

Steuerung in der Erwachsenenbildung durch LQW: Kontext- und Selbststeuerung

Stefanie Hartz

Zusammenfassung

Der nachfolgende Beitrag behandelt Qualitätsmanagement als Instrument der Steuerung von und in Organisationen. Dazu werden für die Qualitätsmanagementdebatte charakteristische Elemente einer modernen, auf Konsens und Kontrolle setzenden Kontextsteuerung durch Mobilisierung der Selbststeuerung entfaltet und auf den Implementationszusammenhang von LQW übertragen. Dies bietet die Grundlage, um die Grenzen einer solchen Form der Steuerung im System der Weiterbildung auszuleuchten.

1. Einleitung

Qualitätsmanagement ist eine moderne Form, Qualität zu sichern. Im Rahmen der Debatte um Qualitätsmanagement in der Weiterbildung hat das Modell der Lernerorientierten Qualitätstestierung (LQW) von sich reden gemacht. Den Qualitätsmanagementmodellen ISO und EFQM gleich fokussiert auch LQW primär die Ebene der (Weiterbildungs-)Organisation (Zech 2005). In dieser Ausrichtung dient es sowohl der Organisation als auch der Umwelt als Steuerungsinstrument. Für die Organisation ist LQW ein Medium, um die Erzeugung von Qualität systematisch zu managen. Für die Umwelt, die in Teilen die Implementierung von LQW wesentlich forciert hat, ist es ein Instrument, um über- aber auch nachgeordneten Ebenen – der Bildungspolitik wie den Teilnehmenden an Weiterbildung – einen schärferen Blick gegenüber der Qualität der Einrichtung zu ermöglichen. In dieser Funktion hat Qualitätsmanagement eine hohe Bedeutungszuschreibung auf der Ebene der Weiterbildungspolitik erfahren. Indem die Akteure der Weiterbildungspolitik den Diskurs permanent an die Weiterbildungseinrichtungen herantragen und an die Selbststeuerungskräfte der Organisation appellieren, liegt der vorliegende Implementationszusammenhang auf einer Linie mit dem jüngeren Steuerungsdiskurs: die Konsens und Kontrolle verbindende Kontextsteuerung mit dem Ziel der Mobilisierung von Selbststeuerung.

2. Neue Formen der Steuerung

Auf theoretischer Ebene haben die System-Umwelt Differenz, die damit verbundene Anerkennung operativer Geschlossenheit sowie die Idee der strukturellen Koppelung in der systemtheoretisch orientierten Steuerungstheorie zu einer Reformulierung der Steuerungsvorstellungen geführt. Eine direkte Steuerung wird in Abrede gestellt und der Begriff der Selbststeuerung profiliert (Luhmann 1996). Willke argumentiert, dass dann, wenn – wie in entwickelten Gesellschaften – die interne und die externe Komplexität hoch sind, nicht allein auf die Selbststeuerung der operativ geschlossenen Systeme gesetzt werden kann. Als eine für diese Konstellationen angemessenere Form wird die dezentrale Kontextsteuerung begriffen (Willke 1996, S. 249 ff.). Sie sieht sowohl von einem Steuerungszentrum als auch von der Vorstellung linear steuerbarer Systeme ab. Dezentrale Kontextsteuerung verbindet Konsens und Kontrolle. Sie erkennt die operative Geschlossenheit sozialer Systeme an und setzt auf eine – zumindest oberflächlich inszenierte – gemeinsame Wertzuschreibung der Steuernden wie auch der zu Steuernden an bestimmte Regulierungsformen. Da sich unter der Perspektive operativer Geschlossenheit Systeme nur selbst steuern können, ist Kontextsteuerung auf die Selbststeuerung der sozialen Systeme angewiesen. Insofern gehört die Mobilisierung der Selbststeuerungskräfte eines Systems zu einem integralen Bestandteil des Kontextsteuerung charakterisierenden Regulierungsmechanismus (vgl. Willke 1997, Degele 1997, vgl. kritisch Wiesenthal 2006). Damit verbunden ist eine Neuverteilung von Verantwortlichkeiten: Während die Umwelt wie beispielsweise Regierungsverantwortliche vornehmlich bestimmte Bedingungsgefüge schaffen, liegt die Entscheidung, sich dem Steuerungsansinnen in einer bestimmten Form zu unterziehen, und damit die Verantwortung, diese oder jene Formen zu produzieren, bei den zu steuernden Systemen selbst (vgl. Willke 1997, S. 89): sie sind als Steuerungsadressat Steuerungsobjekt und -subjekt zugleich (Wiesenthal 2006). Aufgrund komplexer, sich im Medium der strukturellen Koppelung vollziehender Umweltbezüge entstehen dabei Konstellationen, an denen zahlreiche Systeme teilhaben, die ihrem eigenlogischen Prozedere entsprechend die Steuerungsmedien Geld, Macht und Wissen (vgl. Willke 2001) zum Einsatz bringen (Wiesenthal 2006).

