem Ausgangspunkt für die Bedeutung des Qualitätsdiskurses im Kontext von *Bildung*⁵ und den damit handelnden Einrichtungen, stellt sich zunächst die Frage, was den nun eigentlich mit dem Begriff Qualität gemeint, und wie sich dieser Begriff, allgemein zufrieden stellend, definieren lässt. Was und welche Bedeutungen verbergen sich eigentlich hinter diesem Begriff?

Die Auseinandersetzung mit dem Thema hat gezeigt, dass es nicht unmittelbar möglich ist eine einheitliche Definition des Begriffes Qualität zu liefern. Wenn Einigkeit besteht, so zeigt es sich, dann in dem Punkt, dass Qualität, in einem ersten Annäherungsversuch, nichts anderes sein kann, als eine wahrnehmbare Eigenschaft eines Gegenstandes, eines Ereignisses, einer Gegebenheit, einer Person und somit *objektiv* zu sein scheint.⁶ Qualität kann als die Beschaffenheit, als das definierte Merkmal der Beschaffenheit, von *Etwas* definiert werden und ist insofern als *wertfreier* Verweis auf die jeweilige Beschaffenheit zu verstehen.⁷ Wird der Beschaffenheit eine Bedeutung zugeschrieben, wird diese interpretiert oder sogar in Bezug zur Beschaffenheit einer anderen Eigenschaft, eines anderen Dings gesetzt, kommt eine *relationaler* Aspekt ins Spiel. Dieser relationale Verweis rekurriert auf die *subjektive* Verwobenheit des Begriffes.

⁴ OECD: Career Guidance and Public Policy – Bridging the Gap. Paris, 2004, Seite 132.

⁵ Gemeint ist hier ein umfassender Begriff, der wie zuvor skizziert, selbstverständlich auch arbeitsmarktpolitische Aktivitäten mit einschließt.

⁶ Vgl. (Franz, Julia: Die Regierung der Qualität - Eine Rekonstruktion neoliberaler Gouvernementalität am Beispiel von Qualitätsmanagement in der Erwachsenen- und Weiterbildung. Gießen 2004, Seite 102 (<http://today.net/static/blog/files/julia%20franz%20-%20die%20regierung%20der%20qualitaet.pdf> Stand: 21.12.2009).

⁷ Vgl. Hartz, Stefanie: Qualität in der Weiterbildung – Die Perspektivengebundenheit von Qualitätsanforderungen am Beispiel der Differenz von Organisation und Profession. Münster 2004, Seite 231. In: Fröhlich, Werner / Jütte, Wolfgang (Hrsg.): Qualitätsentwicklung in der postgradualen Weiterbildung – Internationale Entwicklungen und Perspektiven. Münster 2004.

Galiläer (2005)⁸ meint dazu, dass im Zusammenhang mit der Verwendung des Begriffes der Qualität immer auch die Frage gestellt werden müsse, über die *Qualität von was* und *wovon* und über die *Qualität für wen* wird gesprochen. Es gibt also unterschiedliche Blickwinkel und somit auch unterschiedliche Anforderungen an die Erfassung des Begriffes *Qualität*.

Die Definition des Begriffes Qualität lässt sich daher, so Franz⁹, in Bezug auf unterschiedliche *Perspektiven* erfassen. Die Autorin erfasst den Begriff über dessen ordnungspolitische, ökonomische und finanzielle, pädagogisch-politische, pädagogisch-didaktische, sowie professions-theoretische Perspektive.¹⁰ Diese unterschiedlichen Perspektiven beziehen unterschiedliche AkteurInnen in die Begriffsdefinition mit ein. So wird einmal stärker die Perspektive der Politik bzw. der politisch Verantwortlichen mit ins Spiel gebracht, welche in erster Linie auf die ökonomischen, finanziellen Aspekte und auf die Zuständigkeiten für die Qualität in der Bildung rekurrieren. Ein weiteres Mal wird auf die Perspektive, der handelnden AkteurInnen innerhalb der bildungsrelevanten Einrichtungen und Institutionen verwiesen. Hier geht es um die Umsetzung der *Qualität* in der Praxis, um die konkrete Anwendung. Die wissenschaftliche Perspektive, nimmt die zentrale Aufgabe, die Reflexion und der Zusammenführung der einzelnen Positionen innerhalb des Qualitätsdiskurses ein.

Eine wesentliche Perspektive im Qualitätsdiskurs nehmen die, *KundInnen*¹¹, die *TeilnehmerInnen an unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bzw. Angeboten* der freien Aus- und Weiterbildung ein. In dieser Perspektive spiegeln sich am zentralsten die *subjektive* und die *objektive* Seite des Begriffes Qualität wieder.

Einerseits wird durch die *objektive* Seite *Qualität von Etwas* messbar und somit vergleichbar. Aber erst durch Beurteilung und durch den Vergleich mit etwas anderen, welcher durch involvierte Personen erbracht wird, gelangt der *relationalen* Aspekt der Qualität und somit die Bedeutsamkeit der *subjektiven Wahrnehmungsperspektive* ins Spiel.¹² Wobei, so die Franz, die objektive Seite von relevanten AkteurInnen der Bildung *konstruiert* wird.

Es lässt sich also ableiten, dass Qualität ein *Konstrukt* einer bestimmten Sache, über Etwas, darstellt welches sowohl aus einer *objektiven*, messbaren als auch aus einer *subjektiven, relationalen* Seite gespeist wird.

Diese Hervorhebung dieser Aspekte verweist somit explizit darauf, dass eine eindeutige *Perspektivengebundenheit*¹³ der *Qualitätsanforderungen* vorhanden ist und dass somit die Definition des Begriffes *Qualität* zu einem schwierigen Unterfangen wird. Es scheint schwer zu sein,

⁸ Galiläer, Lutz: Pädagogische Qualität. Perspektiven der Qualitätsdiskurse über Schule, Soziale Arbeit und Erwachsenenbildung. Weinheim/München 2005, Seite 15.

⁹ Vgl. Franz, Julia: 2004, Seite 105f, a.a.O.

¹⁰ Auf diese unterschiedlichen Perspektiven wird an späterer Stelle noch einmal Bezug genommen werden.

¹¹ Die sog. EmpfängerInnen bzw. die KundInnen Perspektive lässt sich nicht nur auf bspw. KursteilnehmerInnen beschränken; so sind auch TrainerInnen bzw. Lehrende im Allgemeinen als EmpfängerInnen zu bezeichnen. Diese Perspektive drückt im Wesentlichen den subjektiven Anteil der Qualität aus.

¹² Vgl. Franz, Julia: 2004, Seite 102, a.a.O.

¹³ Vgl. Hartz, Stefanie: 2004, Seite 231f, a.a.O..

¹³ Galiläer, Lutz: Pädagogische Qualität. Perspektiven der Qualitätsdiskurse über Schule, Soziale Arbeit und Erwachsenenbildung. Weinheim/München 2005, Seite 15.

einen Begriff zu finden, der für alle unterschiedlichen Perspektiven geeignet ist und somit auch implizit vorhandene Interessen erfassen kann.

[...] [Durch diese Perspektivengebundenheit von Qualität wird deutlich Anm. M.W.], dass der Begriff „Qualität“ auf unterschiedlichen Ebenen [vgl. die oben genannten Anm. M.W.] Anwendung findet und der Bezugsrahmen [darüber hinaus Anm. M.W.] selten explizit genannt ist. Dadurch wirkt die Debatte um Qualität diffus und der Begriff der „Qualität“ degradiert zu einer semantischen Hülse. Dies hat zur Folge [...], dass bei dem Gebrauch des Qualitätsbegriffes [...] nämlich nicht davon auszugehen ist, dass festgelegte und allgemein bekannte Prämissen gelten und über das Gleiche gesprochen wird.¹⁴

Eine Besonderheit ist zudem dem Begriff auch in seiner Verortung in der *Bildung*¹⁵ zu zuschreiben. *Bildung* ist gespeist durch pädagogische und somit interaktive, Prozesse. Diese Prozesse sind gekennzeichnet durch *nicht unmittelbar* von außen wahrnehmbaren und dechiffrierbare Vorgängen. *Bildung* ist bestimmt durch einen immanenten Prozesscharakter. Daraus abgeleitet ist auch die *Qualität von Bildungsprozessen* nicht analog zur Qualität von *fertigen* Produkten aus Industrieproduktionen zu beschreiben und zu verstehen. Die *Qualität* bezieht sich hier auf mehr oder weniger *sichtbaren Vorgänge*, anders als im Bildungsprozess. Arnold und Faber haben daher die Qualität von Bildung folgendermaßen beschrieben:¹⁶

Die Eigentümlichkeit von Bildung liegt [...] darin begründet, dass das lernende Subjekt und das „Produkt“ identisch sind, und auch die Qualität des „Produktes“ Bildung ist deshalb nicht so ohne weiteres von dem Aneignungsprozess [des lernenden Individuums, Anm. M.W.] losgelöst zu definieren. Vielmehr sind die „Kunden“ bzw. „Abnehmer“ [...] im Bildungsbereich innigst selbst an der Qualitätserstellung beteiligt, sie sind Teil des Produktes und somit Teil dessen Qualität. Die Qualität von Produkt und Abnehmer fallen [hier] deshalb zusammen.

Die Definition des Qualitätsbegriffes in der Bildung stößt somit die grundsätzliche Perspektivengebundenheit des Begriffes Qualität an sich, und auch auf die Besonderheiten des *Produkt-tes Bildung*.

6.1.1 Ausgangspunkt, Motive für den Qualitätsdiskurs im Bildungsreich

Diskussionen zum Begriff der Qualität von Bildung, im Besonderen der Erwachsenenbildung gab es bereits in den 60er Jahren. Kriterien und Themen bündelten sich damals in erster Linie um die Orientierung einer Organisation an Freiheit und an der Freiwilligkeit der Teilnehmenden.

¹⁴ Vgl. Hartz, Stefanie: 2004, ebd., a.a.O.

¹⁵ Bildung wird an dieser Stelle als referenzierendes System bzw. als Bezugsrahmen verstanden und weist auf die darin vorhandenen Handlungsstrategien und -praktiken hin.

¹⁶ Arnold, Rolf / Faber, Konrad: Die Einbindung wissenschaftlicher Weiterbildung in die Diskussion um die Qualitätssicherung der akademischen Lehre – illustriert am Beispiel der Fernstudienentwicklung. 1997, Seite 152. In: Arnold, Rolf: Qualitätssicherung in der Erwachsenenbildung. Opladen 1997. Hier zitiert nach: Franz, Julia: 2004, Seite 102. a.a.O.

den.¹⁷ In den 70er Jahren dominierte ein inputorientierter Qualitätsdiskurs; im Vordergrund standen hier rechtliche, organisatorische, finanzielle und soziale Rahmenbedingungen unter denen Bildungseinrichtungen ihre Aufgaben erfüllen konnten. Output und Verwertbarkeit von Bildungsabschlüssen und erlangten Qualifikationen standen im Zentrum von Qualitätsdiskussionen in den 80er Jahren.

Mit den 90er Jahren beginnt eine stärkere Fokussierung auf einen *prozessorientierten* Qualitätsdiskurs. Vielfach wird festgehalten, dass das starke Aufkommen von prozessorientierten Qualitätsdiskursen im Bildungsbereich und hier vor allem im Weiterbildungssegment, in der Erwachsenenbildung auch mit den Krisen der Gesellschaft und der traditioneller gesellschaftlichen Institutionen (Krise der Arbeitsgesellschaft, Krise ideologischer Ordnungssysteme etc.) bzw. mit den allgemeinen Herausforderungen einer postmodernen Gesellschaft für das Individuum (Freisetzungstendenzen von Individuen, Steigerung des Aspekts der Selbstverantwortung, Krise des Subjekts u.dgl.) einhergeht.¹⁸

In der Wirtschaft und in der Industrie etablieren sich verstärkt Taktiken und Strategien zur Steigerung der *Produktionsqualität*. Begriffe wie *Total Quality Management* (TQM) werden zu Alltagsbegriffen, die Sicherung der Qualität rückt vom Rand betrieblicher Geschehen in das Zentrum. Die Sicherung der Qualität wird zu einer kontinuierlichen und umfassenden Aufgabe von Unternehmen.

Die Qualitätssicherungsdiskussion, die an vielfältige gesellschaftliche Entwicklungen gekoppelt sind, wird auch von politischer Seite zusehends in den Vordergrund gerückt. Grund dafür ist vor allem die Mittelknappheit bzw. auch das Bestreben um eine zielgenauere Mittelverwendung unter größtmöglicher Effizienz.¹⁹

Gleichzeitig mit diesen Entwicklungen zeigt sich im Bildungsbereich, dass aufgrund des steigenden individuellen Qualifizierungsdrucks, um am Arbeitsmarkt bestehen zu können, die Nachfrage nach Weiterbildungs- und Qualifizierungsangeboten steigt. Vielleicht als Reaktion (oder als Auslöser) dazu, etablieren sich eine Vielzahl von neuen oder ausdifferenzierten Bildungsangeboten. Diese enorme Steigerung der Vielfalt vor allem an Weiterbildungs- und Qualifizierungsangeboten führte verständlicherweise auf Seiten der *Inanspruchnehmenden Personen und Personengruppen*, zu größer werdenden Unsicherheiten. Der Ruf nach mehr Transparenz, Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit der Angebote steigt. Durch diese Anforderungen und Entwicklungen sieht sich auch der *Bildungssektor* mit neuen Herausforderungen, vor allem mit notwendigen Professionalisierungsansprüchen, konfrontiert. Hier geht es nicht allein um die Professionalisierung des Personals, vor allem der Lehrenden, TrainerInnen oder BeraterInnen, sondern auch um die Professionalisierung der institutionellen Ausrichtung im Gesamten. Nicht zuletzt sind es auch ordnungspolitische Verantwortungsträger, die Politik und

¹⁷ Vgl. Maier, Kathrin: Qualitätskonzepte und -instrumente in der Erwachsenenbildung unter besonderer Berücksichtigung der TeilnehmerInnen. In: Schlögl, Peter / Gruber, Elke (Hrsg.): Wo geht's hier zum „richtigen“ Kurs? Wien, 2003, Seite 24ff.

¹⁸ Vgl. dazu Analysen zur Verfassung der Gesellschaft von Ulrich Beck u.a.

¹⁹ Vgl. Franz, Julia: 2004, Seite 115. a.a.O

die ausführenden Institutionen, die nach differenzierteren Anknüpfungspunkten z.B. zur Förderung und finanziellen Unterstützung von Angeboten rufen bzw. diese auch durch entsprechende legislative Rahmenbedingungen neu schaffen.

Für den Bereich der Aus- und Weiterbildung bzw. für die in diesem Feld aktiv agierenden Institutionen entsteht so gesehen mehr oder weniger stark ein Druck von Außen sich der Qualitätsdiskussion zu stellen. Gnahs²⁰ sieht darin eine Facette eines *ökonomischen Megatrends*. Plant²¹ sieht, zusammengefasst, die Diskussionslinien zur Qualität eingebettet in aufkommenden und nach wie vor anhaltenden Entwicklungen von:

New Public Management, Value for Money Politics, Lifelong Learning, Societal Inclusion, Professionalisation.

In einem ersten Schritt werden Qualitätssicherungssysteme aus der Wirtschaft für den Bildungsbereich adaptiert. Aufgrund der starken Anlehnung an diese Qualitätssicherungssysteme und Modelle aus der Wirtschaft spricht daher auch Faulstich²² von einer *betriebswirtschaftlichen Wende* in der Bildung bzw. vor allem in der Weiterbildung.²³ Ein Aspekt der in letzten Jahren, in einem nicht unwesentlichen Ausmaß, zur Forcierung der Qualitätsdiskussion im Kontext von Bildung bzw. Aus- und Weiterbildung beigetragen hat ist mit Sicherheit mit dem Themenkomplex Lebenslanges Lernen – Lifelong Learning verbunden.²⁴

6.2 Diskussionsstränge im Qualitätsdiskurs

Im Wesentlichen kann innerhalb der Diskussion auf vier Aspekte verwiesen werden. Meisel²⁵ und i.w.S. auch Plant²⁶, unterteilen diese, in die nachfolgend dargelegten:

Ordnungspolitische Aspekte²⁷: Damit sind in erster Linie jene Inhalte der Diskussion zu nennen, die sich um ausgehend von der notwendigen Forderung nach Transparenz innerhalb

²⁰ Vgl. Gnahs, Dieter: Handbuch zur Qualität in der Weiterbildung, Stand, Perspektiven, Praxis. (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft) Frankfurt am Main 1997, Seite 3. Hier zitiert nach: Franz, Julia: 2004, Seite 116. a.a.O.

²¹ Plant, Peter: Quality in Career Guidance: Issues and Models. A Paper prepared for an OECD review of politics for information, guidance and counseling services. Commissioned jointly by the European Commission and the OECD. Angabe ohne Ort. 2001, Seite 4ff. Auf diese einzelnen Aspekte wird im Text an den relevanten Stellen Bezug genommen.

²² Gnahs, Dieter: Handbuch zur Qualität in der Weiterbildung, Stand, Perspektiven, Praxis. (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft). Frankfurt am Main 1997, Seite 3. Hier zitiert nach: Franz, Julia: 2004, Seite 116. a.a.O.

²³ Vgl. Faulstich, Peter: Qualität zertifiziert. Über DIN/EN/ISO 9000ff. hinaus. In: Hessische Blätter für Volksbildung. Jg. 45, Bd.4. 1995, Seite 310. Hier zitiert nach Franz, Julia: 2004, Seite 116. a.a.O.

²⁴ Zudem zeigt auch der OECD (2004) Bericht, dass sämtliche arbeitsmarktrelevanten Aktivitäten das Augenmerk auf den Prozess des Lifelong Learning gerichtet haben bzw. sich darauf beziehen.

²⁵ Vgl. Meisel, Klaus: Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung. In: Küchler, Felicitas von / Meisel, Klaus (Hrsg.): Herausforderung Qualität. Dokumentation der Fachtagung „Qualitätssicherung in der Weiterbildung“ 2.-3-11.1999, Frankfurt am Main 2000, Seite 9.

²⁶ Plant, Peter: 2001. Seite 4. a.a.O.

²⁷ In der Anerkennungspraxis ordnungspolitischer Handlungsträger kann immer auch das Moment der Marktberreinigung impliziert werden; Zertifizierungsstrategien von Weiterbildungseinrichtungen bzw. –angeboten gehen immer einher mit Strategien zur Marktberreinigung, selbst wenn das nicht immer intendiert sein sollte. Grün betont in diesem Zusammenhang, dass die Qualitätsentwicklung nicht als Vorwand für eine bewusste Selektion durch den Staat verwendet werden darf, d.h. dass die Qualitätsentwicklung eindeutig nicht als Instrument der

Bildungsangeboten und von Bildungsanbietern ergeben haben. Unmittelbar damit verbunden sind Forderungen nach VerbraucherInnen- und KonsumentInnenschutz hinsichtlich der Vielfalt von unterschiedlichen Angeboten. Ordnungspolitische Diskursstränge beinhalten immer auch Aspekte der Anerkennung (Möglichkeiten der externen Qualitätssicherung i.S. von Akkreditierung, Zertifizierung u.dgl.) Anerkennungskriterien können auch eng mit der Förderung von Bildungsangeboten und Einrichtungen verbunden werden. Nicht zuletzt haben moderne ordnungspolitische Rahmenbedingungen, kurz gefasst mit dem Schlagwort - New Public Management - dazu geführt, dass Qualitätssicherung oder wie Plant meint „management by quality control“²⁸. im Bereich der Hochschulen und Universitäten²⁹, aber auch im Bereich arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen verstärkt in den Vordergrund gerückt ist.

Ökonomische Aspekte³⁰: Diese Diskursebene fokussiert in erster Linie auf die Begrifflichkeiten wie Finanzierung, Effizienz (ökonomische Verwertbarkeit) und Marktanteile. Mit der Hinwendung zu neuen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen wird im Kontext der Qualitätsentwicklungs- und Qualitätssicherungsdebatte auch stark die finanzielle Diskussion bzw. die Diskussion um die Finanzierbarkeit von Bildung und Arbeitsmarktpolitik durch die öffentliche Hand geführt. In der Regel kommt hier auch schnell die Frage nach dem Nutzen von Maßnahmen in diesem Bereich ins Spiel. Plant³¹ bezeichnet diesen Trend „Value for Money Politics“, was eben bedeutet, dass sogenannte auf cost-benefit issues und eine immediate usefulness verstärkt fokussiert wird. Obwohl so Franz³² gerade in der Erwachsenenbildung [Bildung im Allgemeinen Anm. M.W.], Kosten-Nutzen-Relationen künstlich auferlegt erscheinen, da das Verhältnis [zueinander immer Anm. M.W.] durch eine (notwendige) Asymmetrie gekennzeichnet ist. Asymmetrie deswegen, weil sich zwar relativ einfach die Kosten für Aufwände (z.B. Raum- und Sachausstattung) berechnen lassen, aber die Nutzenseite nur sehr schwer fassbar ist. Pädagogische Arbeit, vor allem aber das Lernergebnisse - der Prozess, kann in der Regel nur individuell bestimmt werden und ist insofern nicht objektivierbar, sondern unterliegt der subjektiven Nutzenbestimmung.³³ In dieser Kosten-Nutzen-Relationalität bzw. in dieser Asymmetrie zeigt sich auch ein Problem, mit welchen vor allem arbeitsmarkt-

Marktberreinigung dienen soll (vgl. Grün, Birgit: Zusammenstellung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe 2: Qualitätsentwicklung und Förderbedingungen. In: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung – politischer Handlungsbedarf. Dokument der Fachtagung KAW, 25.-26.6.2001, Bonn 2002, Seite 52. Hier zitiert nach Franz, Julia. 2004, Seite 109. a.a.O.).

²⁸ Plant, Peter: 2001, Seite 4. a.a.O.

²⁹ Mit Inkrafttreten des FHStG (Fachhochschul-Studiengesetz) am 1.10.1993 wurde ein, zumindest, für den österreichischen Hochschulbereich, bis dahin innovatives ordnungspolitisches Steuerungsmodell geschaffen. Im Sinne der Dezentralisierung und Deregulierung der Entscheidungsbefugnisse werden einerseits privatrechtlich organisierte, aber dennoch öffentlich finanzierte Bildungsanbieter mit einem hohen Ausmaß an Steuerungskompetenz ausgestattet. Andererseits wurde eine weisungsungebundene Aufsichtsbehörde, ein Regulator, der Fachhochschulrat, installiert. Der Fachhochschulrat ist der für die Ex-Ante Qualitätssicherung in Form von Akkreditierungsverfahren und für die Evaluation, als Ex-post Qualitätssicherung verantwortlich (vgl. Sohm, Kurt: Akkreditierung und Evaluierung im österreichischen Fachhochschulsektor. In: Fröhlich, Werner / Jütte, Wolfgang (Hrsg.): Qualitätsentwicklung in der postgradualen Weiterentwicklung – Internationale Entwicklungen und Perspektiven. Münster 2004, Seite 56ff.).

³⁰ Faulstich meint dazu, dass die Qualitätsdiskussion im Weiterbildungsbereich immer dann von besonderer Aktualität ist, wenn es um Finanzierungsprobleme geht (vgl. Faulstich, Peter: Besiegelte Weiterbildung. Qualität, Controlling und Evaluation. In: Bayer, Mechthild / Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Hrsg.): Literaturrecherche und Texte zur Qualitätssicherung in der Weiterbildung. 3.Auflage, 1998, Seite 126. Hier zitiert nach Franz, Julia: 2004, Seite 109.)

³¹ vgl. Plant, Peter: 2001, ebda. a.a.O.

