Institutionelle Zertifizierung in der Weiterbildung in internationaler Perspektive: Der World-Polity-Ansatz

Michael Schemmann

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag greift die Beobachtung der weltweiten Verbreitung von Qualitätsmanagement und institutioneller Zertifizierung auf und sucht sie in der theoretischen Perspektive des World-Polity-Ansatzes zu fassen. Dazu werden in einem ersten Schritt Grundannahmen des theoretischen Ansatzes erläutert und auf die Thematik bezogen. In einem zweiten Schritt steht insbesondere die Bedeutung von inter- und supranationalen Organisationen bei der Verbreitung am Beispiel der OECD im Blickpunkt. Der Beitrag schließt mit einer Erörterung von Grenzen des theoretischen Ansatzes.

Die Themen Qualität, Qualitätsmanagement und institutionelle Zertifizierung haben seit geraumer Zeit ihren festen Platz in der deutschen Weiterbildung. Davon zeugen eine Vielzahl von Publikationen (u. a. Hartz/Meisel 2004) und politische Initiativen wie etwa der Programmbereich des Bundesministeriums für Bildung und Forschung zur Qualität in der Weiterbildung. Auch in der Weiterbildungspraxis ist das Thema von immer größerer Bedeutung. Bei einer Befragung von ca. 1500 Weiterbildungseinrichtungen gaben immerhin neun von zehn Befragten an, dass Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung innerhalb der nächsten drei Jahre noch wichtiger werden wird (Gnahn 2005, 3). Ferner hat sich mittlerweile eine Reihe von unterschiedlichen Qualitätskonzepten etabliert, nach denen die Einrichtungen ihre Strategie orientieren. Zugleich steigt aber auch die Zahl derjenigen Einrichtungen, die sich ihr Qualitätsmanagementsystem durch eine unabhängige Zertifizierungsstelle auditieren lassen und ein entsprechendes Zertifikat erhalten. Mittlerweile können sogar Lehrstühle an Universitäten (auch für Erwachsenenbildung) ein Zertifikat vorweisen (Knoll 1999).

Auch in anderen Staaten ist die Qualitätsdebatte zum festen Bestandteil der Weiterbildung geworden. Ob in Österreich, der Schweiz, Großbritannien, den USA, Norwegen (OECD 2005) oder Finnland (Centre for International Mobility 2005), überall finden sich Konzepte und Ansätze zum Qualitätsmanagement und zur Zertifizierung von (Weiter-)Bildungseinrichtungen. Und schließlich ist das Thema auch bei

den mit Bildung und Weiterbildung befassten inter- und supranationalen Organisationen ganz oben auf der Agenda.

Die weltweite Durchsetzung von Qualitätsmanagement und institutioneller Zertifizierung im Dienstleistungsbereich allgemein und im Bildungsbereich im Besonderen ist auch deshalb erstaunlich, weil sich bei der Einführung nicht wenige Probleme einstellen und generell Vorbehalte geltend gemacht werden. So ist beispielsweise umstritten, ob der enorme (auch finanzielle) Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Ertrag, nämlich der Steigerung der Qualität von Bildung, steht (Walgenbach 1998).

Im vorliegenden Beitrag wird die Beobachtung der weltweiten Verbreitung von Qualitätsmanagement und institutioneller Zertifizierung ins Zentrum gerückt und mit der theoretischen Perspektive des World-Polity-Ansatzes analysiert. Nachdem zunächst Grundannahmen des theoretischen Ansatzes erläutert und auf die Thematik bezogen werden, steht in einem zweiten Schritt insbesondere die Bedeutung von inter- und supranationaler Organisationen bei der Verbreitung am Beispiel der OECD im Blickpunkt. Im Schlussteil werden die Grenzen des theoretischen Ansatzes bei der Erklärung der weltweiten Verbreitung von Qualitätsmanagement und institutioneller Zertifizierung erörtert.