3. Projektkontext und Modell

Die Implementierung von LQW in das System der Weiterbildung ist durch den Mechanismus der Mobilisierung der Selbststeuerungsfähigkeit durch Kontextsteuerung charakterisiert. Dabei geht das Modell LQW auf das Projekt „Lernerorientierte Qualitätsentwicklung in Weiterbildungsnetzen“ zurück, das von 2000 bis 2002 vom ArtSet Institut zusammen mit dem Landesverband der Volkshochschulen Niedersachsen durchgeführt wurde. LQW und die flächendeckende Verbreitung in Niedersachsen (Zech 2004, S. 8) fanden politische Aufmerksamkeit. Dies mündete in ein Folgeprojekt, in dem die nationale und internationale Anschlussfähigkeit von LQW geprüft und LQW überarbeitet wurde (vgl. Hartz/Meisel 2006). Im Juni 2003 startete dann

das hier zur Rede stehende Bund-Länder-Verbundprojekt¹ mit einer bundesweiten Einführung von LQW². Auch wenn nicht alle Bundesländer das Projekt in gleicher Intensität unterstützen, so ist doch zu betonen, dass sich formal keines der Bundesländer gegen das Projekt ausgesprochen hat. Mit der Entscheidung, das Projekt zu fördern, positionieren sich die Bundesländer konsensual also positiv zu LQW. Dies setzt entsprechende, als eine Form der Kontextsteuerung deutbare Signale im System der Weiterbildung, ohne dass der Staat modellbezogen schöpferisch tätig gewesen wäre. In Bezug auf das Qualitätsmanagementmodell LQW ist er vielmehr in katalysierender Funktion, indem er mit dem Beschluss der Projektförderung dem Modell Wert zuschreibt und damit den Diskurs in der Weiterbildung in Gang hält.

Als modellbezogen schöpferisch tätig können zunächst die im System der Weiterbildung verortbaren Modellentwickler eingeordnet werden. Ihr ausdrückliches Ziel war es, ein erwachsenenpädagogisch fundiertes Qualitätsentwicklungsmodell zu schaffen (Ehse/Heinen-Tenrich/Zech 2002). So wurde LQW in Anlehnung an die wirtschaftsnahe ISO Norm und das EFQM Modell auf der Grundlage einer konstruktivistischen Lerntheorie entwickelt. Das Modell fordert, eine Vorstellung gelungenen Lernens zu generieren und mit den organisatorischen Voraussetzungen zu verbinden. Als regulierende Idee soll die Definition gelungenen Lernens den Qualitätsentwicklungsprozess anleiten, indem alle qualitätssichernden Maßnahmen der modellrelevanten Bereiche damit begründet und in einen Zusammenhang gestellt werden (vgl. Zech 2005).