³² Vgl. Franz, Julia: 2004, Seite 109. a.a.O.

³³ Vgl. dazu die bereits getätigten Ausführungen zur Eigentümlichkeit des „Produktes“ Bildung in diesem Text.

abif - analyse beratung und interdisziplinäre forschung



politische Maßnahmen, zu kämpfen haben. So kann z.B. die Qualität einer Maßnahme an den abschließend erfolgten Vermittlungsquoten (messbaren Kriterien) von TeilnehmerInnen in den regulären, ersten Arbeitsmarkt definiert werden. Das würde bedeuten, dass auch nicht erreichte Vermittlungsquoten, die Qualität der Maßnahme schließen lassen und diese als schlecht definiert. Bei sozusagen maximaler Ausnutzung der entstanden Kosten wurde - vereinfacht gesagt - nicht der Nutzen, die Erreichung einer Vermittlungsquote und somit das Ziel der Maßnahme erreicht. Dennoch kann für einzelne TeilnehmerInnen die Maßnahme aber durchaus subjektiv positiv bewertet werden, weil z.B. Zufriedenheit im Hinblick auf die Teilnahme herrscht. In einem Kosten-Nutzen orientierten Qualitätsbegriff kann eine derartige Bedeutung aber leicht in den Hintergrund gedrängt werden. Daraus ist ableitbar, dass die Hinwendung zu betriebswirtschaftlichen Kriterien und Kategorien der Qualitätsbestimmung für den Bildungsbereich nur bedingt möglich ist.

Professionspolitische Aspekte: Es ist davon auszugehen, dass durch die professionspolitische Diskussion, i.S. einer Professionalisierungsdebatten dem Thema Qualität ein größeres Augenmerk zu gekommen ist. Vielfach wird aber auch behauptet, dass der verstärkte Qualitätsdiskurs überhaupt erst einen professionspolitischen Diskurs initiiert hat. Gieseke³⁴ geht davon aus, dass sich die Professionalisierungsdebatte (i.S. einer pädagogischen Professionalität), vor allem in der beruflichen Bildung und in der Weiterbildung, erst über den Weg der Qualitätssicherung durchsetzt. Plant³⁵ vermerkt dazu, dass „upgrading competencies and drawing boundaries around careers guidance as a profession [...] responses to current and future professional challenges“ darstellen. Nicht abzustreiten ist, dass der verstärkte Einsatz von unterschiedlichen Qualitätssicherungs- und Qualitätsmanagementverfahren in den jeweiligen Einrichtungen professionelles Personal benötigt. Qualität und Professionalisierung scheinen somit untrennbar miteinander verbunden, denn so Franz³⁶, die Qualität der Weiterbildung muss auch durch die Qualifizierung und Professionalisierung der MitarbeiterInnen garantiert werden. Arnold³⁷ formuliert diese professionspolitische Debatte, zusammenfassend, *wie folgt:*

Qualität und Professionalität sind [...] wechselseitig aufeinander bezogen: Qualität ist ohne Professionalität nicht denkbar, und Professionalität kann ohne Qualitätssicherung auf Dauer nicht glaubwürdig sein.

Inhaltsbezogene Aspekte: Im Zentrum dieses Aspektes stehen zum einen die konkreten Lerninhalte die vermittelt werden sollen und zum anderen auch die Methoden der Vermittlung von adäquaten Lerninhalten. Zur Umsetzung dieser beiden Aspekte geht es auch um die Konsensfindung in Bezug auf unterschiedliche Bildungsvorstellungen der handelnden Institutionen. Des Weiteren sind in der Diskussion um inhaltsbezogene Aspekte auch formale

³⁴ Vgl. Gieseke, Wiltrud: Die Qualitätsdiskussion aus erwachsenenpädagogischer Sicht. Was bedeutet Qualität in der Erwachsenenpädagogik? In: Arnold, Rolf (Hrsg.): Qualitätssicherung in der Erwachsenenbildung. Angaben ohne Ort. 1997. Seite 29. Hier zitiert nach: Franz, Juli: 2004, Seite 111. a.a.O.

³⁵ Vgl. Plant, Peter: 2001, ebda. a.a.O.

³⁶ Vgl. Franz, Julia: 2004, Seite 12. a.a.O.

³⁷ Arnold, Rolf: Verfälschung der Erwachsenenbildung durch ISO-Illusion und Bildungscontrolling. Kritische Anmerkungen zur Renaissance technokratischer Hoffnungen. In: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (Hrsg.): Qualität in der Weiterbildung: Dokumentation DIE-Kolloquium 1995. Frankfurt am Main 1995, Seite 54-59. Hier zitiert nach: Franz, Juli: 2004, Seite 112. a.a.O.

[ordnungspolitische Anm. M.W.] Steuerungsebenen involviert. So bemerkt von Rein³⁸ zutreffend, dass Weiterbildungsfragen [ebenso generell Bildungsfragen Anm. M.W.] auf politischer Ebene nicht über die Frage der pädagogischen Qualität diskutiert werden, sondern vorwiegend als Elemente von Strukturpolitik, als Standortfrage, als Gesetzes- und generelle Steuerungsfrage, als Finanzierungsfrage. Bedauerlicherweise, fehle aufgrund dessen, so die Autorin, eine eigene politische Wertedebatte zum Pädagogischen [zur pädagogischen Qualität Anm. M.W.]. Diese Tendenz hat sich in den letzten Jahren sicherlich weiter zugespitzt. Im Kontext von allgemeinen Fragen zur Finanzierbarkeit von Bildung, werden inhaltliche Debatten um das Pädagogische, leicht in den Hintergrund gedrängt. Eine zu starke inhaltliche Fokussierung auf die ökonomische Verwertbarkeit von Bildung kann den Prozess von selbstgesteuerten und (von außen) initiierten Bildungsprozessen in den Hintergrund drängen. Ausgehend von diesen Tendenzen ist auf eine Forderung von Knoll³⁹ hinzuweisen, der in diesem Zusammenhang auf qualitativ hochwertige Bildungsprozesse im Bereich der Erwachsenen- und Weiterbildung hinweist. Gerade hier kann die Qualitätsdebatte Anknüpfungspunkte finden. Qualitätssicherung bzw. auch das Qualitätsmanagement haben dafür zu sorgen, dass im Bereich der Aus- und Weiterbildung eine situationsadäquate, anspruchsvolle Pädagogik zur Anwendung gebracht wird. Zur Umsetzung dieser pädagogischen Ansprüche ist ein hohes Maß an pädagogischer Profession und Qualifikation durch die Lehrenden und vermittelnden Personen notwendig ist. Eine Voraussetzung für geeignete Lehr- und Lernsituationen ist die Bereitstellung von lehrenden Personen bzw. der TrainerInnen mit umfassenden Methoden- und Didaktikkenntnissen. Insofern zeigt sich, dass die inhaltlichen und die professionspolitischen Diskurslinien innerhalb des Qualitätsdiskurses eng nahe zusammen liegen und deswegen auch nicht getrennt voneinander diskutiert werden sollten.

6.3 Herangehensweise des EU-Projekts QUINORA

Die zentrale inhaltliche Dimension des über das EU-Programm Leonardo da Vinci finanzierten Pilotprojektes QUINORA, das von 2005 bis 2007 lief, besteht darin, auf der Basis von internationalen Qualitätsstandards ein Qualitätssicherungsprogramm für Berufsorientierungs- und Aktivierungsmaßnahmen in Verbindung mit einem E-Learning-Tool und einer E-Library zu entwickeln. Dabei werden schlussendlich die kritisch-diskursive Einbringung der „QUINORA-Erkenntnisse“, auf der Meta-/Systemebene der verschiedenen an Berufsorientierung und Aktivierung beteiligten arbeitsmarktpolitischen Akteure bzw. Implementierungen der „QUINORA-Produkte“ auf deren Managementebene (hinsichtlich der Anwendung im „Tagesgeschäft“) angestrebt.

³⁸ Vgl. von Rein, Antje: Persönliche Eindrücke und politische Aspekte. In: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (Hrsg.): Qualität in der Weiterbildung: Dokumentation DIE-Kolloquium 1995. Frankfurt am Main 1995, Seite 98. Hier zitiert nach: Franz, Juli: 2004, Seite 110. a.a.O.

³⁹ Vgl. Knoll, Jörg: ... was geschaffen wird und entsteht. Vom Produkt zum Angebot. In: Bastian, Hannelore et al (Hrsg.): Pädagogisch denken – wirtschaftlich handeln: Zur Verknüpfung von Ökonomie und Profession in der Weiterbildung. Bielefeld 2002, Seite 92. Hier zitiert nach Franz, Julia: 2004, Seite 111.

Zu den QUINORA-Partnerländern zählen Österreich (Projektkoordination durch abif),⁴⁰ Bulgarien, Deutschland, Großbritannien, Italien, Schweden, Schweiz und Spanien.

QUINORA lässt sich somit als eine „europäische Antwort“ auf die Internationalisierung in der Berufsorientierung und Karriereberatung verstehen und möchte vor dem Hintergrund eines anhaltend kritisch zu führenden Qualitätsdiskurses dazu beitragen, Benchmarks auf europäischer Ebene zu entwickeln und Best Practices zu verbreiten.

Auf Basis eines vergleichenden Syntheseberichtes, im Rahmen dessen die Situation zum Thema „Qualität in der Berufsorientierung bzw. Berufsberatung“ untersucht wurde, werden internationale „Leitlinien“ für Berufsorientierungs- und Aktivierungstrainings erstellt, die überdies auch für den arbeitsmarktnahen Qualifizierungsbereich wie auch den Erwachsenenbildungsbereich i.w.S. einen interessanten (Diskussions-)Input darstellen können.

Dabei werden nicht – wie bisher oft Usus – ausschließlich die TrainerInnenkompetenzen, die Qualität im Training selbst oder das Qualitätsmanagement der Trainingseinrichtungen fokussiert, sondern es werden u.a. auch das Zusammenspiel der StakeholderInnen in der Planung und Durchführung, in der Nachbereitung (Auswertung von Feedback, Durchführung einer Erfolgskontrolle nach vorher festgelegten Erfolgskriterien) sowie die entsprechende Einbringung der Erfahrungen bei der Planung und Umsetzung künftiger Maßnahmen berücksichtigt. Im einzelnen werden dabei sieben Qualitätsbereiche (Domains) jeweils kontextorientiert bearbeitet:

1. Bedarfs- und Bedürfnisanalyse, Zielsetzungen von BO- und Aktivierungsmaßnahmen.
2. Ausschreibungsrichtlinien und Trainingsdesign.
3. Personalpolitik, Qualifikations- und Kompetenzanforderungen an TrainerInnen.
4. Kursunterlagen und Infrastruktur.
5. Allgemeine Qualitätssicherungsmaßnahmen, die auf Systemebene unterschiedliche Akteure einbeziehen.
6. Allgemeine Qualitätssicherungsmaßnahmen vor und während der Maßnahme.
7. Feedback und Evaluation.

6.4 Bisherige Projektergebnisse

Während der Erstellung des vergleichenden Syntheseberichtes (vgl. www.quinora.com) wurden existierende Qualitätsstandards, Qualitätsrichtlinien und Qualitätsprogramme in EU-Ländern identifiziert. Die erste Analyse ergab (wenig überraschend), daß die Situation in der Berufsorientierung für Arbeitsuchende in den einzelnen Partnerländern sehr heterogen ist.

⁴⁰ Das Projekt QUINORA wird u.a. auch vom Arbeitsmarktservice Österreich (AMS; www.ams.at) sowie dem österreichischen Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (BMWA; www.bmwa.gv.at) unterstützt.

abif - analyse beratung und interdisziplinäre forschung

Neben dem Gruppentraining, das v.a. in Österreich zum Einsatz kommt, ist v.a. die Einzelberatung als Methode beruflicher Orientierung wesentlich. Beides wird sowohl von öffentlichen als auch privaten Organisationen angeboten. Darüber hinaus ist auch die Situation der Qualitätssicherung in den einzelnen Partnerländern sehr unterschiedlich. So gibt es in Deutschland, der Schweiz, Großbritannien und Schweden bereits ausgefeilte Qualitätssicherungs- und Standardisierungskonzepte für die Beratung, in anderen Ländern sind solche nur in geringerem Umfang vorhanden.

Viele Partnerländer fordern bereits formale Qualifikationen für die BeraterInnen als auch TrainerInnen, wobei ein großer Teil auch außerhalb des beruflichen Feldes der Berufsorientierung gelegene Arbeitserfahrungen ebenso wie soziale und persönliche Kompetenzen einfordert. Vielfach verfügen die Länder, die formale Qualifikationen von TrainerInnen und BeraterInnen einfordern, bereits über mehr oder weniger ausgebaute Systeme zur Qualitätssertifizierung.

6.5 Bestehende Defizite in der Qualitätsentwicklung

Bestehende Qualitätsstandards setzen entweder auf der Managementebene, also auf Ebene der Organisation, oder auf der Dienstleistungsebene bzw. den DienstleisterInnen (TrainerInnen) selbst an. In geringerem Maße wird das Gesamtsystem der Berufsorientierung/Berufsberatung als ein solches gesehen, das eben verschiedene Akteure beinhaltet, deren Zusammenspiel und deren Wahrnehmung ihrer jeweiligen Verantwortlichkeiten die Qualität der Maßnahmen gleichermaßen beeinflusst. Vielmehr wurden bisher einige Teilbereiche des gesamten Systems eingehender definiert, z.B. die Kompetenzen und Fähigkeiten der BerufsberaterInnen und BO-TrainerInnen, die Abwicklung der Prozesse durch die Weiterbildungsanbieter, die detaillierten Vorgaben für die Einreichung der Angebote in der Ausschreibung der arbeitsmarktpolitischen Akteure (Bundesagentur für Arbeit, AMS etc.). Was eben in geringerem Maße bisher Beachtung fand, aber die Qualität einer Maßnahme ebenso stark beeinflusst wie die Kompetenz der TrainerInnen, ist das Verhalten der relevanten Akteure zueinander.

Somit sind das Zusammenspiel der Akteure in der Planung und Durchführung aber auch in der Nachbereitung (Auswertung von Feedback, Durchführung einer Erfolgskontrolle nach vorher festgelegten Erfolgskriterien) und die entsprechende Berücksichtigung der Erfahrungen bei der Planung und Umsetzung einer daran anschließenden Maßnahme – neben der TrainerInnenausbildung und den TrainerInnenkompetenzen bzw. ihr Engagement – (mit-)ausschlaggebend für die Gesamtqualität des Prozesses.

6.6 Leitlinien für Qualitätsentwicklung der Berufsorientierungs- und Aktivierungstrainings

Auf dieser Situationsanalyse aufbauend wurden im Rahmen zweier QUINORA-Projekttreffen internationale Qualitätsleitlinien für Trainings in der Berufsorientierung und Aktivierung entwickelt, die insbesondere auf die Management- und Systemebene der arbeitsmarktpolitischen Akteure fokussieren. Nachfolgend werden die wesentlichen Aspekte der identifizierten Qualitätsanalyseberatung und interdisziplinäre forschung

tätsdomänen, die in den weiteren QUINORA-Projektschritten eingehend bearbeitet werden, im Überblick charakterisiert:

Qualitätsdomäne 1: Bedarfs- und Bedürfnisanalyse

Bedarfs- und Bedürfnisanalysen sind als Grundlage für die Konzeption und die Umsetzung von BO- und Aktivierungsmaßnahmen zu sehen. Bedarfsanalysen basieren dabei auf einem umfassenden Monitoring der aktuellen und kontinuierlichen Veränderungen des Arbeitsmarktes, wobei hier lokale, regionale und globale Entwicklungen, Abhängigkeiten und Wechselwirkungen in die Beobachtung und Analyse mit einzubeziehen sind. Es ist davon auszugehen, dass nur eine zielgerichtete Auseinandersetzung mit den Gegebenheiten des Arbeitsmarktes qualitativ gut konzeptionierte Maßnahmenprodukte ermöglicht. Nur unter Miteinbeziehung der aktuellen Verfasstheit des Arbeitsmarktes wird es gelingen, eine – auch ethisch – vertretbare Beratungs- und Aktivierungsarbeit mit den TeilnehmerInnen unterschiedlicher Trainingsmaßnahmen zu realisieren. Neben der Fokussierung auf den Arbeitsmarktbedarf und auf die Beschaffenheit des Arbeitsmarktes sind auch die zu erwartenden – oftmals heterogenen – Bedürfnisse der TeilnehmerInnen für die Konzeption von Maßnahmeprodukten zu berücksichtigen. So sind die TeilnehmerInnen in ihrer Unterschiedlichkeit rechtzeitig zu identifizieren und die daraus ableitbaren Bedürfnislagen und Interessen in der Konzeption entsprechend zu beachten. Die Definition von Inhalt, Ziel und Zielgruppe resultiert aus einer Verbindung zwischen Bedarfs- und Bedürfnisanalysen. Leitend wird dabei in der Regel ein übergeordnetes Maßnahmenziel sein. Im Mittelpunkt sämtlicher arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen steht das Bestreben, TeilnehmerInnen der unterschiedlichen Maßnahmen in den Arbeitsmarkt zu integrieren bzw. weiter zu qualifizieren, um eine drohende (Langzeit-)Arbeitslosigkeit zu verhindern. Zur konkreten Zielerreichung sind neben einer Vielzahl an spezifischen Inhalten in jedem Fall relevante Basisinhalte berücksichtigen. Dazu ist in jedem Fall die Vermittlung von Laufbahn- und Life-Management-Skills zu beachten.

Qualitätsdomäne 2: Ausschreibungsrichtlinien & Trainingsdesign

Öffentliche Auftraggeber legen unter Berücksichtigung der notwendigen einschlägigen Gesetze und Vorschriften zur Vergabe von öffentlichen Aufgaben einen definierten, verbindlichen Qualitäts-Kriterienkatalog vor. Ausschreibungsrichtlinien schaffen eine Gliederungsstruktur für die inhaltliche Darlegung der Maßnahmen. Ausschreibungsrichtlinien sind eine verbindliche Grundlage zur strukturierten Beurteilung der vorgelegten Konzepte und der zur Vergabe intendierten Maßnahme. Klar strukturierte Ausschreibungskriterien bilden die Grundlage für die Begleitung und für die abschließende Bewertung und Evaluation von Maßnahmen. Insofern haben Ausschreibungskriterien eine Steuerungsfunktion für den gesamten Maßnahmenprozess. Die Entwicklung von Kriterien und Leitlinien für die Planung, die Beurteilung und Durchführung von Trainingsmaßnahmen ist eine qualitätssichernde Maßnahme in BO- und Aktivierungsmaßnahmen. Um die Umsetzbarkeit der herangezogenen Kriterien – operationalisiert durch ein spezifisches Trainingsdesign – in den dargelegten Angeboten bewerten zu können, müssen Auftraggeber sicherstellen, dass in der Beurteilungskommission aber auch bereits im Konzeptions- und Planungsteam und letztlich auch auf Seite der Durchführung (TrainerInnen) ein einheitliches Qualitäts- und Zielverständnis vorhanden ist.

Qualitätsdomäne 3: Personalpolitik & TrainerInnenkompetenzen

Diese Qualitätsdimension fokussiert auf einen der essentiellsten Aspekte im Kontext der Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die Qualität von Trainingsmaßnahmen hängt auch von den Qualifikationen und Kompetenzen der TrainerInnen ab. Die Qualifikation der TrainerInnen ist durch deren formale Ausbildung und deren informell erworbene Kompetenzen definiert. Aufgabe der Trainingseinrichtungen ist es, systematisch und strukturiert personalbezogene Qualitätsstandards und Qualitätskriterien zu definieren und diese auch weiter zu entwickeln. Die Bewältigung dieser Aufgaben ist schwierig; so gibt es z.B. keine definitiv standardisierte Ausbildung für TrainerInnen im BO- und Aktivierungsbereich. TrainerInnen verfügen über heterogene formale Ausbildungshintergründe, sind in der Regel nebenberuflich, mit unterschiedlichen Dienstverträgen und vielfach auch gleichzeitig bei unterschiedlichen Schulungsträgern beschäftigt.

Beschäftigungen sind diskontinuierlich, die Honorierung ist in Relation zum tatsächlich geleisteten Einsatz zum Teil gering, der geleistete Arbeitsaufwand inklusive Vor- und Nachbereitung wird kaum in Rechnung gestellt. Kontinuierliche, fachspezifische Weiterbildung wird nicht institutionalisiert angeboten. Eine Identifikation mit den Zielen, den Erwartungen der Schulungseinrichtungen und schließlich auch mit den Zielen und Erwartungen der Auftraggeber (z.B. AMS) ist schwer herzustellen.

Trainingseinrichtungen müssen ihre Personalpolitik auch in Bezug auf administratives bzw. kaufmännisches Personal in ausreichendem Maße verantworten können. Administrative und organisatorische Belange sollten nicht zu den Aufgabenbereichen von TrainerInnen gezählt werden. Bereits in der Konzeption und Planung muss seitens der Auftragnehmer ein schlüssiges Konzept zur Personalpolitik dargelegt werden. In der Verantwortung der Auftraggeber liegt es daher, die Personalsituation – entsprechend der Maßnahmenbeschreibung – zu überprüfen und gegebenenfalls auch klare Anforderungen, z.B. im Hinblick auf die Qualifikationen und Kompetenzen, rechtzeitig zu formulieren.

Qualitätsdomäne 4: Kursunterlagen und Infrastruktur

Kursunterlagen müssen auf die Ziele und auf die Zielgruppen abgestimmt sein. Was als selbstverständlich erachtet wird, stellt sich aber auch als große Herausforderung dar. TeilnehmerInnen von einzelnen Maßnahmen sind in der Regel sehr heterogen hinsichtlich ihrer unterschiedlichen Arbeits- und Lernbiographien. Bei der Erstellung von Kursunterlagen müssen alle wesentlichen Informationen – einerseits zu den Zielen der Maßnahme, aber andererseits auch zur Zielgruppe – vorhanden sein. Es ist unbedingt erforderlich, das Sprachniveau (inklusive Alphabetisierungsgrad, Abschätzung der Lesekompetenzen u.ä) der TeilnehmerInnen zu erfahren, bevor aufwendige Texte erstellt werden. Die Sprache sollte einfach, klar und frei von umfangreichen Fach- und Fremdtermini sowie Stereotypen sein.

Während sich in der „Freien Erwachsenenbildung“ die TeilnehmerInnen (= zumeist zahlende KundInnen) oft aufgrund der vorhandenen Infrastruktur für oder gegen die Inanspruchnahme einer Weiterbildungsmaßnahme bei einem bestimmten Anbieter entscheiden, bleibt in ar-

beitsmarktpolitischen Maßnahmen den TeilnehmerInnen diese Entscheidungsgrundlage zu- meist vorenthalten. Die Teilnahme ist mehr oder weniger verpflichtend und an den Bezug von finanziellen Mitteln geknüpft.

Es sollte aber gerade nicht übersehen werden, dass die Infrastruktur der Trainingsinstitution sehr viel zur Motivation und letztlich auch zur Lernbereitschaft der TeilnehmerInnen beitragen kann. Die Trainingseinrichtung muss in jedem Fall in der Lage sein, die infrastrukturelle Ausstattung gemäß der gängigen Gesundheits- und Sicherheitsstandards bzw. Vorschriften bereitzustellen. Im Hinblick auf die technische Ausstattung (z.B. IKT) sollte gewährleistet werden, dass das Equipment den gängigen Standards und Anforderungen entspricht. Es ist sicherzustellen, dass TrainerInnen hinsichtlich der neuesten Entwicklungen up to date sind. Es muss gewährleistet werden, dass die TeilnehmerInnen der Maßnahmen unter Heranziehung aller notwendigen aktuellen Lernsettings auf die Integration in reguläre Beschäftigungsverhältnisse vorbereitet werden.