Weltweite Institutionalisierung von Bildung im World-Polity-Ansatz

Der World-Polity-Ansatz der sogenannten Stanford Gruppe um John Meyer nimmt innerhalb des Theoriestranges des Neoinstitutionalismus eine Sonderstellung ein. Einen gemeinsamen Bezugspunkt hat der World-Polity-Ansatz mit den anderen Spielarten des Neoinstitutionalismus in der Soziologie, Politik- und Wirtschaftswissenschaft jedoch darin, dass sie sich von Forschungsansätzen absetzen, die das Individuum zum Ausgangspunkt der Untersuchung nehmen und stark von „rational choice“-Theorien angeregt sind (Hasse/Krücken 2005). Neoinstitutionalistische Ansätze gehen davon aus, dass das Verhalten von Akteuren in der Moderne nur unter Berücksichtigung ihrer Einbettung in die gesellschaftlichen Umwelten zu erklären und zu verstehen ist. Für Akteure in der Moderne ist nicht ausschließlich das Streben nach Effizienz leitend, sondern vielmehr das Streben nach Legitimität von besonderer Bedeutung. Solche Legitimität erfahren die Akteure, wenn sie sich den Erwartungen der gesellschaftlichen Umwelten anpassen. Um ihre Legitimität zu sichern oder gar zu steigern, übernehmen beispielsweise Organisationen Konzepte der Organisation von Arbeit, die durch gesellschaftliche Vorstellungen geprägt werden. Dabei können diese durch gesellschaftliche Vorstellungen geformten Konzepte durchaus im Widerspruch zu Effizienzüberlegungen stehen (Meyer/Rowan 1977, 340 f.). Folge dieser Prozesse sind Strukturangleichungen oder sogenannte Isomorphismen, wobei zwischen erzwungenem, mimetischem und normativem Isomorphismus unterschieden wird.

Der Begriff World Polity wird als Weltkultur übersetzt, wobei hier ein sehr weites Verständnis von Kultur impliziert ist. „Kultur wird vielmehr als zumeist implizit bleibendes Hintergrundwissen verstanden, das allen sozialen Praktiken zugrunde liegt“

(Krücken 2006, 141). World Polity entspricht weniger einer konkreten Struktur als vielmehr einem imaginären kulturellen System, das zentrale Prinzipien wie etwa Universalismus, Fortschrittsglaube, Gleichheit und Gerechtigkeit, Wissenschaftlichkeit sowie Rationalisierung aus dem Bestand von Werte- und Kulturmustern der westlichen Gesellschaften entlehnt. Im Kern liegt der World Polity eine Globalisierungsthese zugrunde, geht es doch darum, „wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen“ (Meyer 2005).

Entscheidend in den Annahmen Meyers ist, dass im Prozess der weltweiten Diffusion dieser Prinzipien bestimmte Strukturformen hervorgebracht und legitimiert werden, andere hingegen an Legitimität verlieren. Im Sinne der Isomorphien setzen sich demzufolge Staaten, Organisationen und Individuen gegenüber anderen Strukturformen, wie etwa Clans oder Familien, als Akteure in der Moderne durch. (Krücken 2006, 143). Als empirische Befunde gelten in der World Polity Perspektive etwa der enorme Anstieg von Nationalstaatsgründungen nach dem zweiten Weltkrieg und die Zunahme von Organisationen, die als Handlungsträger sämtliche Bereiche der Gesellschaft und damit auch das Individuum prägen. Die so benannten Akteure gelten jedoch dem World-Polity-Ansatz folgend nicht als autonom, sondern werden in dem Maße anerkannt, in dem sie sich den externen Erwartungen der World Polity konform verhalten (Krücken 2006, 143).

In diesem Zusammenhang wird auch die weltweite Einrichtung von Bildungssystemen interpretiert. Bildung ist demnach ein Bestandteil der Weltkultur und die Einrichtung von Bildungssystemen wird verstanden als Anpassung der Nationalstaaten an die Umwelтанforderungen: „Bildungssysteme werden eingerichtet als Teil dieses Modells und symbolisieren das Bemühen, ein achtbares Mitglied der Weltgesellschaft oder eine von ihr legitimierte ‚vorgestellte Gemeinschaft‘ zu werden“ (Meyer/Ramirez 2005, S. 217). Mit der Etablierung von Bildungssystemen steigern die Nationalstaaten also ihre Legitimität.

Bildung bzw. Bildungssysteme sind jedoch nicht nur konstitutiv für das Modell des Nationalstaates, sondern sie werden im Verständnis des World-Polity-Ansatzes auch selbst zum Modell ausgearbeitet. So existieren weithin standardisierte Vorstellungen über die strukturellen Aspekte des Bildungssystems, über die dort vermittelten Inhalte und über die Organisation von Bildung (Meyer/Ramirez 2005, 217).

An letztgenanntem Punkt lässt sich die hier in Rede stehende Thematik von Qualität und institutioneller Zertifizierung anschließen. Der Aspekt der Qualität wird zu einem Bestandteil des ausgestalteten Modells von Bildung und Bildungssystemen. Als Mittel zur Sicherung und Steigerung von Qualität werden Qualitätsmanagementsysteme und institutionelle Zertifizierungen angesehen, die ihrerseits auf Rationalisierung und Verwissenschaftlichung und damit auf zentrale Elemente der Weltkultur verweisen. Mit der engen Verbindung von Bildung bzw. Bildungssystemen und Qualität sind die Nationalstaaten mit neuen Anforderungen der Umwelt konfrontiert und passen sich diesen durch entsprechende Regelungen zu Fragen der Qualität an, um ihre Legitimität zu steigern. So lässt sich mittels des World-Polity-Ansatzes die weltweite Ausbreitung fassen.