Schöpferisch tätig sind weiterhin die Organisationen, die LQW anwenden. Modelltheoretisch ist es ihre Aufgabe, in einem selbstevaluativen, in der Regel von einem Qualitätsbeauftragten koordinierten Prozess Rechenschaft über die einzelnen modellrelevanten Bereiche und deren Realisierung abzulegen und im Falle defizitär ausgebildeter Bereiche optimierende Maßnahmen einzuleiten. Hierbei bleibt – auch wenn das Verfahren auf externe Testierung abstellt – den Einrichtungen ein hoher Gestaltungsspielraum. Die Einrichtungen werden nämlich nicht darauf festgelegt, *wie* etwas zu tun ist – im Sinne der Realisierung einer in dem Modell vorgegebenen *best practice*. Die Einrichtungen werden lediglich darauf festgelegt zu begründen, *warum* etwas wie unter der Perspektive der von ihnen formulierten Definition gelungenen Lernens getan wird. Die Rechenschaftslegung wird in einem Selbstreport dokumentiert, der zusammen mit einer Visitation die Grundlage der Fremdevaluation und damit der externen Testierung wird (vgl. Zech 2005). Insofern setzt das Instrument LQW auf eine extern zu begutachtende Selbststeuerung in den Einrichtungen unter der Perspektive gelungener Lernprozesse.

4. Konsens und Kontrolle im Zusammenspiel unterschiedlicher Systeme

Unter Steuerungsgesichtspunkten steuern die Einrichtungen sowohl die Entscheidung, sich dem Modell an- oder nicht anzuschließen, als auch die Umsetzung von LQW selbst. Dies tun sie allerdings nicht losgelöst von ihrer Umwelt. Es ist vielmehr ein komplexer Zusammenhang unterschiedlicher Systeme, in dem sich die Implementierung von LQW vollzieht. Es wirken sowohl konsensbasierte als auch kontrollie-

rende Steuerungselemente und die beteiligten Systeme bringen die Steuerungsmedien Macht, Geld und Wissen zur Anwendung.

So kann die projektförmig unterstützte Implementierung von LQW als eine konsensbasierte Intervention des politischen Systems eingeordnet werden. Dabei kommen einerseits das für das politische System charakteristische Steuerungsmedium Macht (vgl. Luhmann 2002) sowie andererseits – durch die Finanzierungsstärke – auch das Medium Geld zum Einsatz. Auch wenn die Implementierung eines Qualitätsmanagementsystems in den meisten Bundesländern (noch) nicht durch gesetzliche Vorgaben verbindlich vorgegeben ist und damit die Frage, ob die Einrichtungen dem über die Entscheidung für LQW formierten Appell des politischen Systems folgen, eine Frage von Zuschreibungs- und Relevanzbildungsprozessen in den Einrichtungen ist, sollte die Signalwirkung dieser konsensbasierten, projektförmig unterstützten Implementierung von LQW nicht unterschätzt werden. Empirisch fassen lässt sich der Einfluss der bildungspolitischen Position auf die Entscheidungen in den Einrichtungen in der vom Lehrstuhl Erwachsenenbildung/Weiterbildung der Universität Tübingen durchgeführten Untersuchung. Hierbei wurde nach den Motiven, die die Einrichtungen zur Implementierung von LQW bewegen, gefragt. Dabei zeigt sich Folgendes: Obwohl durch die Bildungspolitik des Bundes zum Zeitpunkt der ersten Datenerhebung (Mai 2004) noch keine konkreten formalen Vorgaben gegenüber den Einrichtungen formuliert worden waren (SGB III war noch in der Konzeptionsphase) und obwohl die Nichtteilhabe an Qualitätsmanagement im Allgemeinen und LQW im Besonderen in den meisten Bundesländern nicht sanktioniert werden kann, spielt staatlicher Zwang in der Argumentation der Einrichtungen für Qualitätsmanagement eine wesentliche Rolle. Bei rund 68 Prozent der Einrichtungen hat sich die Deutung durchgesetzt, dass die politischen Entwicklungen eine Auseinandersetzung mit Qualitätsmanagement erfordern. Mehr noch, knapp 60 Prozent der Einrichtungen gehen sogar davon aus, dass die Gesetzgebung den Nachweis eines Qualitätsmanagementsystems konkret verlangt. Die Beschäftigung von Bund und Land mit Fragen des Qualitätsmanagements erzeugt bei den Einrichtungen also den Eindruck verbindlicher staatlicher Vorgaben und setzt – auf einem Machtgefälle basierende – Prozesse zwangsweisen Isomorphismus (Hartz in Druck, DiMaggio/Powell 1991) frei.