Qualitätsdomäne 5: Qualitätssicherung auf Systemebene

Qualitätssicherung ist eine Herausforderung, die Institutionen in ihrer Gesamtheit betrifft und sich in allen Teilbereichen widerspiegelt. Auf Systemebene verfügen Trainingsinstitutionen (bzw. sollten verfügen) über Qualitätsmanagement- (QM) und Qualitätssicherungssysteme (QS). In der Regel handelt es sich dabei um Zertifikatsmodelle aus den Normenreihen ISO, EQFM, TQM bzw. um Qualitätsmodelle, die speziell für den Weiterbildungsbereich entwickelt wurden, wie z.B.: CERTQUA, LQW, eduQua und dgl. Allein das Vorhandensein von QM-Systemen auf institutioneller Ebene garantiert noch nicht, dass durchgeführte Maßnahmen von guter Qualität sind. QM-Systeme werden oft mit viel Zeit- und Ressourcenaufwand implementiert, garantieren aber noch nicht notwendigerweise, dass ein institutionsübergreifendes Qualitätsbewusstsein geschaffen bzw. dass dadurch die Qualität von Maßnahmen erhöht wird. Institutionen verfügen oft über eigene Bibliotheken mit QM-Prozessdokumentationen, die nach Abschluss dieser Prozesse allerdings in vielen Fällen keine (ausreichende) weitere Berücksichtigung mehr erfahren und im Alltag nicht gelebt werden. Implementierte QM-Systeme, sollten in der Lage sein, ein institutionsübergreifendes – d.h. alle Beteiligten einbeziehendes – Qualitätsverständnis zu vermitteln. Es sollte allen Beteiligten klar sein, was die Institution unter Qualität versteht, welche Kriterien in der Umsetzung dieses gemeinsamen Verständnisses eine Rolle spielen, welche Prozesse zur Umsetzung dieses Verständnisses definiert wurden und wie sich dieses Verständnis kontinuierlich weiterentwickelt.

QM- und QS-Systeme implizieren zwei Aspekte: Einerseits geht es um die Kontrolle der Qualität in der Institution, und andererseits geht es aber um die Weiterentwicklung von Qualität. Es muss vorausgesetzt werden, dass QM und QS in die Gesamtstrategie von Institutionen eingebettet sind und dass alle Teileinheiten einer Institution erfasst werden und damit vertraut sind. In allen relevanten Prozessphasen müssen alle beteiligten Personen von den gleichen Qualitätsstandards ausgehen.

Qualitätsdomäne 6: Qualitätssicherung im Kurs

Kurz gesagt ist die Qualität von Kursen durch die Konzeption der richtigen Maßnahme für die richtige Zielgruppe unter Bereitstellung der adäquaten und richtigen Ressourcen und infrastrukturellen Voraussetzung sowie durch die Vermittlung der relevanten Inhalte durch qualifiziertes und kompetentes Personal definiert. Dafür Sorge zu tragen haben zu gleichen Teilen Auftraggeber und Auftragnehmer. Beide Hauptakteure müssen sich in gleichem Ausmaß dafür verantworten, dass die Qualität im Kurs, die in der Regel durch die Konzeption der Anforderungen vorgegeben ist, umgesetzt werden kann. So muss z.B. die zuweisende Stelle alle relevanten Information über die geplanten Kurse haben, um adäquate TeilnehmerInnen bereits im Vorfeld auf die Maßnahme ausreichend vorzubereiten. Der Auftragnehmer muss auf seiner Seite dafür Sorge tragen, dass die TrainerInnen rechtzeitig mit den relevanten (Hintergrund-)Informationen zum Kurs versorgt werden und diese daher auch gegebenenfalls näher hinterfragen und abklären können.

Qualitätsdomäne 7: Feedback und Evaluation

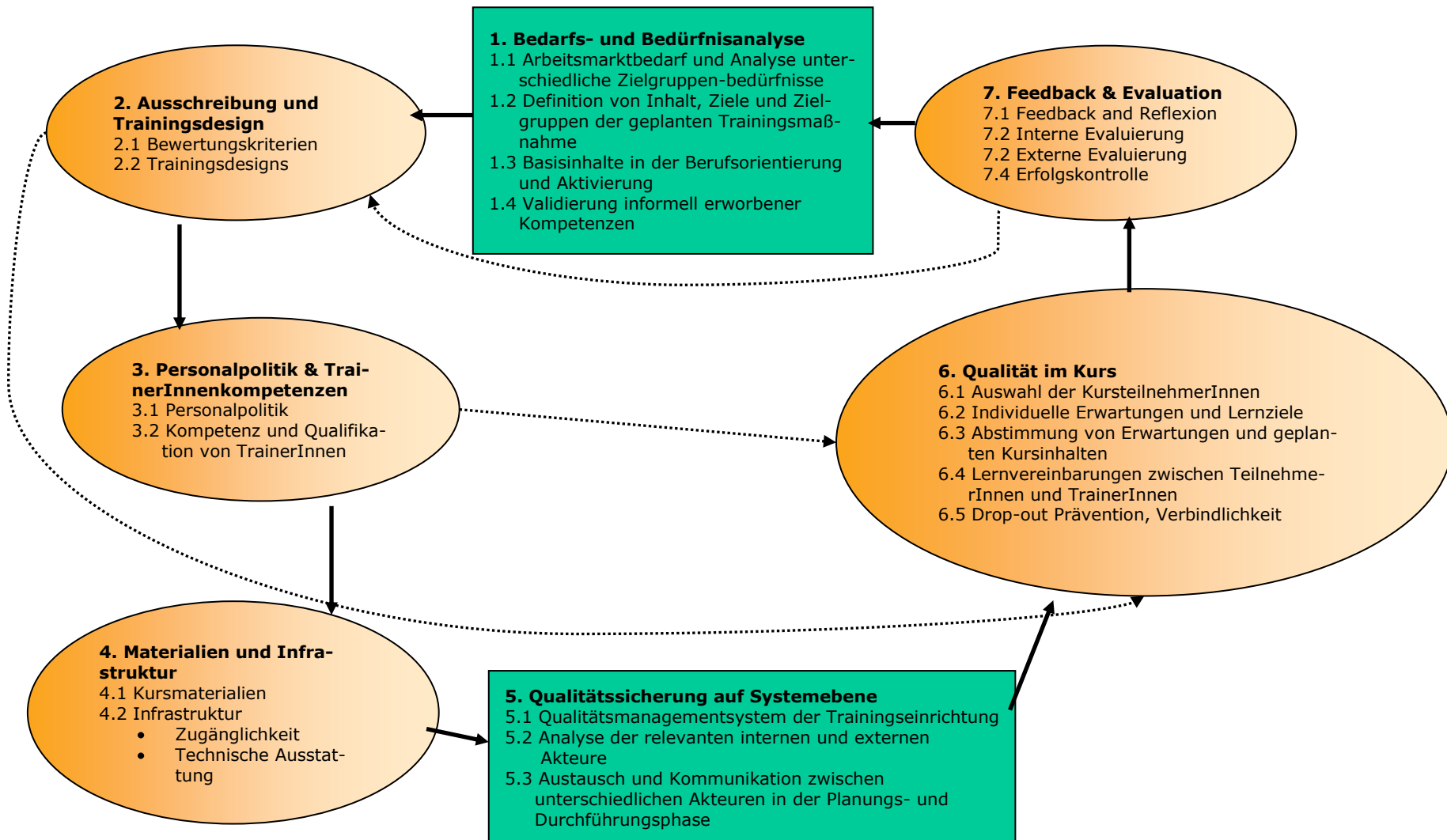
Kriterien und Anknüpfungspunkte für Feedback und Evaluation sind mehr oder weniger bereits in einem Qualitätszyklus (vgl. www.eduqua.ch) der Maßnahme (Planung – Durchführung – Auswertung und Reflexion der Maßnahme) festgelegt. In der Verantwortung der Trainingsinstitution liegt die Bereitstellung von klaren Regelungen für Rückmeldungs-/Feedbacksysteme für TrainerInnen und für TeilnehmerInnen. Feedback und Reflexion über und zur geleisteten Arbeit bzw. Teilnahme an Maßnahmen sind zu institutionalisieren.

Darüber hinaus ist jede Trainingsinstitution gut beraten, wenn sie die Angebote und Trainingsmaßnahmen kontinuierlich einem internen und externen Evaluationsprozess unterzieht. Die interne Evaluation hat das Ziel, Stärken und Schwächen der Maßnahmen in einem Bericht darzulegen, der in der Folge auch als Basis für eine externe Evaluierung herangezogen werden kann. Die externen Evaluationen werden von unabhängigen ExpertInnen vorgenommen. Ziel einer externen Evaluation ist es, mit Hilfe der ExpertInnen Strategien zur Verbesserung der Qualität in den zu evaluierenden Bereichen herauszufiltern. In der Regel sieht der Prozess der externen Evaluation vor, dass Verbesserungsvorschläge und allgemeine Rückmeldungen im Zuge von Follow-up Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Externe EvaluatorInnen sollten in ihrer Kompetenz unabhängig und frei agieren dürfen, insofern ist die Auswahl und Entsendung der ExpertInnen vielfach ein heikler Prozess. ExpertInnen sollten über unterschiedliche Kompetenzen (z.B. Kenntnisse der Evaluation und der Grundlagenforschung, arbeitsmarktpolitisches Know-how, Trainingskompetenz) verfügen. Auf Grundlage der Expertise sollten Empfehlungen formuliert und Entscheidungen getroffen werden.

6.7 Weiterer Projektverlauf

Basierend auf den festgelegten Qualitätsdomänen und Unterbereichen wurde bis Ende 2006 ein E-Learning-Tool entwickelt, das Organisationen dabei unterstützt, diese Qualitätsstan-

dards Schritt für Schritt zu implementieren. Das E-Learning-Tool beinhaltet zuerst einen theoretischen Teil. Herzstück sind jedoch die Best Practices, die in die praktische Qualitätsentwicklung der einzelnen Partnerländer Einblick gewähren sollen. Eine E-Library soll zusätzliche Information zu Qualität in der Berufsorientierung bereitstellen. Zum ersten Mal getestet wurden diese im Rahmen einer Workshop-Reihe für arbeitsmarktpolitische Akteure und TeamleiterInnen bzw. TrainingsmanagerInnen der Trainingseinrichtungen selbst, die im Winter 2006/2007 startete und auch evaluiert wurde. Die vier Workshops dienten dem gegenseitigen Erfahrungsaustausch sowie der Diskussion und hatten überdies das Ziel eines gemeinsamen Produktes (z.B. Zusammenfassung des Prozesses und der Diskussionsergebnisse, Veränderungspotentiale des Gesamtsystems bzw. der Organisationen aufzeigen), das auch öffentlich verbreitet wurde.



Qualitätsleitlinien Berufsorientierungs- und Aktivierungsmaßnahmen von Arbeitsuchenden auf Systemebene

Literatur:

Arnold, Rolf / Faber, Konrad (1997): Die Einbindung wissenschaftlicher Weiterbildung in die Diskussion um die Qualitätssicherung der akademischen Lehre – illustriert am Beispiel der Fernstudienentwicklung. 1997. In: Arnold, Rolf: Qualitätssicherung in der Erwachsenenbildung. Opladen

Faulstich, Peter (2008): Besiegelte Weiterbildung. Qualität, Controlling und Evaluation. In: Bayer, Mechthild / Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (Hg.) (2008): Literaturrecherche und Texte zur Qualitätssicherung in der Weiterbildung. 3.Auflage

Faulstich, Peter (1995): Qualität zertifiziert. Über DIN/EN/ISO 9000ff. hinaus. In: Hessische Blätter für Volksbildung. Jg. 45, Bd.4.

Franz, Julia (2004): Die Regierung der Qualität - Eine Rekonstruktion neoliberaler Gouvernementalität am Beispiel von Qualitätsmanagement in der Erwachsenen- und Weiterbildung, Gießen. Seite 102 (<http://twoday.net/static/blog/files/julia%20franz%20-%20die%20regierung%20der%20qualitaet.pdf> Stand: 21.12.2009).

Fröhlich, Werner / Jütte, Wolfgang (Hg.) (2004): Qualitätsentwicklung in der postgradualen Weiterbildung –Internationale Entwicklungen und Perspektiven. Münster

Galiläer, Lutz (2005): Pädagogische Qualität. Perspektiven der Qualitätsdiskurse über Schule, Soziale Arbeit und Erwachsenenbildung. Weinheim/München

Gnahn, Dieter (1997): Handbuch zur Qualität in der Weiterbildung, Stand, Perspektiven, Praxis. (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft) Frankfurt am Main

Grün, Birgit (2002): Zusammenstellung der Ergebnisse der Arbeitsgruppe 2: Qualitätsentwicklung und Förderbedingungen. In: Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.): Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung – Politischer Handlungsbedarf. Dokument der Fachtagung KAW, 25.-26.6.2001, Bonn

Hartz, Stefanie (2004): Qualität in der Weiterbildung – Die Perspektivengebundenheit von Qualitätsanforderungen am Beispiel der Differenz von Organisation und Profession. Münster

Knoll, Jörg (2002): ... was geschaffen wird und entsteht. Vom Produkt zum Angebot. In: Bastian, Hannelore et al (Hrsg.): Pädagogisch denken – wirtschaftlich handeln: Zur Verknüpfung von Ökonomie und Profession in der Weiterbildung. Bielefeld 2002

Maier, Kathrin (2003): Qualitätskonzepte und -instrumente in der Erwachsenenbildung unter besonderer Berücksichtigung der TeilnehmerInnen. In: Schlögl, Peter / Gruber, Elke (Hrsg.): Wo geht's hier zum „richtigen“ Kurs? Wien

Meisel, Klaus (2000): Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung. In Küchler, Felicitas von / Meisel, Klaus (Hrsg.): Herausforderung Qualität. Dokumentation der Fachtagung „Qualitätssicherung in der Weiterbildung“ 2.-3-11.1999, Frankfurt am Main

OECD Review (2004) „Career Guidance and Public Policy – Bridging the Gap“

Plant, Peter (2001): Quality in Career Guidance: Issues and Models. A Paper prepared for an OECD review of politics for information, guidance and counselling services Commissioned jointly by the European Commission and the OECD. Angabe ohne Ort

Von Rein, Antje (1995): Persönliche Eindrücke und politische Aspekte. In: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (Hrsg.): Qualität in der Weiterbildung: Dokumentation DIE-Kolloquium 1995. Frankfurt am Main

7 Qualität in der Planung, Durchführung und Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen am Beispiel von BO- und Aktivierungsmaßnahmen – Ergebnisse aus den QUINORA⁶⁰-Praxisworkshops

Karin Steiner, Stefan Angel

Im ersten Halbjahr 2007 fanden 4 thematische QUINORA-Praxis-Workshops in Wien statt, die zum Ziel hatten, auf Basis der entwickelten Curriculum-Inhalte Praxisprobleme zu diskutieren und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. So gab es neben inhaltlichen Inputs Diskussion im Plenum und Kleingruppen. Neben dem Benennen von relevanten Qualitätsproblemen in der Praxis wurden jedoch auch konkrete Vorschläge zur Veränderung und Lösung dieser erarbeitet. TeilnehmerInnen der Workshops waren VertreterInnen von Schulungsträgern sowie arbeitsmarktpolitisch tätigen Unternehmensberatungen, TrainerInnen, MitarbeiterInnen des AMS, des BMWA und der Volksanwaltschaft. Alle TeilnehmerInnen erhielten Zugang zur Plattform (Diskussionsforum, E-learning-Materialien). Unter www.quinora.com (Menüpunkt Workshops) steht die detaillierte Workshop-Dokumentation (Skriptum, Ergebnis- und Diskussionsprotokoll) zum Download zur Verfügung.

Die Workshops wurden mittels einer TeilnehmerInnenbefragung nach jedem Workshop evaluiert, zur Internet-Plattform wurde mittels eines Online-Fragebogens eine NutzerInnenanalyse durchgeführt. Beide Berichte können unter www.quinora.com (Menüpunkt: Evaluation) abgerufen werden.

7.1 Bedarfs- und Bedürfnisanalyse

7.1.1 Diskutierte Probleme

Am Beginn des ersten QUINORA-Workshops stand eine Bedarfs- und Bedürfnisanalyse des Arbeitsmarktes und der Arbeitsuchenden. So wurden zunächst die wichtigsten Trends der nächsten fünf Jahre am Arbeitsmarkt diskutiert. Bringt man die erwähnten Punkte auf einen gemeinsamen Nenner, so ist im Allgemeinen mit einer fortgesetzten Flexibilisierung bei den Erwerbsarbeitsverhältnissen und Qualifikationsanforderungen zu rechnen. Die AkteurInnen am Arbeitsmarkt, speziell die ArbeitnehmerInnen aber auch arbeitsmarktnahe Institutionen, stehen dadurch hohen Anpassungsanforderungen gegenüber. Insgesamt ist auch mit einem „Fahrstuhleffekt“ bei den Bildungsanforderungen zu rechnen, d.h. dass insgesamt die Anforderungen seitens der ArbeitgeberInnen an die Mindestqualifikationen der Arbeitsuchenden steigen werden, wodurch größere Disparitäten zwischen Höher- und Niedrigqualifizierten entstehen können.

Weil sich Berufe und Berufsbilder rasch ändern, sind langfristige Planungen von Erwerbskarrieren nur mehr sehr eingeschränkt möglich. Im Gegensatz dazu steigt die Häufigkeit von atypischen Arbeitsverhältnissen und Jobwechsel. Auf der Makroebene

⁶⁰ Genauere Informationen zu dem Leonorda da Vinci Pilotprojekt QUINORA siehe Artikel Steiner/Weber in diesem Band.

spiegelt sich die Tertiärisierung der volkswirtschaftlichen Produktion in der Nachfrage nach Arbeitskräften wider, wodurch im Dienstleistungsbereich - dort speziell in den Pflegeberufen bedingt durch die demografische Alterung der Bevölkerung - ein Zuwachs an Beschäftigung erwartet wird. Darüber hinaus entsteht durch Immigration ein neues Arbeitskräftepotential, das eine relevante Rolle am Arbeitsmarkt und für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen spielen wird.

Daran anknüpfend wurde auch diskutiert, welche Bedürfnisse Arbeitslose in fünf Jahren haben werden. Im Zentrum steht die wirtschaftliche Absicherung bzw. die Erfüllung grundlegender Bedürfnisse des täglichen Lebens, die auch die Lebensplanung von Arbeitsuchenden erleichtert. Neben der materiellen Absicherung existiert das Bedürfnis Arbeitsuchender trotz des Arbeitsplatzverlustes am sozialen / gesellschaftlichen Leben teilhaben zu können. Aus diesem Grund sollte das Dogma der Gleichsetzung von Arbeit mit Erwerbsarbeit (medien- und sozialpolitisch) gelockert und dadurch Arbeitslosigkeit enttabuisiert werden. Arbeitslosigkeit ist und wird in Zukunft nicht mehr ein Spezialproblem einer einzigen oder einiger weniger Erwerbsgruppen sein. Bedingt durch diverse Marketingstrategien wird auch suggeriert, dass soziale Partizipation nur durch eine entsprechende Teilhabe an Konsum möglich ist. Das Erreichen bestimmter (unerreichbarer) Konsumbilder ist für Arbeitsuchende mithin auch ein Bedürfnis, mit dem TrainerInnen in Maßnahmen konfrontiert sind.

Von den arbeitsmarktnahen Organisationen und BildungsanbieterInnen werden zunehmend individuelle Beratung und Information gefordert. Hierbei ist es wichtig, den Bedürfnissen unterschiedlicher Zielgruppen gerecht zu werden und Geschlecht, Alter, Migrationshintergrund als relevante Merkmale bei Maßnahmen mit zu berücksichtigen.

7.1.2 Lösungsvorschläge

Ein zentrales Anliegen, das bei der Konzipierung von BO- und Aktivierungsmaßnahmen zu berücksichtigen sein wird, ist die stärkere Berücksichtigung des physischen und psychischen gesundheitlichen Wohlbefindens der Arbeitslosen. Mehr als ein Viertel der Angestellten geht aufgrund von psychischen Erkrankungen in Frühpension. (vgl. Statistik Austria 2006, S. 404) Psychische Auffälligkeiten bei TeilnehmerInnen sind im Steigen begriffen, wobei (Langzeit-)Arbeitslose und Jugendliche aus benachteiligten Verhältnissen lt. den Workshop-TeilnehmerInnen in besonders hohem Ausmaß betroffen sind. Das Thema der Gesundheitsförderung, beispielsweise in Form von Ernährungsworkshops etc., wird künftig eine größere Rolle spielen als gegenwärtig und soll auch eine verstärkte psychosoziale Betreuung, z. B. in Form von Maßnahmen zur Beseitigung von depressiven Syndromen usw., umfassen. Diese Aspekte fallen nicht in den klassischen BO- und Aktivierungsbereich, stellen aber wichtige Probleme dar und treten in der Vermittlung immer mehr in den Vordergrund, weshalb sie auch in die TrainerInnenausbildung einfließen sollen.

Der Bereich der soft-skills wird weiter forciert werden. Im Speziellen sind damit Lern- und Präsentationstechniken, Selbstreflexion sowie Empowerment (inkl. Kompetenz zur Selbstpräsentation) angesprochen. Diese Aspekte werden aufgrund steigender Flexibilitätsanforderungen besonders wichtig. Das Wissen wie man „Lernen lernt“ hilft bei berufsbedingten Umstellungen. Ein weiterer Punkt ist die Förderung der interkulturellen

Kompetenz, die auch aufgrund der größeren Anzahl von Personen mit Migrationshintergrund an Bedeutung gewonnen hat. Im Bereich der social skills fällt darüber hinaus die Förderung von Gender-Kompetenz, um ein funktionierendes Gender-Mainstreaming zu gewährleisten.

Abseits dieser spezifischen Inhalte sollen aber auch grundlegende Kulturtechniken (Lesen, Schreiben, Rechnen) vermittelt und vertieft werden. Zielgruppe hierfür sind vor allem Personen mit Migrationshintergrund, da hier speziell im städtischen Bereich, Bedarf herrscht. Aufgrund der Ausdifferenzierung des Arbeitsmarktes sind darüber hinaus kontinuierliche Spezialisierungen im Angebot von BO- und Aktivierungsmaßnahmen notwendig.

Zusammengefasst existiert somit ein verstärkter Bedarf nach mehr niederschwelligem Angebot bei BO- und Aktivierungsmaßnahmen.

7.2 Ausschreibungsrichtlinien und Trainingsdesign

7.2.1 Diskutierte Probleme

Einerseits haben die Ausschreibungskriterien nach dem Bundesvergabegesetz den Vergabeprozess transparenter gemacht. Die Stückelung der Ausschreibung von Großprojekten ermöglicht zudem, auch kleinen Anbietern sich am Wettbewerb zu beteiligen, wodurch sich die Biervielfalt erhöht hat. Andererseits liegt auf der Nachfrageseite beim AMS ein Monopol vor, weshalb bei den BO- und Aktivierungsmaßnahmen nicht von einem vollkommenen Wettbewerb gesprochen werden kann. Folglich existieren Machtasymmetrien, die sich bei der Gestaltung von Ausschreibungen auswirken. Dies trifft in besonderem Maße auf die hohe Gewichtung des Angebotspreises bei den Zuschlagskriterien zu, die in der Spanne von 30 % bis 50 % liegt. Dadurch wird ein qualitätsreduzierender Preiskampf zwischen den anbietenden Bildungsinstitutionen gefördert, der sich auf die TrainerInnengehälter auswirkt und zu einer Fluktuation und zunehmenden Prekarisierung der TrainerInnen führt.