Prozesse der weltweiten Ausbreitung und Strukturangleichung

Mit Blick auf die Diffusion solcher Modelle verweist der World-Polity-Ansatz, ähnlich wie der organisationssoziologische Neoinstitutionalismus, auf mimetische Prozesse: „In einer Weltkultur, die Bildung als wichtigen Bestandteil von Fortschritt definiert, gehören die Bildungsstrategien der dominanten Länder zu den ersten Dingen, die kopiert werden“ (Meyer/Ramirez 2005, 219). Auf diese Weise stellen sich sodann Strukturangleichungen ein. Jenseits direkter Imitationen betrieben die Länder jedoch auch die zeremonielle Übernahme von abstrakteren Strategien, wie etwa die Förderung des aktiven Lernens oder des Lernen Lernens. In diesem Zusammenhang spielten auch die internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen eine bedeutende Rolle, da sie durch Ausarbeitungen, welche Probleme sich durch welche Formen und Typen von Bildung lösen ließen, nationale Bildungsprogrammatis beeinflussten (Meyer/Ramirez 2005, 210).

In anderen Arbeiten des World-Polity-Ansatzes wird die Bedeutung der internationalen Regierungsorganisationen (IRO) sowie der internationalen Nichtregierungsorganisationen (INRO) noch deutlicher: „IGOs (International Governmental Organizations, M. S.) and INGOs (International Non-Governmental Organizations, M. S.) create, carry and embody the world culture in the world polity, diffusing policy scripts to states“ (Beckfield 2003, 402).

Die Bedeutung der IROs verdeutlichen Meyer u. a. am Beispiel einer fiktiven, neu entdeckten Inselgesellschaft. Die Autoren zeigen, wie sich mit Hilfe von internationalen Organisationen die Gesellschaft als Nationalstaat konstituiert, Organisationen ausbildet und die Mitglieder der Gesellschaft mit individuellen Rechten ausstatten wird. Im Blickpunkt steht dabei das System der Vereinten Nationen. „[...] the United Nations system and related bodies (the International Monetary Fund, World Bank, General Agreement on Tariff and Trade [GATT]) established expanded agendas of concern for international society, including economic development, individual rights, and medical, scientific, and educational development. (...) The forces working to mobilize and standardize our island society thus gain strength through their linkage to and support by the United Nations system ...” (Meyer et al. 1997, 163).

Mit Blick auf die Internationalen Nicht-Regierungsorganisationen untersuchten Boli und Thomas in einer Studie knapp 6000 Organisationen, die zwischen 1875 und 1988 gegründet wurden. Sie konnten u. a. zeigen, dass INROs mit Blick auf die Erklärung von politischem Handeln in verschiedensten Politikbereichen weithin unterschätzt werden und zu zentralen Akteuren zu zählen sind: „Some INGOs, including sports, human rights, and environmental bodies, dramatically reify the world polity; ... But most INGOs unobtrusively foster intellectual, technical, and economic rationalization that is so thoroughly institutionalized that they are hardly seen as actors, despite the enormous effects they have on definitions of reality, material infrastructure, household products, school texts, and much more” (Boli/Thomas 1997, 187).

Die Rolle inter- und supranationaler Organisationen am Beispiel der OECD

Im Folgenden soll die Bedeutung von Internationalen Regierungs- und Nichtregierungsorganisationen am Beispiel der OECD in Bezug auf die Verbreitung von Qualitätsmanagement und institutionelle Zertifizierung näher untersucht werden.

Die OECD hat im Jahr 2005 eine weitere thematische Studie zum Erwachsenenlernen unter dem Titel „Promoting Adult Learning“ vorgelegt. Bereits im Jahr 2003 war eine thematische Studie unter dem Titel „Beyond Rhetoric. Adult Learning Policies and Practices“ (OECD 2003) erschienen. Diese Studien stellen eine Weiterentwicklung der klassischen Länderstudie als Aktivität der OECD dar und analysieren die Politikansätze für die Weiterbildung der beteiligten Staaten (Schemmann 2007). An der ersten Untersuchung waren zunächst 7, an der zweiten sodann 17 Staaten beteiligt. In beiden Berichten geht es neben der Analyse auch darum, „best practice“-Beispiele zu identifizieren und zu untersuchen, wie diese in anderen nationalen Kontexten umgesetzt werden können (OECD 2003, 16). Als Beispiele werden etwa das Programm EduQua in der Schweiz, das „Programme for Certification of Training Institutions (QUALFOR)“ in Portugal oder das Qualitätssiegel aus Oberösterreich angeführt und diskutiert.