Sind Bund und Land Katalysatoren einer gemeinsam vertretenen Idee, haben sie die Aufgabe der Kontrolle der Testierungsstelle übertragen. Die Modellentwicklung schöpferisch verantwortend ist die Testierungsstelle – als ein für das System der Weiterbildung neuer Akteur – in der Projektlaufzeit der ersten Durchführungsphase durch Bund und Land autorisiert, Einrichtungen der Weiterbildung nach dem Modell LQW zu testieren (vgl. Erhart 2006). (In der zweiten Durchführungsphase tritt die Testierungsstelle aus der Projektförderung aus und agiert ausschließlich privatwirtschaftlich.) Um kontrollierend tätig werden zu können, müssen sich Einrichtungen dem Modell anschließen. Die Testierungsstelle muss sich also eine Jüngerschaft sichern. Da dies eine auf einem Mindestmaß an Konsens hinsichtlich der Sinnhaftigkeit von LQW basierende Aneignung von LQW durch die Einrichtungen voraussetzt, ist die Testierungsstelle in einem Abhängigkeitsverhältnis zu den Einrichtun-

gen. Zugleich basiert der Code, an dem sich die internen Operationen der Testierungsstelle gegenüber den Einrichtungen orientieren, auf Macht: Welche Einrichtungen die über das Testat sichtbar werdende Glaubwürdigkeit erlangen, dass sie das, was sie tun, gut tun, liegt entlang der im LQW-Modell verankerten Kriterien im Ermessensspielraum der Testierungsstelle.² Macht hat sie auch deshalb, weil sie qua Funktion in der Lage ist, Einrichtungen betreffende Standards zur Qualitätsentwicklung in dem LQW-Modell festzuschreiben und damit Standards für das System der Weiterbildung zu definieren.

Die von Bund und Ländern autorisierte Testierungsstelle autorisiert ihrerseits Gutachter. Auch das Verhältnis zwischen Testierungsstelle und Gutachtern basiert auf Konsens und Kontrolle: Die Gutachter sind gezwungen, in einem gewissen Rahmen die Logik der Testierungsstelle zu akzeptieren, sprich konsensual zu handeln – sonst droht der Verlust des Mandates. Dazu überwacht die Testierungsstelle die Gutachtertätigkeit. Die Gutachter haben quantitativ betrachtet den intensivsten (Direkt)Kontakt zu den Einrichtungen und repräsentieren LQW vor Ort (vgl. auch Erhart 2006). In dieser Scharnierfunktion zwischen Testierungsstelle und Einrichtungen gewinnen sie – auch wenn sie in der formalen Machtkaskade weiter unten stehen – Macht. Durch ihre Operationen im Direktkontakt mit den Einrichtungen distribuieren sie LQW auf der Grundlage ihrer Eigenlogik und tragen sich damit auf ihre Weise in die Weiterbildung ein.

Für die projektförmige Implementierung von LQW weiterhin bedeutend sind die zwischen Politik und Testierung einerseits und Organisationen andererseits allokalisierbaren Vermittlungsinstanzen. Als Bindeglied zwischen Implementationsabsicht und Einrichtungen legitimiert und reproduziert sich die Ebene der Vermittlungsinstanzen durch Akte der Vernetzung und durch eine lokale Distribution der Idee LQW in der Weiterbildung. Auch für diese Funktion ist ein Mindestmaß an Konsens mit LQW erforderlich. Gleichzeitig verbreiten auch sie die Idee auf der Grundlage der ihnen eigenen Logik, sodass auch sie mit ihrem Tun auf ihre eigene Weise das System der Weiterbildung irritieren.