Weiters wurde in Frage gestellt, ob sich durch das zurzeit angewendete Punktebewertungssystem für TrainerInnen deren Fähigkeiten adäquat abbilden lassen. Formale Qualifikationen werden im Gegensatz zu Erfahrungswissen und informellen Kompetenzen überbewertet. Der erwähnte „Fahrstuhleffekt“ zeigt auch in der TrainerInnenbranche seine Wirkung, weil aufgrund der generellen Prekarisierung des Berufsfeldes der TrainerInnen viele Jüngere mit akademischem Abschluss in AMS-Maßnahmen einsteigen und dadurch das Risiko eines Jobverlustes für erfahrene ältere Trainierende ohne Hochschuldiplom erhöhen. Dies führt, neben der plakativen Zuweisung von Punkten zu TrainerInnen, zu einer Kluft zwischen formal Hoch- und Niedrigqualifizierten, zwischen Erfahrenen und Unerfahrenen.

Auf der organisatorischen Ebene ist der Administrationsaufwand für die Bietenden gestiegen, während gleichzeitig der Kontakt zwischen TrägerInnen und AMS geringer geworden ist. Dadurch geht innovatives Potenzial verloren, weil die TrägerInnen im Gegensatz zu früher Entwicklungen, die in der direkten Arbeit beobachtet wurden, nicht mehr im selben Ausmaß an das AMS weitergeben und Vorschläge einbringen können.

7.2.2 Lösungsvorschläge

Grundsätzlich sollten Ausschreibungen bezüglich der Inhalte und gewünschten Ziele klarer formuliert werden. Rechtzeitige Information über die Beauftragung durch das AMS garantiert eine bessere Planbarkeit für die Trägerorganisationen. Anstatt vorgegebenen allgemeinen Kriterien sollten Ideenwettbewerbe durchgeführt werden. Dies ermöglicht es, die Kreativität und Qualität der Maßnahmen zu steigern. Hierfür ist eine Beteiligung der TrainerInnen bei der Angebotslegung notwendig. Durch diese Vorgehensweise wird die Kommunikation zwischen Trägern und Auftraggebern wieder intensiviert und der Weg von reinen Zielgruppenausschreibungen hin zu Ausgangsziel-, Inhalts-, bzw. Nutzensauschreibungen geebnet.

Um ein Preisdumping zu verhindern und eine hohe Qualität der Maßnahmen zu gewährleisten, sollen die Gewichtung des Angebotspreises bei den Zuschlagskriterien reduziert und Mindestgehaltssätze für TrainerInnen mit Werkverträgen festgeschrieben werden. Weiters soll die Zahl der längerfristigen Verträge gesteigert werden.

Bezüglich der Bewertung der TrainerInnen mittels des Punktesystems sollten ExpertInnen inhaltliche Kriterien formulieren, wobei als wichtigstes und erstes Kriterium die informellen Kompetenzen und die Trainingserfahrungen zu reihen wären, anstatt das gesamte Gewicht der Beurteilung auf den formalen (akademischen) Abschluss zu legen. Hierbei könnte ein unabhängiger Akkreditierungsrat oder ein AMS-Maßnahmenrat installiert werden, um das AMS bei Entscheidungen bzgl. der Einschätzung von TrainerInnenqualifikationen zu unterstützen. Sinnvoll wäre es, eine Basisausbildung zu definieren, die diese Punkte berücksichtigt und Voraussetzung ist um als TrainerIn tätig werden zu können. Dies könnte gerade im Sinne der Nachhaltigkeit dazu beitragen, dass junge TrainerInnen mit wenig Erfahrung, die derzeit hohe Punkte und Zuschläge hauptsächlich aufgrund ihres akademischen Abschlusses bekommen, nicht sofort in den ersten Kursen bei der Konfrontation mit der Kursrealität überfordert werden. Eine Unterstützung junger TrainerInnen zu Beginn ihrer Laufbahn in Form einer professionellen Einschulung, die auch optional in den Ausschreibungsrichtlinien unter Berücksichtigung der Kostenvahrheit festgeschrieben werden kann, wäre erstrebenswert. Hierfür ist ein stärkerer Austausch zwischen den Förderstellen der verschiedenen Landesgeschäftsstellen des AMS notwendig. Das AMS könnte dadurch einen Beitrag zum Aufbau stabilerer TrainerInnenbiographien im arbeitsmarktnahen Trainingsbereich leisten, Wertschätzung signalisieren und letztlich auch im Sinne einer längerfristigen, auf Nachhaltigkeit setzenden Kostenrechnung profitieren.

7.3 Personalpolitik, Qualifikations- und Kompetenzanforderungen an TrainerInnen

7.3.1 Diskutierte Probleme

Viele TrainerInnen fühlen sich über die Unternehmensstrategien ihrer AuftraggeberInnen schlecht informiert. Die Konkurrenz zwischen den TrainerInnen hat zur Folge, dass Methodik und Didaktik auch zum „(Konkurrenz-)Kapital“ jedes Trainers, jeder Trainerin werden, welches nicht oder nur unzureichend weitergegeben wird. Dies impliziert z. B.

den Nachteil, dass junge, in den Beruf einsteigende TrainerInnen nicht oder nur unzureichend von den Erfahrungen langjähriger TrainerInnen lernen können. Weiters geht Know-how verloren, wenn TrainerInnen eine Organisation verlassen und kein Austausch (Wissenstransfer) stattfindet, was sich besonders bei modulartig aufgebauten Maßnahmen niederschlägt, deren Einzelmodule in enger Verbindung zueinander stehen.

Sowohl die Honorarsätze als auch die Vertragsformen von TrainerInnen variieren vergleichsweise stark (vgl. GPA 2006). Aufgrund der spezifischen Vertragsverhältnisse gibt es im Falle von Krankheit oftmals keine Entgeltfortzahlung gibt. Meistens ist zudem eine private Absicherung nicht in vollem Umfang leistbar. Ein permanent niedriges Einkommen führt darüber hinaus auch zu einer schlechteren Absicherung in der Pension. In Summe fördern diese Bedingungen eine zunehmende Fluktuation innerhalb der Branche und eine Prekarisierung der Lebens- und Arbeitsverhältnisse von TrainerInnen.

Die Arbeit der TrainerInnen ist emotional sehr belastend, v. a. dann wenn hohe Selbstansprüche an die eigene Arbeit gestellt werden oder eine mentale Abgrenzung zu den KundInnen im Rahmen der „HelferIn-Beziehung“ nicht möglich ist. Auch wenn es innerhalb der Berufsgruppe der TrainerInnen wechselseitige Wertschätzung gibt, hat der arbeitsmarktnahe Trainingsbereich etwa im Vergleich zum Wirtschaftstraining ein schlechtes Image, was vermutlich mit dem negativ konnotierten Image der Arbeitslosen in der Gesellschaft in Verbindung steht. Darüber hinaus existiert kein einheitliches Berufsbild für TrainerInnen in BO- und Aktivierungsmaßnahmen. Manche TrainerInnen streben deshalb eine Beschäftigung im Bereich des Wirtschaftstrainings an. Die Preisgestaltung der unterschiedlichen Branchen kann hier auch als Indikator für deren Status dienen.

7.3.2 Lösungsvorschläge

Die Lösungsvorschläge für die Personalpolitik und Qualifikationsanforderungen an TrainerInnen gruppieren sich um zwei Bereiche:

- 1) Erwerb und Anerkennung von Qualifikationen, d. h. Aspekte betreffend die Kompetenzen von TrainerInnen und
- 2) Stärkung von beruflichem Selbstverständnis und Selbstbewusstsein womit im Wesentlichen vertragliche Aspekte angesprochen sind, die dies widerspiegeln.

Als Voraussetzung für eine Professionalisierung ist eine Definition des Berufsbildes für BO- und Aktivierungsmaßnahmen notwendig, welches sich bei den Workshops hinsichtlich der Dimensionen Haupttätigkeit, Beschäftigungsmöglichkeiten, Einkommensmöglichkeiten, Arbeitsumfeld, fachliche und persönliche Anforderungen als außerordentlich vieldimensional dargestellt hat. Die Gliederungsaspekte erfüllen eine analytische Funktion. Überschneidungen zwischen ihnen sind deshalb nicht ausgeschlossen. In der Tabelle sind die Ergebnisse des geclusterten Brainstormings zusammengefasst. Für eine detaillierte Darstellung sei auf das Protokoll des 2. QUINORA-Workshops verwiesen (zum Download auf www.quinora.com verfügbar).

Tabelle 1: Berufsbild von TrainerInnen

| Haupttätigkeit | Fachliche Anforderungen | Persönliche Anforderungen |
|---|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coaching (Einzel- und Gruppen-) ▪ Motivationstraining ▪ Bewerbungstraining ▪ Individuelle Kompetenz- und Potentialanalyse inkl. Lösungsstrategien ▪ Informationsvermittlung ▪ Selbstadministration (TrainerIn) | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Spezialisiertes Fachwissen ▪ EDV ▪ Personalmanagement, Arbeitsrecht: Basis-Know-how ▪ Arbeitsmarkt- und Branchenkenntnisse ▪ Psychosoziale Ausbildung ▪ Berufliche Praxis ▪ Gruppendynamik, Moderation ▪ Sozialpädagogische Ausbildung (BerufsberaterIn, TrainerIn Coaching etc.) ▪ Unternehmerisches Denken & (Selbst-)Marketing ▪ (Erwachsenen-)Didaktik, Methoden | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kommunikationskompetenz ▪ (Selbst-)Reflexionskompetenz ▪ Interkulturelle und Gender Kompetenz ▪ Konfliktmanagement ▪ Selbstorganisationskompetenz ▪ Empathie ▪ Erfahrung |
| Beschäftigungsmöglichkeiten | Arbeitsumfeld | Einkommensmöglichkeiten |
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ AMS ▪ Private Schulungsträger ▪ Jugendzentren ▪ Bildungsberatungsstellen und -abteilungen ▪ Schulen, Universitäten, FH ▪ Medien (Publikation von Bildungsliteratur) ▪ Human Resources-Abteilungen ▪ Angestellt, Freie DN, Werkvertrag, Selbständig | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Große Bedeutung sozialer Netzwerke ▪ kommunikationsintensiv ▪ Supervision notwendig ▪ Ambivalente Zielvorgaben und spezielles Kundenspektrum (Zwang, Frustration); ergo hohe psychosoziale Anforderungen | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Selbständig: Je nach Anforderungen 23 € bis 50 € pro h ▪ Angestellt: ca. 1800 brutto Einstiegsgehalt |

Als weiterer Aspekt wird die Zielsetzung genannt, dass TrainerInnen immer wieder mit neuen Zielgruppen arbeiten sollen, was zu einem Erwerb von Wissen führt und auch Burnout verhindernd wirken kann. Die Qualifikationsvoraussetzung in Ausschreibungen für TrainerInnen, dass diese über eine längere Arbeitserfahrung (z.B. 3 Jahre) mit einer bestimmten Zielgruppe verfügen, verhindert vielfach die Erweiterung von Zielgruppen-Knowhow.

Für den Erwerb und die Anerkennung von Qualifikationen soll ein EU-weites Trainerberberechtigungssystem in Form des ECTS-Punktesystems, das auch Erfahrungswissen berücksichtigt, entweder durch das AMS oder eine externe Akkreditierungsstelle (z. B. GPA-Arbeitsgruppe) geschaffen werden, mit dem Ziel, dass TrainerInnen EU-weit eine individuelle Berechtigung erlangen können und so Mess- und Vergleichbarkeit garantiert werden. Als Praxisbeispiel hierfür kann die Weiterbildungsakademie dienen. Bei der Qualitätsbewertung ist auch die regionale Verankerung und regionales Know-how der TrainerInnen stärker als eigenes Qualitätskriterium anzuerkennen. Gerade bei BO-Maßnahmen ist es wichtig, Kontakte zu vor Ort befindlichen Unternehmen zu haben und zu halten. Zur Professionalisierung trägt zudem ein besseres Angebot an (Weiterbildungs-)Unterlagen für TrainerInnen bei, die durch das AMS zur Verfügung gestellt werden (z. B. Methodenhandbücher für TrainerInnen, Newsletter). Aufgrund der Dynamik des Arbeitsgebietes der TrainerInnen sollte darüber hinaus verpflichtende Weiterbildung bzw. die Möglichkeit des Sabbaticals festgeschrieben werden.

Auf der Ebene der Verträge sollten die Finanzierung von Kommunikation, Vernetzung Supervision und Weiterbildung der TrainerInnen berücksichtigt und als wesentliche Elemente des Qualitätsmanagements auch entgolten werden. Darunter fällt auch die Supervision für die TrainerInnen, die Vor- und Nachbereitung eines Projektes sowie die Anerkennung der Projektkoordination und -administration. Für die Stärkung von beruflichem Selbstverständnis und Selbstbewusstsein ist darüber hinaus eine gleiche monetäre Bewertung von Fach- und BO/Aktivierungstrainings notwendig. Gegenwärtig werden erstere überproportional höher entlohnt. Eine Angleichung könnte durch eine Modifikation des TrainerInnenschlüssels erreicht werden, was die Wertverhältnisse der spezifischen Trainings beeinflussen und verschieben würde. Damit im Zusammenhang steht auch die Einführung von existenzsichernden Mindestlöhnen für TrainerInnen (auch für freiberuflich Tätige) in Anlehnung z. B. an den BABE-Kollektivvertrag. Diese Forderungen können durch eine stärkere Standes- bzw. Interessenvertretung, z. B. durch die GPA oder die VÖBAT konsequenter durchgesetzt werden. Institutionalisierte und häufigere Austauschtreffen von TrainerInnen tragen ebenfalls zur Stärkung der beruflichen Identität bei und begünstigen den Transfer von Fachwissen und Praxiserfahrungen und damit eine effiziente Planung von Kursmaßnahmen.

Sich widersprechende Rechtskorpusse erschweren die Gestaltung von Arbeitsverträgen in der TrainerInnenbranche. Dies trifft im Besonderen für kleinere Trägerorganisationen zu, die den notwendigen rechtlichen Consultingaufwand aus Kostengründen nicht immer hinreichend tragen können. Mehr Klarheit bei den Vertragsformen der Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen, sowie vermehrt kostenlose Beratung für die TrainerInnen in arbeitsrechtlichen Angelegenheiten anzubieten, würde dazu dienen, die Vertragswünsche der beteiligten PartnerInnen rechtlich einwandfrei und nachvollziehbar umzusetzen und so auch zur Rechtssicherheit der Trägerorganisationen beizutragen. Zur praktischen Implementierung sollten Interessensvertretungen Musterarbeitsverträge (wie dies z.B. von der GPA in Form von Broschüren und kostenloser Beratung für WerkvertragsnehmerInnen schon angeboten wird; siehe work@flex; www.interesse.at)⁶¹ zur Verfügung stellen und der Hauptverband der Sozialversicherungsträger selbst eine klare Richtlinie schaffen.

⁶¹ Vgl. Alfred Fellinger – Warum braucht es eine gewerkschaftliche Interessensvertretung für Menschen im Bildungsbereich, in diesem Band.

7.4 Kursunterlagen und Infrastruktur

Das AMS stellt berufskundliche Unterlagen kostenlos als Download zur Verfügung, die auch TrainerInnen-Materialien umfassen. Dazu zählen im Wesentlichen das *Praxishandbuch: Methoden in der allgemeinen Berufs- und Arbeitsmarktorientierung*, *Praxishandbuch: Methoden in der beruflichen Rehabilitation*, sowie das *Praxishandbuch: Methoden in der Berufs- und Arbeitsmarktorientierung für Frauen*. Alle drei Handbücher sind online verfügbar (siehe <http://www.ams-forschungsnetzwerk.at>). In Vorbereitung sind derzeit die *Praxishandbücher: Methoden der Berufs- und Arbeitsmarktorientierung für Menschen mit Migration* bzw. *für Jugendliche*.

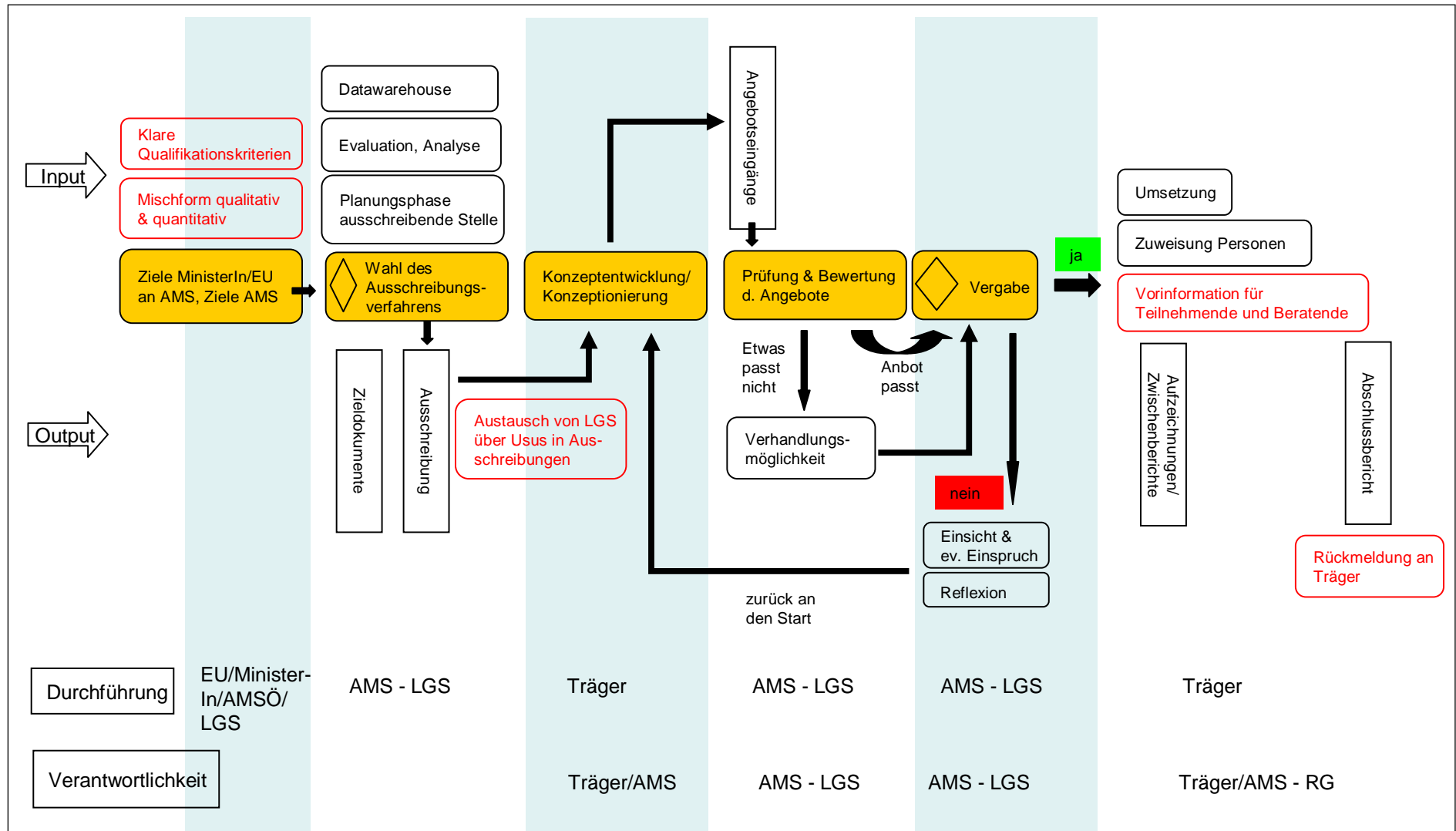
Das AMS-Qualifikations-Barometer der Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation/ABI des Arbeitsmarktservice Österreich ist ein umfassendes Online-Informationssystem zu Qualifikationstrends für den österreichischen Arbeitsmarkt. Struktur und Darstellung erfolgen ausgehend von 24 zusammengefassten Berufsbereichen – z.B. Bau/Baunebengewerbe, Elektro/Elektronik, Medien/Kunst/Kultur – bis hinunter auf die Mikroebene von Berufen. Dabei werden auch regionale Besonderheiten berücksichtigt (Bundesländerebene). Zusätzlich werden in den **Top 5-Berufen** die am stärksten nachgefragten Berufe und Qualifikationen für jeden der 24 Berufsbereiche eigens ausgewiesen.

7.5 Allgemeine Qualitätssicherungsmaßnahmen, die auf Systemebene unterschiedliche Akteure einbeziehen

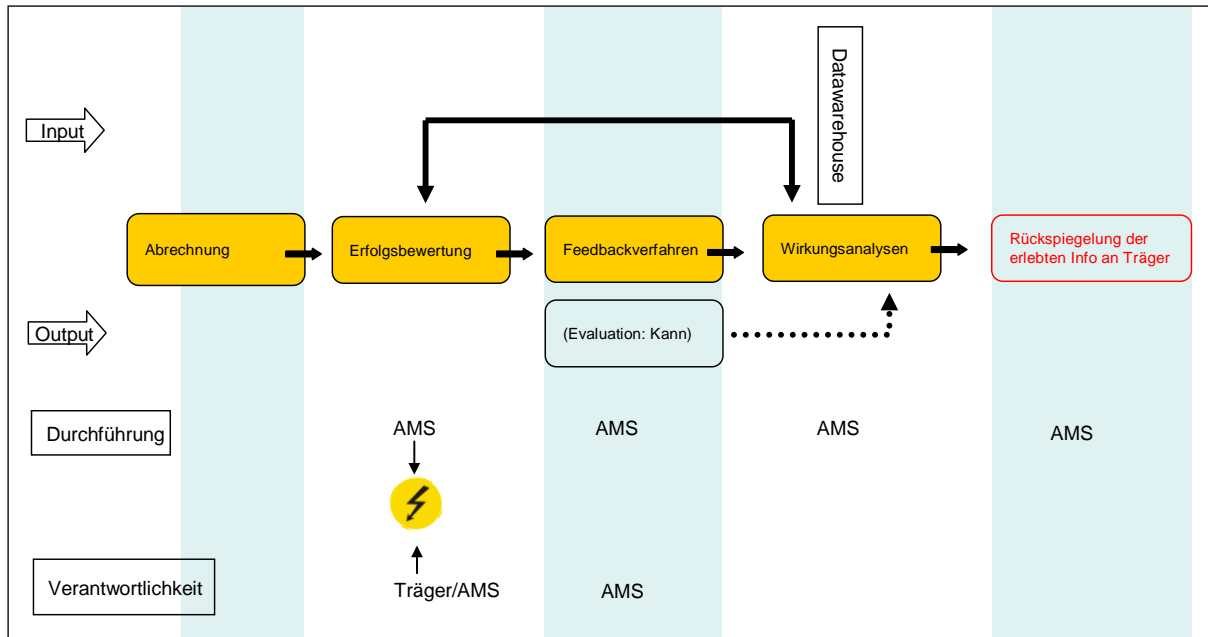
7.5.1 Diskutierte Probleme

Beim Kommunikationsprozess bei Vergaben von Maßnahmen sind drei verschiedene Akteure involviert: AMS, Träger, und KundInnen. Im dritten Workshop wurden deshalb Aspekte diskutiert, die der Qualität von BO- und Aktivierungsmaßnahmen abträglich sind, insbesondere solche, die durch mangelhafte Kommunikationsstrukturen auf der Systemebene, besonders an den Schnittstellen, verursacht werden.

Grafik 1: Prozessmodell BO und Aktivierung



Grafik 2: Prozessmodell BO und Aktivierung (Forts.)



Ein im ersten Workshop erarbeitetes Prozessmodell visualisiert den Prozess von BO- und Aktivierungsmaßnahmen und zeigt die jeweils ausführenden und verantwortlichen Organisationen (zum Download auf www.quinora.com verfügbar).

Persönliche Kommunikation zwischen AMS und Schulungspartnern ist aufgrund des großen Volumens an Schulungsteilnehmenden nur eingeschränkt (bzw. nicht auf allen Ebenen) möglich. Die Größenordnungen erfordern auch eine strukturierte und formalisierte Kommunikation. Auf der Ebene der Geschäftsführung/des Managements bzw. der Landesgeschäftsführung wird im persönlichen Gespräch kommuniziert, aber nicht konkret über Aktivierungs- oder Berufsorientierungskurse. Personen in darunterliegenden Planungsebenen sprechen deutlich seltener persönlich mit den Geschäftsführungen/ Verantwortlichen der Schulungsträger und wickeln auch AMS-intern sehr viel Kommunikation via E-Mail oder postalisch vor dem Hintergrund formalisierter Vergabeszenarien ab. Auf der Ebene der Regionalgeschäftsstellen ist es aufgrund der hohen TeilnehmerInnenanzahlen bzw. mangelnder Zeitressourcen kaum mehr oder gar nicht möglich, das direkte Gespräch zu suchen. Auf der anderen Seite ermöglicht eine vorstrukturierte Kommunikation die effiziente Abwicklung eines Kurses (z. B. Bezugsänderungsummeldungslisten).

Allgemein herrschte bei den im Workshop anwesenden Trägern oft ein Informationsdefizit über AMS-Produkte (Tools) und AMS-Anforderungen vor. Dies betrifft verschiedenste Bereiche, angefangen vom Client Monitoring System (CMS), über den Qualifikationsbarometer bis hin zu spezifischen Kursinhalten.

Für die BeraterInnen des AMS existiert das interne elektronische Teilnahmeadministrationsystem, das von der Landesgeschäftsstelle angelegt wird und in dem die Inhalte knapp beschrieben werden. Für KundInnen sind Informationen aber mitunter nicht ausreichend, wenn sie in Form eines Informationsblattes ausgeteilt werden.

In der konkreten Arbeitsrealität der AMS-BeraterInnen zeigt sich die Dialektik von sozialer Zuwendung und sozialer Kontrolle. Diese äußert sich einerseits darin, dass der/die BeraterIn Unterstützungsleistungen anbietet und andererseits aber auch soziale Kontrolle ausübt und Sanktionen bei Nichtausübung der Maßnahme einleitet. In der Beziehung von KundIn zu BeraterIn gibt es eine Machtasymmetrie zu Gunsten der BeraterIn. Besonders heikel ist dieser Punkt beim Umgang mit sensiblen personenbezogenen Daten (z.B. Familienverhältnisse), die für eine systemische Betrachtung des Problems der Arbeitslosigkeit notwendig ist.

7.5.2 Lösungsvorschläge

Grundsätzlich herrscht eine große Nachfrage nach mehr Informationsarbeit des AMS, insbesondere zu den Kursinhalten und zu verschiedenen Produkten und Tools, wie z. B. dem AMS-Forschungsnetzwerk, CMS, dem Online-Tool „Qualifikationsbarometer“ sowie zu diversen Methodenhandbüchern für TrainerInnen. Darüber hinausgehend existiert ein Informationsbedarf der Träger zu den internen Prozessen des AMS und zu dessen strategischen Zielen und Anforderungen. Auf der anderen Seite besteht der Wunsch, Schulungspartner bei der Planung von Maßnahmen stärker einzubinden und Vorinformationen über ihre Kursinhalte an die AMS-BeraterInnen bereitzustellen, um diesen einen genaueren Informationstransfer an die Arbeitssuchenden zu ermöglichen.

Für ein Qualitätsmanagement auf Systemebene sollten mehr finanzielle Mittel in Kommunikation und Aufklärung schon vor Kursbeginn investiert werden, weil dadurch die Beschwerden und damit auch der Verwaltungsaufwand verringert werden könnten. Dies würde bedeuten, vor Maßnahmenbeginn Meetings zwischen RGS und KursbetreuerInnen (z. B. verbindliche Kick-off Veranstaltungen vor Beginn einer Schulungsmaßnahme) oder Infoveranstaltungen für mögliche TeilnehmerInnen durchzuführen. Weiters sollten PartnerInnenevents für AMS und Träger sowie KundInnenevents für Träger und KundInnen verstärkt organisiert werden. Es wurde vorgeschlagen, diese Idee auch unterhalb der GeschäftsführerInnenebene bei kleineren Institutionen anzuwenden, um den Austausch zwischen Personen, die in direktem Kontakt zu den KundInnen stehen, und Verantwortlichen des AMS, die Kurse entwerfen bzw. in der Zubuchung arbeiten, zu fördern. Wichtig wäre es jedenfalls, wenn auch TrainerInnen und Schulungsträger bei den Zufriedenheitserhebungen befragt würden. Diese Gruppe hat im System eine ganz bestimmte Rolle. Es sollte deshalb nicht ausschließlich auf die KundInnenzufriedenheit fokussiert werden, da die entscheidende Frage lautet, wie die Qualität in der Gesamtzusammenarbeit entsteht. Die Zufriedenheit oder Unzufriedenheit hängt eben nicht nur von der unmittelbaren Arbeit der TrainerInnen, sondern von mehreren Faktoren ab.

Der Bedarf nach intensiverer Informationsweitergabe betrifft auf der anderen Seite auch die Phase nach einer durchgeführten Maßnahme. Für ein funktionierendes Qualitätsmanagement ist ein Feedback des Auftraggebers AMS an die Träger zum Erfolg oder Nicht-Erfolg einer Maßnahme (Zufriedenheit und Vermittlungsquote) und zum Vergleich mit anderen Bildungseinrichtungen erwünscht.

Um diese Punkte umzusetzen bedarf es der Definition von konkreten Ansprechpersonen an den Schnittstellen beim Auftraggeber.

Bezogen auf die Kommunikation zwischen BeraterInnen und KlientInnen lässt sich festhalten, dass individuelle Problemlagen noch stärker bei der Maßnahmezuteilung berücksichtigt werden müssen. Die KursteilnehmerInnen sollen sich *einer* ständigen Vertrauensperson gegenübersehen und ein individuelles Bildungsportfolio erhalten mit *einem* Karriereplan pro TeilnehmerIn, der bei einer neuen Maßnahme durch den/die TrainerIn und den /die TeilnehmerIn beibehalten bzw. weiterentwickelt wird.

Der Karriereplan soll eine Berufslaufbahn initiieren. Die Nachvollziehbarkeit des bereits erstellten Karriereplans von TeilnehmerInnen, die schon länger im AMS gemeldet sind, muss demnach möglich gemacht werden. Die Verfügbarkeit dieser Karrierepläne muss gegeben sein. Daraus folgt, dass die neuen TrainerInnen nicht noch einmal einen kompletten Karriereplan erstellen müssen.

Darüber hinaus handelt es sich beim sogenannten Bildungsplan für den/die TeilnehmerIn um einen Bestandteil von (Qualifizierungs-)Maßnahmen, die anschließend in einem Dokument oder in Form eines Berichtes erfasst werden. Ist der vorher erstellte Bildungsplan nicht einzuhalten, steigt die Frustration in den Kursmaßnahmen bei den TeilnehmerInnen. Der Bildungsplan eines/einer einzelnen Arbeitssuchenden sollte in jedem Fall finanziell leistbar sein.

Qualitätsmanagement auf Systemebene betrifft schließlich auch die arbeitsmarktpolitischen Träger. Eine einheitliche Qualitätszertifizierung für diese Organisationen würde die Vergleichbarkeit erhöhen. Keineswegs sollte diese aber kleinere Träger benachteiligen (z.B. durch hohe Kosten, viel Aufwand), damit garantiert werden kann, dass auch diese bei AMS-Ausschreibungen mitbieten können.

7.6 Allgemeine Qualitätssicherungsmaßnahmen vor und während der Maßnahme

7.6.1 Diskutierte Probleme

Die diskutierten Aspekte bezogen sich vor allem auf das Thema der TeilnehmerInnen-motivation bzw. auf die Drop-out-Prävention im Kurs. Eine wesentliche Möglichkeit der Motivationssteigerung bestünde, so die These, in der Freiwilligkeit der Teilnahme (bzw. sanktionsfreien Ablehnung einer Teilnahme) an Kursmaßnahmen des AMS, die in dieser Form schlichtweg nicht gegeben ist.

Grundsätzlich ist das AMS dazu beauftragt, Kurse an Arbeitslose zu vermitteln, um deren Qualifizierungslevel an aktuelle Erfordernisse des Arbeitsmarktes anzupassen oder auch um via „Aktivierung“ ein Abgleiten in Langzeitarbeitslosigkeit bzw. erwerbsferne Positionen zu verhindern. Da dies nicht frei von Anordnungen geschieht und das AMS somit auch nicht „unternehmerisch autonom“ arbeiten kann, sondern verschiedensten gesetzlichen Regelungen im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktpolitik einer jeweiligen Regierung unterliegt, ist es in seinem Handlungsspielraum beschränkt und kann von sich aus das Freiwilligkeitsprinzip nicht einführen, um so eine höhere Motivation und damit auch eine höhere Zufriedenheit der TeilnehmerInnen zu erreichen.

7.6.2 Lösungsvorschläge

Die vorgeschlagenen Lösungen zur Motivationssteigerung weisen sowohl eine langfristige als auch eine kurzfristige Dimension auf. Als **langfristige Maßnahmen** sind denkbar:

- 1) Einbindung und Anstellung der TrainerInnen
- 2) Expertise der AMS-MitarbeiterInnen
- 3) Regelung für Praktika
- 4) Freiwilligkeit der TeilnehmerInnen
- 5) Reflexion
- 6) Bildungsauftrag des AMS
- 7) Zuverdienst für Arbeitslose

Eine intensive Einbindung der TrainerInnen betrifft neben der Durchführung der Kurse auch das Konzept- bzw. Planungsstadium einer Maßnahme und die Angebotslegung. Dadurch kann u. a. das Problem vermieden werden, dass den TrainerInnen bestimmte (suboptimale) Trainingsmethoden oktroyiert werden. Weiters sollen TrainerInnen die Möglichkeit haben, fehlgebuchte TeilnehmerInnen innerhalb eines Kurses an die AMS-Betreuung zurückzuverweisen, damit diese in eine passendere Trainingsmaßnahme vermittelt werden können.

Prinzipiell gilt, dass die Motivation der TeilnehmerInnen gerade von TrainerInnen angehoben werden kann, die ihrerseits beruflich motiviert sind. Daher ist es wichtig, Spannungsfelder/Frustrationen, die durch prekäre Beschäftigungsverhältnisse, in denen TrainerInnen arbeiten (müssen), aufkommen, abzubauen und die TrainerInnen fix anzustellen bzw. im Falle der Freiberuflichkeit im Schnitt deutlich höher finanziell abzugelten. Bewährte TrainerInnen sollten auch als AMS-BeraterInnen und AMS-SachbearbeiterInnen eingestellt und dementsprechende Stellenausschreibungen einem größeren AdressatInnenkreis zugänglich gemacht werden. Bei den AMS-MitarbeiterInnen sollte die berufs- und arbeitsmarktkundliche Expertise gesteigert und die Technokratie in der gesamten Organisation reduziert werden.

Für Berufspraktika ist eine klare Regelung einzuführen, um einerseits die Möglichkeit zu bieten, sich wieder in das Berufsleben einzuordnen und andererseits eine „Scheinbeschäftigung“ zu verhindern.

Bei einer freiwilligen bzw. sanktionslosen Auswahl von Bildungsangeboten könnten sich Arbeitslose vorrangig jene Maßnahmen herausuchen, wo ihrer Meinung nach ein persönlicher Weiterbildungsbedarf herrscht. Eine andere Möglichkeit, mit der Entscheidungsfreiheit von TeilnehmerInnen umgehen zu können, wäre, wenn die BetreuerInnen des AMS zwei bis drei in Frage kommende Kurse anbieten würden und der/die Arbeitslose darunter auswählen könnte. Ein weiterer Fall von Freiwilligkeit und damit der Akzeptanz förderlich wäre es, wenn Arbeitsuchenden die Wahl ihrer BetreuerInnen freistünde.

Diese Formen der Freiwilligkeit tragen aber auch Potential für negative Auswirkungen auf die Erreichung zumindest einiger arbeitsmarktpolitischer Ziele. Diese negativen Auswirkungen würden sich eventuell in der Gruppe der Benachteiligten, vor allem bei erwerbsfernen Personen bemerkbar machen und diese in noch weiter vom Arbeitsmarkt entfernte Positionen verdrängen, da mit der Umsetzung eines umfassenden

Freiwilligkeitsprinzipes auch aktivierende Maßnahmenhebel zur Aufrechterhaltung der Employability verloren gehen könnten.

Ein wesentlicher Punkt in der Motivationsfrage ist die Reflexion der arbeitsmarktpolitischen Ziele über alle Hierarchien hinweg (EU-weite Ziele, Nationale Aktionspläne/NAPs, Zielvorgaben des Wirtschafts- und Arbeitsministeriums, Zielvorgaben des AMS), da oftmals die Sinnhaftigkeit der Ziele im Mittelpunkt der Diskussion steht. Wird mit den Zielen wirklich das erreicht, was man sich wünscht, oder werden letztlich nur problematische oder gar negative Effekte hervorgerufen? Wo wird entschieden, in welche Maßnahme Geld investiert wird?

Trotz der Größe und politischen Bedeutung des AMS fehlt eine strukturierte Reflexion über dessen Bildungsauftrag. Würde eine alle Organisationseinheiten des AMS erreichende strukturierte Reflexion des nicht deutlich ausgesprochenen Bildungsauftrages des AMS stattfinden, käme es, so die These hinsichtlich der Positionierung des AMS, zum Lifelong Learning sowie zu einer erhöhten Transparenz und Kohärenz in der Organisation.

Schließlich sollte die Zuverdienstgrenze während der Teilnahme an einer Kursmaßnahme über die Geringfügigkeit hinaus angehoben werden. Dafür wird ein Mechanismus benötigt, der eine Balance zwischen dem Widerspruch von Arbeitslosigkeit und Geringfügigkeit regelt.

Neben diesen langfristigen Maßnahmen bezogen sich die Vorschläge für **kurzfristige Handlungsoptionen auf** folgende Bereiche:

- 1) Kursausschreibungen
- 2) TrainerInnenmaßnahmen
- 3) Follow-up Betreuung der TeilnehmerInnen
- 4) Kommunikation zwischen Instituten
- 5) Arbeitslose als KundInnen
- 6) Zugang von Arbeitsmaterialien und Arbeitsressourcen
- 7) Empowerment der TeilnehmerInnen

Anstelle von genormten Zielgruppen in den Kursausschreibungen („Jugendliche“, „+50jährige“, „Frauen“) sollten vielmehr Ausgangsziel- oder Inhaltsnutzenausschreibungen angestrebt werden, um differenzierten Bedürfnissen der KlientInnen gerecht zu werden. Ein ausschlaggebender Aspekt in der Motivationssteigerung der KursteilnehmerInnen stellt darüber hinaus die Förderung der TrainerInnen selbst dar. Hierunter werden einerseits Weiterbildungsmöglichkeiten oder Verbesserungen in der Beschäftigungssituation der TrainerInnen verstanden, andererseits sollte aber auch die Wertschätzung seitens des AMS gegenüber den TrainerInnen sichtbar gesteigert werden.

Eine vertrauensbezogene Follow-up-Betreuung würde dem/der TeilnehmerIn einer Trainingsmaßnahme eine aufbauende und weiterführende Kurslaufbahn ermöglichen. Ein ständiger Wechsel von Kursmaßnahmen und Vertrauenspersonen (auf TrainerInnenebene) stört die Kontinuität in der Betreuung und Weiterbildung und behindert so viele Arbeitslose in ihrer beruflichen Weiterentwicklung.

Ein regelmäßiger, persönlicher Austausch zwischen den einzelnen Instituten und TrainerInnen fördert den Informationstransfer und erleichtert dadurch die Umsetzung von Kursmaßnahmen.

Arbeitslose sollen de facto als KundInnen behandelt werden. Diese Ansicht über den Status des/der Arbeitssuchenden impliziert auch, dass den TeilnehmerInnen vermittelt wird, dass die Kursmaßnahmen nicht gratis sind. Ein Vorschlag, der dies verdeutlichen soll, besteht darin, den TeilnehmerInnen die Maßnahmenkosten nach Beendigung einer Maßnahme zuzuschicken, um den Aufwand eines Kurses zu verdeutlichen.

Innerhalb einer Maßnahme muss eine didaktische Aufbereitung der Lerninhalte verpflichtend sein. Dazu zählt u. a. auch, dass die Lernmaterialien und die dazu benötigten Ressourcen (eigener PC) für alle zugänglich sind.

Mehr Autonomie und Empowerment fördern die Motivation der Arbeitslosen und erhöhen somit die Chancen eines Wiedereinstieges in den Arbeitsmarkt. Wenn der Bedarf einer längerfristigen Betreuung durch das AMS absehbar wird, sollte eine Form eines Begleitangebotes für den/die Betroffene/n erstellt werden, womit nicht nur die Förderung formaler Qualifikationen, sondern auch die psychosoziale Stabilisierung gemeint ist.

7.7 Feedback und Evaluation

7.7.1 Diskutierte Aspekte

Das AMS Österreich setzt für die Zufriedenheitsmessung und das Qualitätsmanagement einerseits als Feedbacksystem eine Online-Befragung ein, die den einzigen direkten Weg darstellt, um Informationen von den KundInnen über die Kurse zu bekommen und diese in zukünftigen Kursplanungen zu berücksichtigen. Andererseits wird im Rahmen des Client Monitoring Systems (CMS) ein externes Institut beauftragt pro RGS österreichweit Arbeitssuchende und Unternehmen zu befragen. Bezogen auf das CMS wurde noch ergänzt, dass für die Träger das allgemeine KundInnenbefragungstool nur zum Teil von Interesse ist, da nicht gefragt wird, bei welchen Institutionen Kurse absolviert werden. Darüber hinaus ist der Rücklauf mit 10 % (zum Zeitpunkt der Workshops) äußerst gering.

Aufgrund einer ebenfalls geringen Befragtenbeteiligung kann die Online-Befragung noch keine flächendeckenden repräsentativen Ergebnisse bieten, was dadurch erklärbar ist, dass KursteilnehmerInnen nach Abschluss einer Maßnahme und der Aufnahme eines Jobs keinen Anlass mehr sehen, noch einmal zu den KursanbieterInnen zu kommen. Darüber hinaus ergeben sich auch Validitätsprobleme bei der PC-gesteuerten Erhebung: Manche Personengruppen sind den Umgang mit Computern bzw. mit Befragungen dieser Art überhaupt nicht oder nicht hinreichend gewöhnt, weshalb der Trainer bzw. die Trainerin intervenieren und unterstützen muss, was wiederum die inhaltlichen Ergebnisse verzerrt. Abschließend bleibt anzumerken, dass die Onlinebefragung immer nur die Meinung jener widerspiegelt, die nicht vorzeitig aus einer Maßnahme ausscheiden.

7.7.2 Lösungsvorschläge und Erfolgskriterien für BO- und Aktivierungsmaßnahmen

Bei Evaluationen wird im Vorhinein gemeinsam mit dem Auftraggeber definiert, was als Erfolg in einem Programm angesehen werden soll. Die Wirksamkeit einer Maßnahme ergibt sich aus der Messung anhand des selbst definierten Erfolgskriteriums. Für eine umfassende Betrachtung sollten bei der Evaluation jedenfalls auch Träger und TraineeInnen zu Maßnahmen befragt werden.

Welche sind nun mögliche Erfolgskriterien bei BO- und Aktivierungsmaßnahmen? Wie kann die Wirkung einer Kursmaßnahme gemessen werden?

Die Vermittlungsquote ist ein „klassisches“ Erfolgskriterium für AMS-Kursmaßnahmen. Mit den derzeitigen Methoden bzw. den dafür zur Verfügung stehenden finanziellen (Forschungs-) Mitteln können in der Regel Vermittlungsquoten (die auch bereits Hinweise auf die Nachhaltigkeit geben) gemessen und seriös interpretiert werden, wenn diese Quoten mit einem Beobachtungszeitraum von 6 Monaten bis 1 Jahr nach Ende der Kursmaßnahme verknüpft werden. Wichtig ist aber, die Höhe und Dauer der geforderten Vermittlungsquote bzw. die Art des vermittelten Jobs entsprechend dem Qualifikationsniveau einer bestimmten Gruppe von Arbeitslosen auszurichten.

Die Bildungsquote in der BO-/Qualifizierungsmaßnahme ist als „Maß“ einer Kompetenzsteigerung und als das Pendant zur Vermittlungsquote zu sehen. Die Aufnahme in einen Ausbildungslehrgang wird angestrebt, um den/die Arbeitsuchende/n in seiner/ihrer Bildungslaufbahn weiter zu fördern.

Eine objektive Verbesserung der Qualifikationen und damit einhergehende zusätzliche Ergänzungen der Bildungsbiographien der TeilnehmerInnen stellen einen großen Vorteil im Wettbewerb mit anderen ArbeitnehmerInnen dar. Dazu sollen Zertifikate und Zeugnisse ausgestellt werden, die gleichzeitig zur Messung des Erfolges beitragen.

Bezogen auf die Messung der Drop-out-Quote ist festzuhalten, dass sie nur dann aussagekräftig ist, wenn sie im Vorfeld genau und sinnvoll definiert wurde (Wer fällt unter die Drop-out-Rate? Wann kann jemand als ein Drop-out-Kandidat eingeordnet werden? etc.).

Die Reduktion von Vermittlungshemmnissen ist im Zusammenhang mit der Erfolgssteigerung in der Arbeitsuche unumgänglich, um die Arbeitssuchenden in der Nähe zum 1. Arbeitsmarkt zu halten (Aktivierungsparadigma, Fördern und Fordern, Wiederherstellung der Employability). Dies betrifft einerseits die Überwindung von finanziellen Schwierigkeiten (Schuldenprobleme, die z.B. den Erhalt eines für eine allfällige Berufsausübung relevanten Autos verunmöglichen), andererseits aber auch Dinge, die für eine gelingende berufliche Alltagskommunikation unterstützend sein können (Zahnkorrekturen etc.). Bei den TeilnehmerInnen sollte eine realitätsgerechte Einschätzung des Arbeitsmarktes sowie eine realitätsgerechte Einschätzung der eigenen Fähigkeiten gefördert werden.

Die Relevanz des Erfolgsindikators „Empowerment“ liegt vor allem darin, dass Selbstvertrauen und Selbstverantwortung für das autonome Agieren auf dem Arbeitsmarkt bei den TeilnehmerInnen aufgebaut werden. Die Messung des Empowerments eines/einer TeilnehmerIn ist über Interviews, Fragebögen u. ä. durchführbar.

Die Gesundheit eines/einer KursteilnehmerIn kann ein ausschlaggebendes Kriterium bei der Arbeitssuche darstellen. Ein weiteres Erfolgskriterium ist deshalb die Frage, ob seitens der TrainerInnen positiv auf das gesundheitliche Wohlbefinden der Teilnehmenden eingewirkt werden konnte. Positives Einwirken auf die Gesundheit seitens der TrainerInnen ist allerdings nicht immer möglich, speziell dann, wenn offenkundig weitere Maßnahmen erforderlich sind (Alkohol, Drogen, sehr starkes Übergewicht, etc.). Oft ist es zu Beginn einer Kursmaßnahme nötig, die Arbeitslosen psychosozial zu stabilisieren. Mit der erfolgreichen Stabilisierung der Psyche der TeilnehmerInnen sinkt auch die Anzahl der Krankenstände. Das heißt, dass die Anzahl der Krankenstände ein Indikator für die Stabilisierung der Psyche sein kann, wobei allerdings auch externe Einflussfaktoren mitberücksichtigt werden müssen. Eine weitere Möglichkeit der Messung bietet die Erhebungsmethode mittels Interviews.