Die Organisationen der Weiterbildung sind der neuralgische Punkt des Steuerungszusammenhangs. Sie sind Adressat und Akteur zugleich. Als Adressat werden sie zum Akteur, indem sie entscheiden, ob sie sich an der Implementierung von LQW beteiligen oder nicht. Entscheidungskontext bilden dabei die in der Umwelt für sie relevanten Systeme wie Politik, Testierungsstelle, Gutachter/Berater, Kooperationspartner oder Peers. Weiterhin sind die Organisationen Akteure in der Frage, wie sie – wenn sie sich dafür entscheiden – an das Modell anschließen und ihre Prozesse mit dem Ziel der Verbesserung ihrer Steuerungskompetenz evaluieren. D. h. auch die Organisationen sind – und zwar gegenüber ihren internen Prozessen – kontrollierend tätig. An dieser Stelle kommt das Steuerungsmedium Wissen, das durch die interne Evaluation generiert werden soll, zum Einsatz. Ob und wie Wissen generiert respektive das generierte Wissen in Handlungen transferiert wird, hängt wesentlich von den Mitgliedern wie auch Nicht-Mitgliedern der Organisation ab. Als Träger der aus der Implementierung von LQW resultierenden Veränderungen bestimmt sich über ihren durch die mentalen Mitgliedschaften (vgl. Hartz 2007) strukturierten Umgang mit

LQW, inwieweit die durch die Politik initiierte Kontextsteuerung zu einer erhöhten internen Steuerungskompetenz führt.

In diesem Konglomerat der Steuerung durch Wissen, Macht und Geld mit dem Ziel der Mobilisierung der Selbststeuerungsfähigkeit lässt sich die Implementierung von LQW in Summe als eine Kaskade konsensbasierter Autorisierung und Kontrollierung begreifen, in der die jeweiligen Systeme je nach Perspektive als Steuerungsadressaten oder -akteure aufscheinen. (vgl. Power 1997, 2000).

5. Möglichkeiten und Grenzen einer solchen Form der Steuerung

In dem hier zur Rede stehenden Steuerungszusammenhang, der Implementierung des Qualitätsmanagementmodells LQW in das System der Weiterbildung, treten typische Formen der Kontextsteuerung hervor, die sich durch eine Verbindung von Kontrolle und Konsens auszeichnet und die Steuerungskompetenzen der zu Steuernden adressiert. An dem Steuerungszusammenhang sind zahlreiche Akteure differenter Systemebenen beteiligt, die in ihren Operationen die Steuerungsmedien Macht, Geld und Wissen auf ihre eigene Weise miteinander verbinden. Die Projektförderung, die einen Konsens von Bund und Land bezüglich eines „guten“ Qualitätsmanagements signalisiert, basiert wesentlich auf einer finanzierungsfähigen und im Medium von Macht agierenden Politik. Die Aufmerksamkeitszuwendung der Politik gegenüber LQW setzt Signale der Wertzuschreibung, was auf der Ebene der Organisationen mit entsprechenden, der Verbreitung von LQW zuträglichen Deutungen beantwortet wird. Demnach kann dem Staat in Summe eine katalysierende Rolle zugeschrieben werden, durch die sich Prozesse zwangsweisen Isomorphismus entspinnen.

Die eigentliche Kontrollfunktion wird delegiert, sodass eine Kaskade konsensbasierter Autorisierung und Kontrollierung entsteht. Hierbei lässt die Umsetzung der Steuerungsabsicht durch das jeweils nachgeordnet autorisierte System – entgegen der allgemeinen, an Steuerung gebundenen Erwartung der Erhöhung von Sicherheit – Unsicherheit zurück; denn mit der Autorisierung nachgeordneter Systeme wird auch das, was Qualität letztendlich ist, in modellgesetzten Grenzen, auf der Folie autopoietischer Operationen, immer wieder neu entworfen. Konsens besteht also im Wesentlichen auf der Ebene eines formalen Anschlusses an eine übergreifend als rational geltende Idee.