Wie im privaten Weiterbildungssektor bereits üblich, soll auch bei BO- und Aktivierungsmaßnahmen die TeilnehmerInnenzufriedenheit und die Wahrnehmung des eigenen Lernerfolges als Erfolgskriterium erhoben werden. Eine Messung kann mittels Fragebogen oder Interviews erfolgen. Dabei ist zu beachten, dass die Messung der Zufriedenheit nicht mit jener der Beliebtheit eines/einer TrainerIn gleichzusetzen ist. Im Vergleich zu den anderen vorgeschlagenen Indikatoren ist die Zufriedenheit im Hinblick auf die arbeitsmarktpolitischen Ziele des AMS zwar nicht unwichtig, jedoch weniger aussagekräftig als die anderen Erfolgskriterien.

Weiteren Aufschluss über die TeilnehmerInnenwahrnehmung gibt die Antwort auf die Frage, wie viele Möglichkeiten, einen neuen Beruf bzw. einen neuen Job zu ergreifen, die TeilnehmerInnen für sich selbst sehen, differenziert nach den Dimensionen „Vor dem Eintritt in die Maßnahme“ und „Nach Verlassen der Maßnahme“. Diese Fragestellung gibt einerseits Auskunft darüber, wie zufrieden die Arbeitssuchenden mit der Maßnahme waren und andererseits, ob sie als sinnvoll erachtet wurde. Beide Selbstwahrnehmungen können über Interviews und Evaluierungsbögen erhoben und gemessen werden.

Zusammenfassend ist deshalb festzuhalten, dass das Gesamtbild einer Kursmaßnahme immer unter Berücksichtigung aller hier erwähnten Erfolgskriterien und der dazugehörigen Messvorschläge zu bewerten ist und dabei sowohl die TeilnehmerInnenzufriedenheit als auch die Vermittlungserfolge integriert zu berücksichtigen sind. Außerdem kann der Begriff „Erfolg“ nie getrennt vom Auftrag der Träger gesehen werden.

7.8 Schlussbetrachtung und Vision

Arbeitsmarktpolitik, AMS, Träger, TrainerInnen und KlientInnen konstituieren ein komplexes Handlungs- und Kommunikationssystem, in dem das Ziel, Personen rasch, kosteneffizient und nachhaltig wieder in Arbeit zu bringen, im Mittelpunkt steht.

Qualitätsmanagement muss deshalb alle Prozesse und Beteiligten, inklusive der KlientInnen, gleichermaßen einbeziehen und nicht nur einzelne Akteure evaluieren. Wie die durchgeführten QUINORA-Workshops zeigten, profitieren alle Beteiligten von einer intensiveren Kommunikation und einem Austausch der Erfahrungen.

Die im Workshop diskutierten Themen beinhalteten auch Vorschläge für ein idealtypisches Berufsfeld bzw. System der arbeitsmarktnahen Beratung und Vermittlung. Wie

könnte solch ein zukünftiges Berufsfeld gestaltet sein und welche Rahmenbedingungen müssten gegeben sein?

Erstens müsste eine Entkoppelung von AMS-Leistungsbezug und Kursteilnahme stattfinden, um den Arbeitslosen mehr Entscheidungsautonomie zu übertragen und damit ihre Motivation und den Erfolg einer Kursmaßnahme zu steigern. Dies würde auf einer Metaebene auch die Trennung von Bildung und Zwang erfordern. Das klassische Bildungssystem ist durch Großteils strikte Curricula, eine einheitliche Leistungsbeurteilung sowie Sanktionsmöglichkeiten bei Nichtbestehen geprägt. Lern-Motivation, eine freie Wahl unter den Bildungsangeboten, sowie eigeninitiatives Lernen gemäß den eigenen Interessen, Talenten und Bedürfnissen werden deshalb schon im frühen Alter erschwert. Dies setzt sich später in den BO- und Aktivierungskursen fort. Angesprochen ist damit also eine diesbezügliche Reform des Bildungssystems.

Sozialpolitisch setzt die Entkoppelung der Kursteilnahme vom Leistungsbezug eine alternative Absicherung wie etwa die Grundsicherung voraus. Eine andere Variante zur Steigerung der Autonomie der Arbeitssuchenden wären „Bildungsgutscheine“, die eingelöst werden müssen, um im Bezug zu bleiben.

Zweitens sollte eine frei zugängliche Laufbahnberatung für alle Personen jedes Alters installiert werden, um gemeinsam mit den KlientInnen individuelle Ressourcen zu entdecken, die dann von letzteren weiterentwickelt werden können. Dies könnte in Form eines „One-Stop-Shops“ vollzogen werden, bei dem gut ausgebildete GeneralistInnen als erste AnsprechpartnerInnen positioniert sind, die die BeratungskundInnen (von SchülerInnen bis zu PensionistInnen) an SpezialistInnen weitervermitteln.

Bezogen auf das AMS sollten drittens mehr Ressourcen in Personal (Zeit und Ausbildung) und in die Kommunikation und weniger in Regelmechanismen und Kontrolle investiert werden. Darüber hinaus ist eine grundsätzliche Reflexion innerhalb des AMS über dessen Bildungsauftrag notwendig, wodurch mehr Transparenz der Strategien erreicht werden könnte.

7.9 Die Projektfortsetzung: GuideMe!

Internationale Qualitätssicherung für Berufsorientierung im Gruppensetting
(www.guideme.at) - 10/2009-09/2011

Basierend auf dem Projekt QUINORA startete mit Oktober 2009 das Innovationstransferprojekt GuideMe!, das im Rahmen des EU-Programms Leonardo da Vinci gefördert und durch das BMASK und das AMS Österreich national ko-finanziert wird. Koordiniert wird das Projekt durch das Forschungsinstitut abif – Analyse Beratung und interdisziplinäre Forschung. Das bis September 2011 laufende Projekt hat das Ziel die bereits erarbeiteten Qualitätsrichtlinien und das Curriculum zur Verbesserung der Qualität in Berufsorientierungsmaßnahmen im Rahmen des vorangegangenen Projekts QUINORA auf „neue“ Länder auszudehnen. Damit sollen Qualitätsstandards für Berufsorientierung, die in Gruppen stattfindet, weiter etabliert und in neuen Partnerländern (Türkei, Griechenland, Bulgarien, Litauen und Polen) angewendet werden. In Österreich finden 2010 und 2011 vier Workshops mit Berufs- und BildungsberaterInnen, BerufsorientierungstrainerInnen sowie ProjektleiterInnen in Schulungseinrichtungen ebenso wie AMS-

Verantwortlichen in der Steiermark, Oberösterreich, Tirol und Salzburg statt. Mit regionalen Verbreitungspartnern wird dabei ein für die jeweilige Region spezifisches Design erstellt. Die Workshop-Ergebnisse werden wieder detailliert dokumentiert. Darüber hinaus sind zwei große Verbreitungstagungen geplant, von denen eine am 1. Juni 2010 im Albert-Schweitzer-Haus als Kooperationsveranstaltung von AMS Österreich und ARQAVET (Austrian Reference Point for Quality in Vocational and Educational Training) stattfindet. Die zweite Tagung ist für 2011 geplant.

8 Qualität und Wettbewerb – wie geht das zusammen?

Judith Pühringer

Die EQUAL Entwicklungspartnerschaft IMPROVE leistete zwei Jahre wichtige Beiträge zum Thema Qualität im Wettbewerb um arbeitsmarktpolitische und soziale Dienstleistungen

Die EU-Wettbewerbspolitik verändert regelmäßig die Bedingungen für die Erbringung von sozialen und arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen. Unter anderem wird – mit dem Ziel der Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes für Dienstleistungen – auch die Beschaffung von immer mehr sozialen und arbeitsmarktpolitischen Leistungen dem Wettbewerb ausgesetzt (gegenwärtig steht etwa die Erbringung von Rettungsdiensten in wettbewerbsorientierter Form in der europäischen Diskussion). Zusammen mit knappen Geldmitteln führen diese „markttöffnenden Maßnahmen“ dazu, dass öffentliche AuftraggeberInnen ihre Beschaffungspolitik weiter auf Wirtschaftlichkeit und Effizienz ausrichten. Ein Mittel dazu sind öffentliche Ausschreibungen, die die AnbieterInnen von sozialen Diensten unter starke Konkurrenz und Leistungsdruck setzen, den Preisdruck deutlich erhöhen und neue Kenntnisse und Verhaltensweise erforderlich machen.

Die österreichische Sozialwirtschaft steht aufgrund dieser Veränderungen im europäischen Wettbewerbsrecht unter erheblichem Anpassungsdruck. Öffentliche AuftraggeberInnen, wie auch soziale und arbeitsmarktpolitische Dienstleistungsunternehmen, sehen die Gefahr, dass damit eine Veränderung der bislang hohen österreichischen Qualitätsstandards, hin zu schlechteren Dienstleistungen einhergeht.

Die österreichische EQUAL **Entwicklungspartnerschaft IMPROVE** hatte es sich daher zum Ziel gesetzt, das System der Sozialwirtschaft durch inhaltliche Beiträge zu stärken und für die Änderungen des Systems in Richtung mehr Wettbewerb fit zu machen.

Zu diesem Zweck haben die 13 PartnerInnen der Entwicklungspartnerschaft zwei Jahre lang intensiv zusammengearbeitet.

Ziele der EP IMPROVE

Die Ziele der Entwicklungspartnerschaft IMPROVE waren – unter Berücksichtigung der Gleichstellung von Frauen und Männern – die Stärkung der Organisationen der Sozialwirtschaft zur

- Sicherung und Verbesserung der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen der im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik beschäftigten Personen unter den Rahmenbedingungen von Wettbewerbsverfahren;
- Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, um sich im zunehmenden wirtschaftlichen und grenzüberschreitenden Wettbewerb behaupten zu können;
- Sicherung und Verbesserung der Qualität der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Dienstleistungen für die benachteiligten Personen (KundInnen)

- Erhöhung und Weiterentwicklung der fachlichen Kompetenz und Dialogfähigkeit des Gesamtsystems zur Beschaffung sozialer und arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen.

Die Umsetzung

Die Entwicklungspartnerschaft IMPROVE hatte eine Laufzeit von 24 Monaten (1.7.2005 - 30.6.2007) hatte ein Gesamtvolumen von 1,978 Mio. EURO und umfasste 7 operativ tätige, 6 strategische Partnerinnen sowie den finanzverantwortlichen Partner.

Operative PartnerInnen

prove Unternehmensberatung GmbH (Gesamtkoordination und Modul 1)
Institut für Sozialdienste Vorarlberg GmbH (Aktion 3 und TCA)
BDV - Bundesdachverband für Soziale Unternehmen (Modul 2)
Prospect Unternehmensberatung GesmbH (Modul 3)
eVORIS Soziale Dienstleister Vorarlberg GmbH (Modul 4)
Wirtschaftsuniversität Wien, Institut für Sozialpolitik (Modul5)
queraum. kultur- und sozialforschung (Evaluation)

Strategische PartnerInnen

Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds
Arbeitsmarktservice Österreich – LGS Niederösterreich
Arbeitsmarktservice Österreich – Bundesgeschäftsstelle
Arbeiterkammer Österreich
Landesregierung Vorarlberg, Abteilung Gesellschaft und Soziales
Wirtschaftskammer Österreich

Finanzverantwortlicher Partner

waff Programm Management GmbH

Die Arbeit des Bundesdachverbands für Soziale Unternehmen (BDV)

Ziel der Arbeit des Teilprojekts unter der Leitung des BDV austria – Bundesdachverband für Soziale Unternehmen war die bundesweite Vernetzung der Trägerorganisationen der Sozialwirtschaft, die Leistungen innerhalb des Vergabesystems erbringen, mit dem Ziel der nachhaltigen Verankerung der Erkenntnisse und der in der gemeinsamen Arbeit erworbenen Kompetenzen. Im Rahmen der Arbeit des Moduls wurde unter den Mitgliedsorganisationen des BDV (arbeitsmarktpolitische Trägerorganisationen) eine **Be-fragung zum Thema „Auswirkungen des Bundesvergabegesetzes“** durchgeführt.

Die wichtigsten Erkenntnisse dieser Befragung aus Sicht der AuftragnehmerInnen:

- Das Bundesvergabegesetz hat eher Vorteile für große Unternehmen als für kleine
- Die Konzeptqualität spielt gegenüber dem Preis kaum eine Rolle
- Es kommt zu einer Veränderung der Personalstruktur durch mehr freie Dienstverträge und dadurch zu einer fehlenden Bindung an das Unternehmen
- Es gibt eine große Unzufriedenheit bei der Definition der TrainerInnenqualifikation und mangelndes Budget für Weiterbildung und Supervision
- Ein Umdenken der Unternehmens- und Arbeitsformen ist angesagt
- Es besteht Optimierungsbedarf in Form von konkreten Vorgaben, Kontrolle und einer offenen Kommunikation aller Beteiligten
- Qualität und Innovation sollen definiert werden und für alle Beteiligten einheitlich gültig bzw. zugänglich sein
- Unterstützungsbedarf seitens der AuftragnehmerInnen gibt es in Bezug auf Lobbying, die politische Arbeit und Chancengleichheit bei Ausschreibungen
- Preisdumping muss im Sinne guter Qualität gestoppt werden

Als nachhaltiger Effekt und Erfolg der EQUAL Zusammenarbeit des BDV kann verbucht werden, dass eine entstandene ExpertInnengruppe innerhalb der Mitgliedsorganisationen zu einem Teil in eine nachhaltige Struktur des BDV eingegliedert werden kann und weitergeführt wird: ein **bundesweiter Fachausschuss für arbeitsmarktpolitische Beratungs- und Betreuungsunternehmen** wurde eingerichtet und wird auch nach Projektende weitergeführt werden. Die Arbeit des Moduls hat bewirkt, dass regelmäßig Qualitätsthemen eingebracht und diskutiert wurden – erweitert durch die Möglichkeit von spezialisierter inhaltlicher Vertiefung durch von der Unternehmensberatung probe angebotenen Pilotworkshops. Insgesamt wurden alle Mitglieder des BDV zu den Themenbereichen Vergabe und Qualität sensibilisiert, da die Mitglieder in regelmäßigen Abständen über den BDV Newsletter über neueste Entwicklungen informiert wurden.

Andere wichtige Ergebnisse der Entwicklungspartnerschaft IMPROVE im Überblick

- **Sicherung und Verbesserung der Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen der im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik beschäftigten Personen unter den Rahmenbedingungen von Wettbewerbsverfahren**

Durch eine breit angelegte Untersuchung (an ca. 450 Organisationen) der WU Wien zu den **Qualitätseffekten öffentlicher Beschaffungspolitik** am Beispiel von arbeitsmarktpolitischen Schulungsmaßnahmen konnten wertvolle und fundierte Informationen und Aussagen über organisationale Wirkungen und Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation der in der Branche Beschäftigten getroffen werden. Diese Ergebnisse können nun genutzt werden um die Beschaffungsstrategien des Arbeitsmarktservice und

mittelfristig des ganzen Sektors der intermediären Bildungsträger noch gezielter auszurichten.

Die während der Projektlaufzeit durchgeführten 9 Pilotworkshops für die Sozialwirtschaft tragen dazu bei, dass die Führungskräfte der Sozialwirtschaft die Wirkungen der neuen Wettbewerbsregelungen der EU besser einschätzen und ihre Organisationen an die Erfordernisse anpassen können. Die rund 140 TeilnehmerInnen in den Pilotworkshops kommen aus sehr unterschiedlichen Einrichtungen, was eine Verbreitung des Wissens sicherlich unterstützt hat.

- **Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit, um sich im zunehmenden wirtschaftlichen und grenzüberschreitenden Wettbewerb behaupten zu können**

Es wurden von prove Unternehmensberatung **drei fachliche Leitfäden** publiziert, die eine konkrete Hilfestellung für AuftraggeberInnen und sozialwirtschaftliche Unternehmen bei der Bewältigung der Anforderungen im Rahmen der Einführung neuer Formen des Wettbewerbs bei der Beschaffung darstellen. Die Leitfäden sind übersichtlich, in verständlicher Sprache geschrieben und interaktiv mit vielen Tipps, Praxisbeispielen und weiterführenden Links gestaltet. Sie wurden in Printform versandt und stehen überdies über die Webseite www.improve-info.at zum download bereit. (Leitfaden 1 - Die Welt der e-Vergabe im öffentlichen Sektor, Leitfaden 2 Fit für den Wettbewerb - Thema öffentliche Ausschreibungen für die Sozialwirtschaft, Leitfaden 3 Soziale Dienstleistungen im Wettbewerb - Grundfragen und Modelle zur Organisation und Finanzierung)

Das von prove durchgeführte Forum Improve vernetzte MitarbeiterInnen aus den Sozialabteilungen der Bundesländer und des Bundes (WAFF, AMS) effektiv miteinander. Es wurden insgesamt 5 eintägige Fachworkshops durchgeführt. Die Ergebnisse wurden im Leitfaden Beschaffungsmodelle verdichtet. Eine Fortführung des Forums im Herbst 2007 ist geplant, da die teilnehmenden öffentlichen AuftraggeberInnen den länderübergreifenden Austausch sehr sinnvoll gefunden haben.

- **Sicherung und Verbesserung der Qualität der arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Dienstleistungen für die benachteiligten Personen (KundInnen)**

Mit dem im Dialog mit dem AuftraggeberInnen und AuftragnehmerInnen entwickelten **Quality Check arbeitsmarktpolitische Qualifizierungsangebote** von der Unternehmensberatung prospect steht ein ganz konkretes Instrument zur Entwicklung qualitätsvoller Leistungsbeschreibungen für Bildungsmaßnahmen zur Verfügung. Die Anwendung des Quality Check bei AMS Beschaffungen in mehreren Bundesländern befindet sich in Vorbereitung. Spezifikum des Quality Checks ist es, dass hier nicht die Inputfaktoren die Planung bestimmt, sondern von den gewünschten Ergebnissen her die Leistungsanforderungen entwickelt werden.

- **Erhöhung und Weiterentwicklung der fachlichen Kompetenz und Dialogfähigkeit des Gesamtsystems zur Beschaffung sozialer und arbeitsmarktpolitischer Dienstleistungen**

Der im Zuge der Umsetzung des Moduls 3 entwickelte **systematische Dialog** zwischen Arbeitsmarktservice NÖ und Trägereinrichtungen der Arbeitsmarktpolitik über die Kriterien der Beschaffung von Schulungsleistungen hat die Kommunikation zwischen den Akteurinnen deutlich vertieft. Es ist zu erwarten dass sich diese Wirkungen auch nach dem Ende der Entwicklungspartnerschaft fortsetzen.

9 Podiumsdiskussionen: Qualitätsfragen im Bereich arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Förderstrategien

Thomas Kreiml

Dieser Artikel basiert auf zwei Podiumsdiskussionen zum Thema Qualität in der Berufsorientierung und Weiterbildung.

Unter Moderation von Angelika Hagen fand im Anschluss an den Vortragsblock der Tagung „Qualität in Berufsorientierung und Weiterbildung“ am 6.6.2006 eine Podiumsdiskussion statt, für die neben den Vortragenden Lorenz Lassnigg (IHS), Elke Gruber (Universität Klagenfurt), Michael Tölle (AK Wien), Karin Steiner (abif), Bernd-Joachim Ertelt (FH Mannheim, Bundesagentur für Arbeit) auch Alfred Fellingner von der Interessenvertretung work@education (GPA) aufs Podium geholt wurde.

Die zweite Veranstaltung fand am 22.06.2007 unter dem Titel „10 Punkte TrainerInnen, Erfolgsquoten oder ISO-Zertifizierung?“ statt. Den Fragen des Publikums, aber auch den kritischen Statements stellten sich am Podium sowohl die Vortragenden Silvia Hofbauer (AK Wien), Ulrike Horn (waff), Wolfgang Jütte (Donau-Universität Krems), Karin Steiner (abif) und Ernst Winter (AMS Österreich) als auch Manuela Vollmann (BDV, abz.austria).

Wesentliche Inputs für den Diskussionsverlauf lieferten die Beiträge und Fragestellungen des Publikums.

9.1 Podiumsdiskussion „10 Punkte TrainerInnen, Erfolgsquoten oder ISO-Zertifizierung?“

Die Themen der Tagung reichen dabei von der Auswahl der Lehrenden (TrainerInnen) bis hin zur Evaluation von Maßnahmen. Dementsprechend weit gefasst gestaltete sich auch die Podiumsdiskussion zum Abschluss der Tagung, in die v.a. auch die zahlreichen Wortmeldungen des Publikums themengebend aufgenommen wurden. Dabei wurde deutlich, dass viele TeilnehmerInnen im Publikum den ersten Teil des Titels und die Situation der TrainerInnen von Maßnahmen, die im Auftrag des Arbeitsmarktservice (AMS) durchgeführt werden, stärker in den Blickpunkt stellen wollten.

9.1.1 Die Qualität in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen - immer noch ein „heißes Eisen“

Der Qualitätsdiskurs nimmt seit geraumer Zeit eine prominente Stellung in facheinschlägigen Diskussionen ein und liefert Ergebnisse z.B. in Form von Qualitätsstandards und Qualitätssicherungssystemen. Die Rolle der Lehrenden in der Weiterbildung - der ErwachsenenbildnerInnen und TrainerInnen - und ihrer Qualifizierung (Stichwort „Professionalisierung“) stellt dabei nach wie vor einen der zentralen Aspekte dar. Ein Blick zurück auf vorhergehende Tagungen von AMS Österreich und abif, die sich in den Jahren 2005 und 2006 demselben Themenschwerpunkt unter ähnlich intensiver Teilnahme widmeten⁶², zeigt, dass sich an der Brisanz des Themas nichts geändert hat. Gerade die

⁶²Tagung „Kompetenzen, Berufsfelder und Arbeitsbedingungen von TrainerInnen“ am 5. Oktober 2005 in Wien (vgl. Brigitte Mosberger / René Sturm [Hg.] 2006) sowie Tagung „Qualität in Berufsorientierung und Weiterbildung“ vom 6. Juni 2006 in Wien.

VertreterInnen der Praxis der arbeitsmarktpolitisch organisierten Weiterbildung, d.h. sowohl die TrainerInnen selbst als auch die Maßnahmenträger, sind in ihrer Tätigkeit und Berufsausübung nach wie vor mit denselben Fragen und auch Schwierigkeiten (z.B.: unsichere Auftragslage und Preisdumping bzw. Kostendruck) konfrontiert. Nicht zuletzt daraus lässt sich auf das starke Interesse an Möglichkeiten des Austauschs schließen, wie sie u.a. in Form der Fachtagungen geboten werden.

Was aber bedeutet dieses anhaltende Interesse und v.a. das Anhalten kritischer Stimmen aus der Praxis der Weiterbildung für den Qualitätsdiskurs, genauer: für die Gewährleistung von Qualität in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen? Ist die Kritik berechtigt, sodass davon ausgegangen werden kann, dass bisher zu wenig zur Schaffung von Qualität unternommen wird? Oder wurden bzw. werden bereits ausreichend Bemühungen zur Qualitätssicherung unternommen und entsprechende Maßnahmen in Ausschreibungsrichtlinien berücksichtigt? In diesem Fall wäre davon auszugehen, dass die Schaffung von Qualität automatisch zu den Bedingungen führt, denen sich TraineeInnen und auch Maßnahmenträger spätestens seit den Änderungen der Richtlinien zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen seitens des AMS ausgesetzt sehen.

Eine dritte Möglichkeit besteht darin, zu sehen, dass Qualität von den diversen (arbeitsmarkt- und bildungspolitischen) Akteuren unterschiedlich definiert wird. Die damit angesprochene „Systemebene“ der übergreifenden Betrachtung von Qualitätsstandards greift z.B. das Leonardo da Vinci-Projekt QUINORA auf, dessen Ergebnisse Karin Steiner im Rahmen der Tagung präsentierte.⁶³ Manuela Vollmann weist diesbezüglich auf die Notwendigkeit der Debatten um Qualität hin: Es bedarf der Bereitstellung von Ressourcen und Möglichkeiten, einen „qualitätsvollen Diskurs“ zu führen. Als zu erreichendes Ziel gilt dabei die Verständigung darüber, was „gute und nachhaltige Qualität“ ist. Dafür sind „Verhandlungs- und Aushandlungsspielräume“ notwendig. Einen bzw. *den* entscheidenden Diskussionspunkt im Zusammenhang mit der Frage um nach der Qualität in arbeitsmarktpolitischen Weiterbildungsmaßnahmen, stellen das Bundesvergabegesetz und die daran angepassten Richtlinien zur Vergabe von Bildungsmaßnahmen des AMS dar. In diesen Richtlinien wird die Qualität des eingesetzten Personals, definiert anhand der formalen Qualifikation von TrainerInnen und BetreuerInnen, als Zuschlagskriterium bestimmt. Mit den neuen Bestimmungen wurden insbesondere die Möglichkeiten vieler TrainerInnen, die bereits im Feld tätig waren, weiterhin ihrer Tätigkeit nachzugehen, eingeschränkt. So stellt u.a. ein akademischer Abschluss bei Ausschreibungen von Wiener AMS Landesgeschäftsstellen ein „MUSS“-Kriterium für das Erreichen der höchsten Punktbewertung dar - eine Voraussetzung, die besonders für nicht-akademische TrainerInnen mit langjähriger Trainingserfahrung ein Problem ist und von diesen kritisiert wird. Auch für Trainingsinstitutionen ändert sich die Situation, da die Zuwendungsquote letztlich von der AkademikerInnenquote abhängig ist (mehr „10-Punkte-TrainerInnen“ erhöhen die Chancen auf Auftragszuschlag bzw. auch die finanziellen Mittel). Für Manuela Vollmann hat das Bundesvergabegesetz im arbeitsmarktpolitischen Zusammenhang darüber hinaus dazu geführt, dass allgemein die Möglichkeiten für Aushandlungsprozesse reduziert wurden.

⁶³ Vgl. den Beitrag von Karin Steiner und Stefan Angel in diesem Band.

Trotz der Einschränkungen finden sich aber nach wie vor viele Interessierte, die das Thema „Qualität“ aufgreifen und bereit sind, im bestehenden System von institutioneller Vorgaben und Richtlinien darüber zu diskutieren und Entwicklungsnotwendigkeiten aufzuzeigen. Dies trifft zum einen auf die TeilnehmerInnen solcher Tagung zu. Zum anderen gilt es aber auch auf die VertreterInnen von Interessengruppen im Verwaltungsrat des AMS. So sieht Silvia Hofbauer ihre Aufgabe im Verwaltungsrat darin u.a. darin, konsequent am Thema „Qualität“ zu arbeiten, inhaltliche Vorschläge zu machen, den Prozeß voran zu treiben und auch immer wieder zu versuchen, die erforderlichen Beschlüsse auf allen Ebenen - der Bundes-, Landes- und der regionalen Ebene - einzufordern. Manuela Vollmann ist überzeugt, dass es hier noch Vieles einzufordern gilt, und dass es andere Möglichkeiten für die Festlegung von Qualitätskriterien und Vergaberichtlinien gibt. Angesichts beschränkter Verhandlungsspielräume ist es hier nötig, immer wieder Lücken im System zu finden und Innovationspotenziale aufzuzeigen, was für sie auf den geringen Stellenwert, den „Qualität“ in den derzeitigen Bestimmungen einnimmt, hinweist. „Im Qualitätsdiskurs geht es um Innovation, um klare Positionierung, was pädagogische Qualität ausmacht, und das ist im Ausschreibungsverfahren im Moment sehr schwer möglich.“ Sie zeigt sich allerdings ebenso davon überzeugt, dass es seitens des AMS ebenfalls das Interesse am Austausch über Verbesserungen gibt, wie z.B. die Kooperation in der Entwicklungspartnerschaft IMPROVE⁶⁴ zeigt. Dies wirft wiederum die Frage auf, wie die bestehenden Richtlinien und Vorgaben entstanden sind.

9.1.2 Hintergründe der Ausschreibungsrichtlinien und der „10-Punkte“-Regelung

Die für die Ausschreibungsrichtlinien maßgebliche Grundlage ist das Bundesvergabegesetz, das die Vergabe von öffentlichen Dienstleistungen regelt und eine Umsetzung von EU-Recht darstellt.⁶⁵ Mit der Umsetzung des Gesetzes wurde dem Ziel Rechnung getragen, Ausschreibungen transparent zu gestalten und auch die Vergabe von sozialen Dienstleistungen ab einer bestimmten Auftragssumme nach Regeln des „freien und lautereren Wettbewerbs“⁶⁶ erfolgen zu lassen. Damit wurde auch eine „Markttöffnung“ des Weiterbildungssektors in Österreich erzielt, indem kleineren Trainingsanbietern der Zugang zu einem bis dahin hauptsächlich von alteingesessenen, subventionierten Einrichtungen der Erwachsenenbildung (bfi, WIFI, VHS) geprägten Bereich erleichtert wurde.

Die Öffnung des Bereiches und das Einführen von Wettbewerbsmechanismen hat nicht nur zu Preiswettbewerb und Kostendruck sowie zu einem Verfall der TrainerInnenhonorare und einer Zunahme atypischer Beschäftigungsverhältnisse im gesamten Bereich geführt, sondern hat schließlich auch die Qualität der TrainerInnen beeinträchtigt. Beobachtet wurde dies, so Silvia Hofbauer, z.B. daran, „dass Personen, die in Kursen teilnahmen, im übernächsten Kurs als Trainer oder Trainerin aufzufinden waren“. Auch wenn es sich dabei vielleicht um Einzelfälle handelte, seitens des AMS wurden in der Folge Möglichkeiten der Gewährleistung der Qualität des Personals diskutiert. Die auch

⁶⁴ Vgl. den Beitrag von Judith Pühringer in diesem Band.

⁶⁵ Die Erfassung von sozialen Dienstleistungen bei dieser Umsetzung wäre allerdings nicht zwingend notwendig gewesen, sondern ist als eine Entscheidung des österreichischen Gesetzgebers zu sehen (vgl. Ingrid Moritz o. J.).

⁶⁶ AMS Österreich 2006, Seite 5.

auf der Tagung intensiv diskutierte „10-Punkte-Regelung“ zur Bewertung der Qualifizierung von TrainerInnen und die darin enthaltene Voraussetzung eines akademischen Abschlusses ist demnach das vorläufige, in Wien praktizierte, Endergebnis dieses Diskussionsprozesses.⁶⁷ Das grundlegende Problem besteht darin, auf einem abstrakten Niveau Regelungen festzusetzen, die Qualität entsprechend sichern sollen. Karin Steiner versetzt sich in die Lage des AMS als ausschreibender und auftraggebender Institution und interpretiert die bestehenden Richtlinien als Ergebnis der Vereinfachung des schwierigen Problems, den Professionalitätsgrad von TrainerInnen vergleichen zu müssen. Im Vergleich zu über lange Jahre informell erworbenen Praxiserfahrungen sind formale Ausbildungszertifikate am einfachsten zu kontrollieren. Auch Manuela Vollmann sieht eine vorherrschende Praxis, die Einfachheit gegenüber Komplexität bevorzugt, obwohl die Auseinandersetzung mit Qualität eigentlich entsprechender Komplexität bedarf. Als Beispiel dient ihr dabei Gender Mainstreaming, ein komplexes Thema, das ebenfalls häufig vereinfacht wird, sodass letztendlich nur noch gemessen wird, „wie viele Frauenköpfe, wie viele Männerköpfe“. Damit wird am ursprünglichen Problem vorbei agiert, ähnlich wie dies in vielen Fällen auch beim Thema „Qualität“ geschieht, wenn hauptsächlich anhand von Quantifizierungssystemen entschieden wird oder diese eine entscheidende Rolle im Qualitätssicherungsprozeß einnehmen. Demgegenüber wäre in Österreich schon viel Know How vorhanden, um qualitätsvolle arbeitsmarktpolitische Projekte, Maßnahmen, Kurse und Beratungen zu gestalten, so Manuela Vollmann. Es fehlt allerdings sowohl am politischen Willen als auch an einem ausgereiften Schnittstellenmanagement um unter Beteiligung der maßgeblichen Akteure ein entsprechend komplexes System zur Qualitätsentwicklung und -sicherung aufzubauen.

Inwieweit bringen sich aber die verschiedenen Interessensvertretungen im Verwaltungsrat des AMS bereits in den Qualitätsdiskurs ein und wie wird von daher die Rolle des AMS als maßgeblicher arbeitsmarktpolitischer Institution bestimmt?

9.1.3 Die Frage der Qualität und die Rolle des AMS

Die Verhandlungssituation im Verwaltungsrat des AMS ist durch drei Kurien – Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Regierung – und die für einen Teil der zu treffenden Entscheidungen bestimmenden Mehrheitsverhältnisse geprägt. Bezug nehmend auf den Vortrag von Silvia Hofbauer besteht seitens des Publikums Interesse an der ArbeitnehmerInnenvertretung, insbesondere daran, wie die Arbeiterkammer ihre Erkenntnisse bzw. ihre Position im Verwaltungsrat umsetzt. Für die Situation in Wien kann Silvia Hofbauer berichten, dass es sehr wohl möglich ist, Themen einzubringen und zu forcieren. Zudem gibt es eine Reihe von Entscheidungen, die einvernehmlich getroffen werden und hier ist es wichtig und auch möglich, Themen zu setzen, im Bewusstsein der EntscheidungsträgerInnen zu verankern und „sich sachlich und inhaltlich durchzusetzen.“ So sind z.B. die Themen KundInnenzufriedenheit und Intensivierung bzw. Verbesserung der Qualität der Beratung zu wichtigen Aspekten geworden, in dem das AMS viel Entwicklungsarbeit leistet. Ein besonderes Anliegen ist in diesem Zusammenhang auch der kontinuierliche

⁶⁷ Die Bundesrichtlinie des AMS enthält weder Vorgaben zur Kontrolle der Qualität des Lehr- und Betreuungspersonals noch schreibt es voraussetzende Bildungsabschlüsse fest. Die Umsetzung von Ausschreibungen, die Definition von Kriterien sowie die Verfahren zur Qualitätskontrolle obliegen den Landesgeschäftsstellen, sodaß hier keine einheitliche Praxis vorherrscht.

Austausch mit den Bildungsträgern, um deren Interessen in den Verhandlungen mit berücksichtigen zu können.

Hinsichtlich der Durchsetzung von ArbeitnehmerInneninteressen weist Ernst Winter darauf hin, daß die Tätigkeit des AMS „im Kernfeld gesellschaftlicher Widersprüche und Konflikte“ zwischen Kapital und Arbeit bzw. Angebot und Nachfrage angesiedelt. Diese Rolle bestimmt auch die Möglichkeiten aktiver Arbeitsmarktpolitik. „Wir können dieses Konfliktfeld nicht entscheiden. Alle Vorstellungen und Wünsche, das AMS könnte als parteiliches Unternehmen einseitig in diesem Konfliktfeld agieren, würden dazu führen, dass die Arbeit scheitert.“ Deshalb müssen beide Seiten berücksichtigt und integriert werden und dementsprechend sollte auch nicht davon ausgegangen werden, dass eine Seite auf der Strecke bleibt. Aus der Sicht Ernst Winters konnte sich das AMS gerade deshalb aus politischen Konflikten heraushalten, weil es gelungen ist, in den Gremien der Verwaltungsräte und Landesdirektionen „vernünftige Kompromisse“ auszuhandeln. Die Festlegung von Zielen, die dabei zustande kommt leitet weiter zur Frage der Vergabe der finanziellen Mittel des AMS im Sinne einer sinnvollen und wirkungsvollen Verwendung. Neben der Nachhaltigkeit von Maßnahmen wird dabei auch auf die inhaltlich qualitativen Merkmale Wert gelegt, wodurch das Ausschreiben von Maßnahmen auch schwieriger wird. AMS-intern gibt es in dieser Hinsicht Diskussionen darüber, inwieweit Verantwortung für die Maßnahmen, die beauftragt werden, übernommen werden soll. Es ist demnach eine Frage der Steuerung bzw. des Verständnisses von Steuerung, wie detailliert Vorgaben für Ausschreibungen festgelegt werden. Geht es nach Ernst Winter, übernimmt das AMS sehr viel Verantwortung für die Qualität der Maßnahmen, teilweise sogar zu viel, da es sich konkret einbringt, was mitunter zu Überreglementierungen führt. Dies mag auch auf die Vorgabe akademischer Abschlüsse des Lehrpersonals zutreffen, wozu sich Ernst Winter als AMS-Vertreter auf der Tagung seiner Einschätzung nach allerdings nicht angemessen äußern kann, da dies nicht in seinen Kompetenzbereich fällt.⁶⁸

9.1.4 Akademisierung und Akkreditierung

Das Kriterium eines Hochschulabschlusses als ein maßgebliches Ausschreibungskriterium für Bildungsmaßnahmen ist einer der wesentlichen Kritikpunkte der TeilnehmerInnen im Publikum, von denen sich viele durch diese Wiener Regelung beeinträchtigt sehen. Nicht zuletzt stellt sich dabei auch die Frage, ob ein Zertifikat bessere Qualität als z.B. langjährige Erfahrung gewährleisten kann.

Geht es nach Wolfgang Jütte, ist der Trend zur Akademisierung in einem breiteren Kontext gesehen zunächst positiv zu beurteilen. Wie dies auch in anderen Bereichen der Fall ist, akademisiert sich auch der Bereich der Weiterbildung weiter, was grundsätzlich auch heißt, daß er anspruchsvoller wird. Die Schattenseite dieser Entwicklung sind sogenannte „Fahrstuhleffekte“, d.h. Dequalifizierungen in dem Sinne, dass Leistungen von Leuten, die schon lange in diesen Bereichen arbeiten, nicht mehr anerkannt werden. Diese Effekte kann sich eine Gesellschaft im Grunde allerdings nicht leisten, wenn sie es mit

⁶⁸ Das Versprechen einer Rückmeldung zu den vielen an ihn gerichteten Anfragen im Zusammenhang mit den Ausschreibungsrichtlinien und den „10-Punkte-Kriterien“ löste Ernst Winter mit einem offenen Brief ein, der in der Tagungsdokumentation auf www.abif.at unter „Events“, „Events 2007“ zugänglich ist.

den Entwicklungen um Lebenslanges Lernen Ernst meint. Die Nichtberücksichtigung bzw. Nichtanerkennung bisheriger Trainingserfahrungen erscheint von dieser Warte aus wie eine Vergeudung von bedeutendem Potential und die Vergabepraxis des AMS Wien als Schuss über das Ziel hinaus. Für Jütte ist in diesem Zusammenhang auch die Einrichtung der „Weiterbildungsakademie“, in der bisherige Kompetenzen zertifiziert werden, ein wegweisender Schritt. Dem pflichtet Karin Steiner bei, sich wiederum auf Ergebnisse von QUINORA berufend, die die Forderung einer externen Akkreditierungsstelle, wie sie z.B. die Weiterbildungsakademie darstellt, enthalten. Hier müsste sich das AMS klar von der „10-Punkte-TrainerIn“-Regelung distanzieren, sodass in der Folge auch stärker auf die Ausarbeitung eines TrainerInnenprofils als Grundlage der Akkreditierung geachtet wird. Dabei ist es notwendig die Erfahrungen der TrainerInnen selbst einzubeziehen, um umfassend klären zu können, welche Qualifikationen und Kompetenzen gebraucht werden, um als TrainerIn tätig zu sein. Ein Studienabschluss allein kann dies keineswegs garantieren.

Damit ist auch die Professionalisierungsdebatte angesprochen, wobei für Wolfgang Jütte z.B. nicht die Frage ist, ob der Weiterbildungsbereich einer Professionalisierung bedarf, sondern sich vielmehr die Frage stellt, wie der Bereich professionalisiert wird. Die Frage der TrainerInnenausbildung hängt hier sehr eng mit der Frage nach Qualität in Maßnahmen zusammen, allerdings darf der Blick nicht nur auf die Lehrenden gerichtet werden, wovon auch Manuela Vollmann überzeugt ist. Professionalisierung bedeutet zum einen Vergleichbarkeit unter den Lehrenden auf Basis der Berücksichtigung sowohl formaler Qualifikationen als auch informeller Kompetenzen. Die Entwicklung, die sich hier anbahnt ist ein trägerübergreifender Qualifikationsrahmen. Professionalisierung bedeutet daher zum anderen auch den Blick auf das komplexe Gefüge der Erwachsenenbildung zu richten, d.h. auch die Rolle der Trägereinrichtungen zu betrachten sowie Raum zu schaffen für „kollegiale Diskurse oder für Berufsverbände, wo man sich untereinander vergewissert über Qualitätsprozesse und darüber, was gute Bildung ist“, so Wolfgang Jütte. Dementsprechend plädiert er auch dafür, daß die Feststellung von Lehr- und Lern- aber auch von Qualifikationsbedarfen in Form kooperativen Aushandelns mit TrainerInnen, Trägern und anderen Institutionen erfolgen sollte.

Angesichts der viel geübten Kritik, verweist Silvia Hofbauer auch auf die positiven Seiten des AMS, wovon eine der ständige Verbesserungsanspruch ist. Sie eröffnet damit auch einen Blick in die Zukunft, indem sie auf einen neuen strukturierten Dialog im Herbst 2007 hinweist, in dem wieder am Thema Qualitätsverbesserung gearbeitet wird. Ihre Hoffnung gilt dabei einer für alle Seiten befriedigenden Lösung. Input liegt nicht zuletzt in Form von Tagungen – jener vom 22.6.2007 aber auch vieler anderer – vor. Die erarbeiteten Lösungen werden auch wieder Gegenstand kommender Tagungen sein. Wie hoch die Messlatten liegen wird sich anhand der dann folgenden Diskussionen zeigen.

9.2 Podiumsdiskussion: „Qualität in der Berufsorientierung und Weiterbildung“

9.2.1 Professionalisierung

In der Diskussion über Qualität in der Berufsorientierung (BO) und Weiterbildung stellt der Aspekt der Professionalisierung des gesamten Bereiches für Alfred Fellingner einen entscheidenden Aspekt dar, der auch von den anderen DiskussionsteilnehmerInnen aufgegriffen wird. Elke Gruber macht Versäumnisse im Professionalisierungsprozess mitverantwortlich für die in zunehmenden Maße problematische Situation der im Weiterbildungsbereich Tätigen. Die Versäumnisse sind unter anderem auf das lange Zeit verankerte Selbstverständnis von TrainerInnen zurückzuführen, das besagte: „Wir sind frei und unabhängig, wir brauchen kein Berufsbild“. In der Folge war es Personen aus den verschiedensten Quellberufen möglich, im Trainingsbereich unterzukommen, sodass in den letzten Jahren auch immer mehr Menschen in der Praxis diesen Beruf ausübten. Der Preisverfall im Weiterbildungsbereich ist damit auch durch das steigende Arbeitskräfteangebot bedingt. Wenn es in der Weiterbildung nicht zu einer Professionalisierung in einer modernen Form kommt, wird es laut Elke Gruber schwierig, den Problemen in diesem Bereich entgegenzutreten.

Auch für Alfred Fellingner ist die Professionalisierung der Berufsgruppe ein entscheidender Schritt in die richtige Richtung, und dafür bedarf es der Beteiligung der Betroffenen, um gemeinsame Interessen zu formulieren und Ziele festzulegen. Die Interessenvertretung work@education verfolgt dieses Anliegen insbesondere durch Vernetzungsaktivitäten, die Organisation von Veranstaltungen und die Formulierung von Forderungen wie zum Beispiel Mindeststandards. Der Aspekt der Professionalisierung ist damit genauso wie jener der Qualität mit der Entwicklung von Standards verknüpft, wie auch Bernd-Joachim Ertelt betont. Dies betrifft nicht nur Forderungen wie Mindesthonorare, sondern auch Ausbildungsfragen. Der Wert einer Dienstleistung wird auch an der Professionalisierung gemessen, das heißt im Zusammenhang mit der Frage der Ausbildung auch, daß Investitionen in die Ausbildung zum/zur TrainerIn bzw. in eigene Ausbildungszweige für diesen Beruf einen Beitrag zur Wert- und Imagesteigerung leisten können.

9.2.2 Qualität in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen: Eine Beziehungsfrage

Die Fragen der Qualitätsentwicklung und Professionalisierung betreffen alle Ebenen des Weiterbildungsbereiches. Um insbesondere Qualitätsfragen im konkreten Beratungs- bzw. Trainingsprozess behandeln zu können, bedarf es daher auch einer Klarstellung der Aufgaben von Trainings- und BO-Maßnahmen sowie der Anforderungen an die Beratungs- und Trainingstätigkeit.

Auf der individuellen Ebene der TrainerInnen und BeraterInnen steht bei der Qualitätsfrage grundsätzlich die Beziehung zu den KlientInnen im Mittelpunkt, so Alfred Fellingner. Grundsätzlich geht es dabei darum, dass die TrainerInnen Inhalte vermitteln können, wozu sie über inhaltliche Kompetenz verfügen müssen. In BO-Maßnahmen ist es vor allem wichtig, einen Informations- und Wissensvorsprung gegenüber den einzelnen TeilnehmerInnen zu haben. Dafür gilt es vorab den Bedarf der einzelnen Personen zu klären. Nach Ansicht Bernd-Joachim Ertelts muss der/die BerufsberaterIn der „Advokat

der Einzelnen“ sein. Dies ist eine allgemeine Antwort auf die Frage, wie sinnvoll es langfristig ist, Leute in Richtung von Jobs und Branchen zu beraten, in denen aktuell hohe Nachfrage bzw. wirtschaftlicher Bedarf besteht. Dies ist, so ein Beitrag aus dem Publikum, mit Kriterien nachhaltiger Beratung und Arbeitsmarktpolitik kaum vereinbar. Wichtig und realistisch ist für Ertelt diesbezüglich, den/die Einzelne/n ernst zu nehmen und die Bedürfnisse der Leute sowie ihre Interessen auf eine Weise in den Mittelpunkt zu stellen, durch die ein Bezug zu den Möglichkeiten und Anforderungen hergestellt wird. Falsch wäre es, den KlientInnen vorzumachen, dass es nur auf ihre Interessen und Fähigkeiten ankommt. Problematisch wäre es aber auch davon auszugehen, dass ohne Rücksichtnahme auf die individuellen Bedürfnisse eine erfolgreiche Berufsorientierung stattfinden könnte, indem Leute einfach in boomende Branchen vermittelt werden. Die wesentlichen Faktoren der Berufsinformation sind daher die Klarstellung dessen, was Leute wollen und das Bereitstellen von Informationen. So hat eine Befragung von SchülerInnen bezüglich ihrer Erwartungen an BeraterInnen ergeben, dass sie 1. wissen wollen, ob sie für den Beruf, für den sie sich entschieden haben, auch geeignet sind, dass sie 2. wissen wollen, was sie nach einer abgeschlossenen Lehre weitermachen können sowie dass sie 3. erfahren wollen, wie sie am Arbeitsmarkt Fuß fassen können, d.h.: Wie bekomme ich einen Job? Wie bewerbe ich mich richtig?