Die Grenzen von Kontext- und Selbststeuerung werden insbesondere dann virulent, wenn das Steuerungsmedium Wissen zum Einsatz kommt. Wissen gewinnt bei der Umsetzung von LQW durch die die Idee distribuierenden Systeme sowie durch die Einrichtungen an Bedeutung. Wie die an der Implementierung beteiligten Systeme insbesondere die Einrichtungen an LQW anschließen und dabei steuerungsrelevantes Wissen generieren, basiert auf ihren autopoietischen Operationen und liegt jenseits externer Zugriffsmöglichkeiten. D. h.: auch wenn formal alle an ein und denselben Diskurs anschließen – also Konsens inszenieren –, wird in der Transformation des Diskurses in eine systemeigene Wirklichkeit das formale Qualitätsmanagementmodell – die Steuerungsabsicht – zu einem je eigenen mit je eigenen Interessen ausgestatteten Modell.

Anmerkungen

- 1 Das BLK-Verbundprojekt „Qualitätstestierung in der Weiterbildung“ wurde gefördert mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, des Europäischen Sozialfonds und des Ministeriums für Wissenschaft, Wirtschaft und Verkehr des Landes Schleswig-Holstein.
- 2 Forneck/Wrana sprechen bezüglich der Zertifizierungsagenturen vom „institutionellen Niederschlag der neuen Grammatik des Regierens“ (Forneck/Wrana 2005, S. 175).

Literatur

- Degele, N. (1997): Zur Steuerung komplexer Systeme – eine soziokybernetische Reflexion. In: Soziale Systeme 3, H. 1, S. 81-99
- DiMaggio, P. J./Powell, W. W. (1991): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality. In: DiMaggio, P. J./Powell, W. W. (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago/London, S. 63-82
- Ehse, C./Heinen-Tenrich, J./Zech, R. (2002): Das lernerorientierte Qualitätsmodell für Weiterbildungsorganisationen. 3. Auflage. Hannover
- Erhart, F. (2006): Der Begutachtungsprozess und seine interne Qualitätssicherung. In: Zech, R. (Hrsg.): Handbuch Lernerorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung (LQW). Grundlegung – Anwendung – Wirkung. Bielefeld, S. 129-154
- Forneck, H. J./Wrana, D. (2005): Ein parzelliertes Feld. Eine Einführung in die Erwachsenenbildung. Bielefeld
- Hartz, S./Meisel, K. (2006): Qualitätsmanagement. 2., überarbeitete Auflage. Bielefeld
- Hartz, S. (2007): Aneignung im Kontext von (Re-)Organisation. Eine erziehungswissenschaftliche Analyse von Modernisierungsprozessen. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 11, H.1, S. 90-107
- Hartz, S. (in Druck): Diffusionsprozesse in der Weiterbildung – eine Analyse aus der Perspektive des Neo-Institutionalismus. In: Koch, S./Schemmann, M. (Hrsg.): Der organisationstheoretische Neo-Institutionalismus im Kontext erziehungswissenschaftlicher Forschung. Grundlagen und Empirie. Wiesbaden
- Luhmann, N. (1996): Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. 6. Auflage. Frankfurt/Main
- Luhmann, N. (2002): Die Politik der Gesellschaft. Frankfurt/Main
- Power, M. (1997): The Audit Society. Rituals of Verification. Oxford u. a.
- Power, M. (2000). The Audit Society: Second Thoughts. In: International Journal of Auditing 4, H. 1, S. 111-119
- Wiesenthal, H. (2006): Gesellschaftssteuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung. Eine Einführung. Wiesbaden
- Willke, H. (1996): Systemtheorie I: Grundlagen. Eine Einführung in die Grundprobleme der Theorie sozialer Systeme. 5., überarbeitete Auflage. Stuttgart, Jena
- Willke, H. (1997): Supervision des Staates. Frankfurt/Main
- Willke, H. (2001): Systemtheorie III: Steuerungstheorie. 3. Auflage. Stuttgart
- Zech, R. (2004): Vorwort. In: Zech, R. (Hrsg.): Qualität durch Reflexivität. Lernerorientierte Qualitätsentwicklung in der Praxis. Hannover, S. 8-10
- Zech, R. (2005): Lernerorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung. LQW 2. Das Handbuch. 3. Auflage. Hannover