Angesichts eines von Ertelt präsentierten Ergebnisses, dem zu Folge 65-75 Prozent der KlientInnen sich schon vor der BO aufgrund mangelnder Informationen entschieden haben, sieht Alfred Fellingner für BO-Maßnahmen die Aufgabe, eine Neuentscheidung auf Basis intensiverer Informationsarbeit zu ermöglichen bzw. anzuregen. Würden die KlientInnen in der BO nicht entsprechend ernst genommen und ihre Entscheidungen durch die Bereitstellung umfassenderer Informationen hinterfragt, käme es beispielsweise kaum zu Veränderungen bei der geschlechterspezifischen Berufswahl.

9.2.3 Zur Situation von TrainerInnen

Um Aufgaben und Anforderungen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, das heißt in den jeweiligen Beratungs- und Trainingsprozessen erfüllen und Qualität sichern zu können, bedarf es auch entsprechender Rahmenbedingungen. Dies beginnt bei der institutionellen Infrastruktur und geht bis hin zu den Arbeitsbedingungen der TrainerInnen und BeraterInnen. Zwar stellt Professionalisierung eine Bedingung für Qualitätsentwicklung dar, durch die problematischen Entwicklungen im gesamten Weiterbildungsbereich wie Preisdumping, sinkende Honorarsätze und unsichere Arbeitsverträge kommt es jedoch, so ein Publikumsbeitrag, verstärkt zu einer Entwertung der Berufsgruppe der TrainierInnen und BeraterInnen. Hier besteht ein starker Widerspruch zwischen den Anforderungen an die Weiterbildung und den gegebenen Verhältnissen. Der Bereich gleitet seit ca. zehn Jahren in Richtung Prekarität, Perspektivenlosigkeit und Unsicherheit ab. Zwar ist vermehrt von Qualitätsentwicklung die Rede, die dafür notwendigen Rahmenbedingungen werden jedoch in zunehmendem Maße untergraben. Es stellt sich daher die grundsätzliche Frage, wie viel Geld der Gesellschaft diese Leistungen Wert sind.

Karin Steiner weist in diesem Zusammenhang auf die Domain 4 „Personalpolitik“ im Rahmen des EU-Projekts QUINORA hin, in der diesbezügliche auch Fragen bei der Ent-

wicklung von Qualitätsstandards berücksichtigt werden.⁶⁹ Hier werden die Bezahlung der TrainierInnen, ihre Verträge und Arbeitsbedingungen erfasst und bewertet. Die „Entwertung“ der Berufsgruppe steht ihrer Meinung nach im Zusammenhang mit einem Preisverfall im gesamten Segment, in dem das Personal der kostenintensivste Faktor ist. Für Schulungsträger, die sich vielleicht am Abgrund bewegen und die wettbewerbsfähig bleiben wollen, ergeben sich hier die größten Einsparungspotentiale. Dabei besteht die Problematik insbesondere auch darin, dass der Preis an oberster Stelle steht. Gilt dies als primäres Wettbewerbskriterium, kommt es zu finanziellen Einsparungen, die zwangsläufig auch zu einer Verschlechterung der Qualität führen.

Wertschätzung drückt sich in unserer Gesellschaft vorwiegend monetär aus und ist damit an ökonomische Kriterien gebunden, so Elke Gruber. Der Bildungsbereich ist in dieser Hinsicht in den letzten Jahren stark unter Druck geraten, wie sich an den Diskussionen über LehrerInnen zeigt oder an den Universitäten, die verstärkt mit finanziellen Problemen zu kämpfen haben. Besondere Probleme gibt es daher in der Erwachsenenbildung und im Trainingsbereich, die zu den „schwächsten Gliedern im Bildungsbereich“ gehören. Die Probleme bestehen hier trotz der vielzitierten Entwicklung der sogenannten Wissensgesellschaft, sodass die Personen, die an den Schnittstellen der Umsetzung dieses Konzeptes arbeiten, (derzeit) kaum davon profitieren.

Um die Situation der TrainerInnen zu verbessern, besteht ein Ziel der Gewerkschaft darin, einen Kollektivvertrag auszuhandeln. Gerade im Bereich arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen stellt sich die Frage der Wertschätzung derzeit sehr dringend, weshalb auch Gespräche mit dem AMS geführt werden. Besonders wichtig ist es hier, Regelungen auch auf Freie DienstnehmerInnen und Neue Selbstständige auszuweiten. Es müssen Wege eingeschlagen werden, so Fellingner, die Lohndumping verhindern, da dieses in der Regel zu sinkender Qualität führt. Die Folge davon wäre ein zusätzlicher Imageverlust, ein Aspekt, der auch für Ertelt wesentlich hinsichtlich der Steigerung der Wertschätzung ist. Da in eine prestigereiche Dienstleistung auch höhere Erwartungen gesteckt werden, kommt es in der Folge zu einem insgesamt erfolgreicherem Beratungsprozess. Das heißt, über Prestige und höhere Erwartungen lässt sich auch die Effizienz der Dienstleistung erhöhen. Einige der Grundlagen zur Schaffung eines guten Images des (arbeitsmarktpolitischen) Trainingsbereiches sowie der Berufsorientierung und -beratung sind angemessene Gehälter bzw. Honorare der TrainerInnen und BeraterInnen, und eine sichere Beschäftigungssituation, die jedoch nicht in allen Ländern gegeben sind.

9.2.4 Die gesellschaftspolitische Relevanz von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Zwar stellen sich im gesamten Weiterbildungsbereich in zunehmendem Maße dringende Fragen zur Situation der TrainerInnen und der Wertschätzung. Für den Bereich der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gilt jedoch zusätzlich, so Lorenz Lassnigg, daß dieser in der Regel weitgehend abgetrennt von der intensiven Diskussion um Erwachsenenbildung und Lebenslangem Lernen betrachtet wird. „Der gesamte AMS-Bereich, der genauso Erwachsenenbildung ist und in dem sehr viel Geld ausgegeben wird, ist hier nicht entsprechend berücksichtigt.“ In der Folge ist dieses Segment auch besonders mit den erwähnten Schwierigkeiten konfrontiert.

⁶⁹ Vgl. den Beitrag von Maria E. Weber und Karin Steiner in diesem Band.

Zusätzlich stehen gerade arbeitsmarktpolitische Maßnahmen unter starkem Effizienzdruck, den sie oft nur teilweise erfüllen können. Für Lassnigg gibt es jedoch keine Alternative zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, die wichtig ist und die dementsprechend auch stärker in Strategien des Lebenslangen Lernens eingebunden werden sollte. Diese Forderung ist jedoch keineswegs neu, das heißt, es geht darum bereits vorhandene Konzepte umzusetzen. Hinsichtlich der Frage von Qualität gibt es seit ca. sechs Jahren einen Europäischen Masterplan, wie Qualitätssicherung im Schulwesen in Gang gebracht werden könnte. Hier ist die Politik auf Bundes- und Länderebene genauso gefordert wie die Sozialpartner, jedoch ist – frei nach Brecht – „das Einfache schwer zu machen.“ Unterstützend fügt Michael Tölle hinzu, dass die Empfehlungen des im Auftrag des BMBWK erstellten Strategiepapiers zu Lebenslangen Lernen nicht umgesetzt werden. Eine der darin enthaltenen Empfehlungen lautet, dass der zweite Bildungsweg ohne Gebühren finanziert werden sollte mit der Konsequenz, dass das Bundesministerium mehr Budgetmittel zur Verfügung stellen müsste.

Die Notwendigkeit einer Gesamtstrategie zur Gestaltung und Förderung des Weiterbildungsbereiches ergibt sich sowohl für Lorenz Lassnigg wie auch für Karin Steiner aus der gesellschaftspolitischen Relevanz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Sie geben Menschen, die aus dem Arbeitsmarkt „herausgefallen“ sind, wieder eine Möglichkeit, an der Gesellschaft teilzuhaben. Das kann über Beschäftigungsförderung, Weiterbildungsförderung, Aktivierung und auch über eine entsprechende Berufsorientierung funktionieren. Gerade aus der gesellschaftspolitischen Perspektive heraus wird die Beurteilung der Maßnahmen nach ökonomischen Effizienzkriterien problematisch. Die Effekte sind kaum dadurch festzustellen, dass man kurzfristig die Vermittlungsquote misst. Wichtig wäre es, langfristige (Amortisierungs-)Effekte von Maßnahmen zu untersuchen. Doch in der Diskussion um die Qualität von BO- und Aktivierungsmaßnahmen wird der sozial- und gesellschaftspolitische Auftrag, den die Arbeitsmarktpolitik erfüllen sollte, weitgehend ausgeklammert, so Steiner.

9.2.5 Qualitätssicherung und Förderstrategien

Vom Professionalisierungsprozeß im Bereich der Weiterbildung über die Anforderungen an die Berufsgruppe der TrainerInnen und die Rahmenbedingungen ihrer Tätigkeit bis zur Gesamtstrategie auf nationaler und internationaler Ebene und ihre Umsetzung durch die politischen Entscheidungsträger: Qualitätssicherung und die Entwicklung von Standards ist ein vielschichtiger Prozess, der laut Alfred Fellinger „auf allen Ebenen diskutiert“ werden muss, „d.h. Institutionen (Qualitätssicherungssysteme), TrainerInnen, Auftraggeber und die öffentliche Hand, die die Rahmenbedingungen wesentlich beeinflussen – z.B. das AMS, das in diesem Bereich auch Bildungspolitik betreibt –, müssen berücksichtigt und mit einbezogen werden.“

Wie es hinsichtlich der Qualitätssicherung neuer Strategien bedarf, sind auch neue Förderstrategien in Betracht zu ziehen.⁷⁰ Aus internationalen Vergleichen gibt es Erfahrungen mit unterschiedlichen Fördersystemen. So berichtet Elke Gruber von einem deutschen Gutachten zur Finanzierung der Weiterbildung mit dem Ergebnis, dass es eine Art Mischfinanzierung geben sollte zwischen öffentlicher und nachfrageorientierter Finanzierung über Schecks, Gutscheine usw. Sie befürwortet ein derartiges Mischsys-

⁷⁰ Vgl. dazu auch den Beitrag von Ingrid Putz in diesem Band.

tem, jedoch mit weiterhin starkem Fokus auf der öffentlichen Förderung. Wie Michael Tölle weist sie darauf hin, daß Bildungschecks vor allem den Erstbesuch von Weiterbildungsmaßnahmen ermöglichen und die Eintrittsschwelle senken. Sie stellen einen ersten Motivator dar, für viele ArbeitnehmerInnen ist es aber nicht möglich, sich weiterführende Weiterbildung ohne Kofinanzierung zu leisten. Um Weiterbildung als eine langfristige Möglichkeit der Karriereentwicklung zu etablieren und Strategien diesbezüglich zu entwickeln, ist daher nach wie vor eine Förderung durch die öffentliche Hand notwendig.

Zusätzlich zum Problem der nachhaltigen Finanzierung von Weiterbildung verhindert die Förderlandschaft in Österreich aus Sicht von Alfred Fellingner die Unterstützung vieler ArbeitnehmerInnen, die aus den Förderrichtlinien herausfallen – dazu gehören vor allem atypisch Beschäftigte. Entsprechend der Betonung der hohen Bedeutung von Weiterbildung nicht nur von ExpertInnen, sondern auch von politischen AkteurInnen, wäre es notwendig, auch Förderstrukturen zu schaffen, durch die niemand ausgeschlossen wird.

Im Anschluss an die Betonung der Notwendigkeit einer Gesamtstrategie für den Weiterbildungsbereich sieht Lorenz Lassnigg hinsichtlich der Förderung von Weiterbildung die Notwendigkeit, Förderstrukturen zu entwerfen, die betriebliche und arbeitsmarktpolitische Aktivitäten gleichermaßen bzw. unter einem Dach berücksichtigen. Diese beiden Akteurskreise sollten stärker zusammengebracht werden, um Förderungen zu vereinheitlichen und Strukturen effizienter zu gestalten.

10 Warum braucht es gewerkschaftliche Interessensvertretungen für Menschen im Bildungsbereich?

Alfred Fellinger-Fritz

Vorsitzender der Interessensgemeinschaft work@education

Die Österreichische Bildungslandschaft ist bunt und vielfältig. Professionelle Bildungsvermittlung findet in Schulen, Fachhochschulen, universitären und außeruniversitären Einrichtungen, Bildungsinstituten, etc. aber auch direkt bei Personen - z.B. Nachhilfe in Privathaushalten oder in firmeninternen Weiterbildungen direkt am Arbeitsplatz etc. statt.

Finanziert werden Bildungsmaßnahmen zu einem großen Teil von der öffentlichen Hand - z.B. öffentliche Schulen, Universitäten, aber auch Kurse finanziert durch das Arbeitsmarktservice. Die Mittel der öffentlichen Hand setzen sich zusammen aus Steuereinnahmen und/oder Sozialversicherungsbeiträgen. Ein Teil der Bildungsmaßnahmen wird natürlich auch direkt von Privatpersonen oder Organisationen (Betriebe, Vereine, etc.) finanziert.

Durchgeführt werden Bildungsmaßnahmen von Institutionen und Organisationen (wie schon erwähnt Schulen, Universitäten, Bildungseinrichtungen, etc.) aber auch von Einzelpersonen wie unteren anderen NachhilfelehrerInnen, selbständigen TrainerInnen.

So bunt und vielfältig wie sich die österreichische Bildungslandschaft darstellt, so bunt sind die Rahmenbedingungen, auf die die ProfessionalistInnen stoßen. Dienstverträge mit Bund, Land, Gemeinden, echte Dienstverträge mit Organisationen, unbefristete bzw. befristete Verträge, Kettendienstverträge, Verträge mit/ohne Kollektivvertrag, Mindestlohnstarife, freie Dienstverträge, Werkverträge mit und ohne Gewerbeschein, Teilzeitverträge, Dazu kommen dann noch Sonderregelung in der Sozialversicherung und dem Einkommenssteuergesetz.

Ein weiterer Teil dieser Rahmenbedingungen sind die unterschiedlichen Zugangsbedingungen zur Ausübung der Tätigkeit im Bildungsbereich. Um z.B. als LehrerIn für die Stadt Wien zu arbeiten braucht es eine entsprechende Ausbildung, um als TrainerIn in AMS Maßnahmen zu arbeiten braucht es bestimmte Qualifikationen und Erfahrungen um eine ausreichend hohe Punkteanzahl, die für eine Beschäftigung notwendig ist, zu erfüllen, oder um einen Gewerbeschein für Unternehmensberatung zu lösen um als WirtschaftstrainerIn zu arbeiten, müssen die Kriterien für die Vergabe des Gewerbescheins erfüllt werden.

Seit Jahren werden einige ProfessionalistInnen im Bildungsbereich von Interessensvertretungen wie Arbeiterkammer und Gewerkschaft, der Wirtschaftskammer bzw. auch institutionalisierten PersonalvertreterInnen vertreten. Vereinzelt gibt es dann noch für Berufsgruppen im Bildungsbereich den einen oder anderen Berufsverband, der die Interessen seiner Mitglieder vertritt.

Doch viele der ProfessionalistInnen konnten bis vor kurzer Zeit auf keine Interessensvertretung zurückgreifen. Es handelte sich dabei vor allem um freie DienstnehmerInnen und neue Selbstständige (Selbständige ohne Gewerbeschein).

Während die einen keine Interessensvertretung hatten, waren auch die bestehenden Interessensvertretungen nicht immer ausreichend fokussiert auf die spezifischen Problematiken und Herausforderungen im Bildungsbereich.

Wenn wir vor allem die aktuelle Situation am privaten Bildungsmarkt betrachten, so fällt folgendes auf:

- es gibt ein hohes Angebot und keinen transparenten Markt,
- es existieren wenige klare Qualitätsstandards,
- die Konkurrenz ist groß,
- bestehende gesetzliche Rahmenbedingungen werden nicht immer eingehalten, wie das Beispiel von Umgehungsverträgen zeigt und
- bedingt durch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen haben ProfessionalistInnen mit sehr unterschiedlichen Herausforderungen zu kämpfen.

Um nur ein Beispiel unter vielen herauszugreifen: Das durchschnittliche Honorar hat sich für ProfessionalistInnen in AMS-Bildungsmaßnahmen die letzten Jahre negativ entwickelt. Während also Beschäftigte mit einem echten Dienstvertrag mit jährlichen Erhöhungen (oder zumindest mit keinem Lohnverlust) rechnen konnten, haben freie DienstnehmerInnen und WerkvertragsnehmerInnen in diesem Bereich mit einem Einkommensrückgang zu tun gehabt. Zur gleichen Zeit sind aber ebenfalls, dies allerdings für alle Beschäftigten in AMS-Bildungsmaßnahmen die Anforderungen an formelle Ausbildungen gestiegen. Um es etwas überspitzt zu formulieren: Weniger Geld für mehr Qualifikation.

Mit ein Grund, sicher nicht der einzige, warum die Situation so aussieht, wie sie aussieht, ist auch der Mangel an Interessensvertretungen, die sich um diese spezifischen Herausforderungen kümmern. Ein weiterer Grund ist das ausgeprägte EinzelkämpferInnentum im Bildungsbereich, das auch teilweise strukturell bedingt ist, weil sie keine Interessensvertretung haben, jedoch unterschiedliche und spezifische Anliegen haben und hohe Konkurrenz herrscht. So ist z.B. der Mangel an einer Interessensvertretung, die informiert, die organisiert und die solidarisiert aus unserer Sicht mit eine Ursache, warum im Bildungsbereich, obwohl es für manche Bereiche klare Regelungen gibt, diese nicht eingehalten werden. Beispielsweise werden ProfessionalistInnen freie Dienstverträge oder Werkverträge angeboten, obwohl es sich um echte Dienstverträge handeln müsste. Nach wie vor haben viele noch zu wenig Wissen über Konsequenzen der verschiedenen Rechtsverhältnisse.

Diese Situation war und ist mit ein Grund warum bereits vor einigen Jahren die Gewerkschaft der Privatangestellten, Druck, Journalismus, Papier (jetzt GPA-DJP) eine Interessensgemeinschaft für Menschen im Bildungsbereich gegründet hat. Sie ist eine Plattform zur Vernetzung und Information. Die Interessensgemeinschaft work@education setzt sich daher für jene ein, die haupt- oder nebenberuflich in Bildung und Beratung tätig sind, – egal ob echter Dienstvertrag, freier Dienstvertrag oder Werkvertrag. Ihr Ansatz ist, dass qualitativ hochwertige Leistungen auch von den Arbeitsbedingungen jener die Bildung vermitteln sollen, abhängt. Daher werden klare und faire Regelungen in der Gesetzgebung für Menschen im Bildungsbereich gefordert.

Die Interessengemeinschaft work@education setzt sich daher für Themen wie folgende ein:

- **Die Etablierung des Berufsbild TrainerIn.**
Dadurch sollen Kompetenzen und Leistungen der ProfessionalistInnen sichtbar werden und damit auch entsprechend etwas wert sein sowie Zugangs- und Ausübungsmöglichkeiten klar geregelt sein.
- **Mindesthonorare für freie DienstnehmerInnen und WerkvertragsnehmerInnen**
Um dem Konkurrenzkampf der Bildungseinrichtungen auf dem Rücken der TrainerInnen ein Ende zu setzen, sollte ein Mindesthonorar zumindest für ProfessionalistInnen in AMS-Bildungsmaßnahmen vereinbart werden.
- **Umgehungsverträge bekämpfen und Arbeitsbedingungen verbessern**
Für Beschäftigte mit einem freien Dienstvertrag oder einem Werkvertrag existieren kaum gesetzliche Schutzbestimmungen wie z.B. das Arbeitszeitgesetz. Das nicht einhalten von Regelungen zur Vertragsgestaltung bietet den ArbeitgeberInnen die Möglichkeit am Rücken der Beschäftigten ihren Gewinn zu erhöhen. Diesen Praktiken soll einerseits durch schärfere Kontrollen und andererseits durch Rechtsvertretung der Mitglieder der Gewerkschaft ein Ende gesetzt werden.
- **Mitbestimmung und Kommunikation im Betrieb**
Auch die freien DienstnehmerInnen und WerkvertragsnehmerInnen sind ein wichtiger Teil eines Bildungsinstitutes. Die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates müssen auf diese Gruppe erweitert werden. Die Arbeit von freien DienstnehmerInnen und WerkvertragsnehmerInnen ist gleich viel wert wie die der Angestellten, daher müssen auch diese im Betrieb mitbestimmen und ihre Arbeitsbedingungen aktiv mitgestalten können.
- **Krankheit und Arbeitslosigkeit kann jede/n treffen - Gleichstellung muss her!**
Krankheit und Arbeitslosigkeit macht nicht halt vor freien DienstnehmerInnen oder WerkvertragsnehmerInnen. Es gibt jedoch nur eine unzufriedenstellende finanzielle Absicherung. Für diese Menschen bedeutet Krankheit oder Arbeitslosigkeit eine unsichere Lebens- und/oder Arbeitssituation bis hin zur Bedrohung ihrer Existenz. Die Erfüllung unserer Forderung auch freie DienstnehmerInnen und WerkvertragsnehmerInnen in die Arbeitslosenversicherung einzubeziehen, kann nur der erste Schritt sein. Diese Personengruppe braucht auch den Schutz der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall aus dem Arbeitsrecht.
- **Höhere gesellschaftliche Wertschätzung** der Arbeit im Bildungsbereich

Welchen Beitrag zu diesen Forderungen kann eine Interessenvertretung wie die Interessenvertretung work@education leisten?

Einmal pro Jahr gibt es ein Honorarbarometer. Es werden die Honorare von freien DienstnehmerInnen und WerkvertragsnehmerInnen im Bildungsbereich erhoben und mit den Vorjahren verglichen. Damit soll ein Beitrag zu mehr Transparenz am Markt geleistet und Problematiken, wie sinkende Honorare aufgezeigt werden. Diese Information dient auch als Unterstützung für Verhandlungen über die Höhe des Honorars.

ProfessionalistInnen sollen durch Vernetzung und Information bei Veranstaltungen und durch regelmäßige schriftliche Informationen gestärkt werden. Erwähnt seien hier vor allem Infoveranstaltungen zu Recht und Sozialversicherung bzw. auch Informationsun-

terlagen wie die zuletzt erstellte Broschüre: vertrag.recht. - der ultimative Ratgeber für Menschen im Bildungsbereich.

Es wurde ein Berufsbild für TrainerInnen erarbeitet, das als Diskussionsgrundlage für die Etablierung eines Berufsbildes dienen soll. Weiters gibt es Vernetzungen und eine Zusammenarbeit mit anderen Interessensverbänden bzw. Initiativen, um gemeinsame Synergien zu nutzen, um Menschen im Bildungsbereich zu unterstützen.

Momentan wird mit ArbeitgeberInnen und dem AMS Österreich über Mindesthonorare für TrainerInnen in AMS-Maßnahmen verhandelt um gegen Umgehungsverträge und Lohndumping zu kämpfen.

Die österreichische Bildungslandschaft ist bunt und vielfältig. So begann dieser Artikel. So soll es auch bleiben. Verändern sollen sich vor allem die Rahmenbedingungen. Und da können Interessensvertretungen maßgeblich Anstöße geben. Es soll fairer werden, damit die Bildung, die ProfessionalistInnen und die KonsumentInnen von Bildung GewinnerInnen sind. Um für dieses Ziel einzutreten und auch kämpfen zu können braucht es einen Zusammenschluss, eine Solidarisierung der Betroffenen: www.gpa-djp.at/education