Während dem Themenbereich Qualitätsmanagement und institutionelle Zertifizierung in der thematischen Studie aus dem Jahre 2005 ein eigenes Kapitel gewidmet ist, finden sich die Verweise hierzu in der Studie aus dem Jahr 2003 noch in der generellen Analyse der Weiterbildungspolitik der Länder. Dieser Befund könnte als eine gestiegene Bedeutung des Themas interpretiert werden.

Entscheidend ist jedoch, dass die OECD mittels dieser Studie nicht nur unterschiedliche Ansätze vergleichend in den Blick nimmt und „best practice“-Beispiele disseminiert, sondern auch direkte Normen setzt. Die Studie aus dem Jahre 2003 schließt mit einem Kapitel, überschrieben mit „Desirable Features of Adult Learning Systems“, in dem Eckpunkte einer Weiterbildungspolitik festgehalten werden. Dort wird die Bedeutung von Qualitätssicherung herausgehoben: „This volume stresses the importance of mechanisms that improve the quality of learning programmes“ (OECD 2003, 220). In den Schlussfolgerungen aus dem thematischen Bericht aus dem Jahr 2005 zum Kapitel über Qualität ist die Norm noch eindeutiger formuliert: „Thus, there is a need for quality assurance and programme assessment and evaluation as integral components of adult learning systems“ (OECD 2005, 103/104). Im Verständnis des World-Polity-Ansatzes wird das Modell von Bildung demzufolge weiter ausgearbeitet bzw. ergänzt. Mit der so gesetzten Norm entsteht wiederum eine neue Umwelterwartung für die Nationalstaaten und diese müssen im Sinne der Legitimitätssteigerung diesen Maßstäben entsprechen.

Schlussbemerkung

Der Beitrag konnte zeigen, dass sich die weltweite Ausbreitung von Qualität und institutioneller Zertifizierung mit dem World-Polity-Ansatz schlüssig fassen lässt. Ins-

besondere die Rolle der inter- und supranationalen Organisationen bei der Normensetzung und der Dissemination der Normen lässt sich innerhalb des theoretischen Rahmens herausarbeiten. Gleichwohl gilt es jedoch auch auf Grenzen der World Polity Perspektive bei der Erklärung hinzuweisen.

Eine Schwäche des Ansatzes liegt darin, dass Prozesse der nationalen oder lokalen Übersetzung von institutionalisierten globalen Erwartungsstrukturen weithin ungeklärt sind. Im Blick auf das in Rede stehende Thema bleibt etwa die Frage unbeantwortet, warum einige Staaten (staatliche) Institutionen etablieren und mit Qualitätskontrolle und institutioneller Zertifizierung betrauen, während sich andere eher an marktbasierter Modellen orientieren. Innerhalb des Theorieangebotes des Neoinstitutionalismus wird dies zumeist mit dem Verweis auf die Entkoppelung zwischen Formal- und Aktivitätsstruktur erklärt. So greifen etwa Meyer und Rowan die Überlegungen von Weick (1976) zur losen Koppelung auf und gehen davon aus, dass die aufgezeigte Spannung um die Anpassung an institutionelle Regeln derart aufgelöst wird, dass sich eine zunehmende Trennung von formaler Ebene und tatsächlichen Aktivitäten entwickelt (Meyer/Rowan 1977). Koenig zeigt jedoch, dass hier das Hinzuziehen anderer Theorieangebote, so etwa des Ansatzes der Pfadabhängigkeit, von Bedeutung ist: „However, to explain the selective reception, partial implementation and context-specific interpretation of world cultural frames at the local level, it seems necessary to introduce arguments of historical path-dependency as developed in comparative historical institutionalism” (Koenig 2008, 98). Dabei wird davon ausgegangen, dass nach der Inangasetzung einer pfadabhängigen Sequenz die Richtung des Entwicklungspfades über einen bestimmten Zeitraum hin reproduziert wird. Eine Erschütterung oder gar Zerstörung der Balance ist durch einen externen Schock möglich, wobei offen ist, ob ein solcher Schock einen tief greifenden Institutionenwandel erzwingt, oder ob die Reproduktionsmechanismen robust sind und die Institutionen nach einer Strukturanpassung den alten Entwicklungspfad fortführen. In dieser Perspektive ließen sich Fragen nach lokaler Übersetzung ergänzend bearbeiten.

Literatur

- Beckfield, J. (2003): Inequality in the World Polity. The Structure of International Organization. In: *American Sociological Review*, Vol. 68, S. 401-424
- Boli, J./Thomas, G. M. (1997): World Culture in the World Polity. A Century of International Non-Governmental Organization. In: *American Sociological Review*, Vol. 62, S. 171-190
- Centre for International Mobility (CIMO): VET in Finland. Developments and Trends in Vocational Education and Training. Helsinki 2005. (www.leonardodavinci.fi/publications/VET_in_Finland.pdf, Zugriff 22.04.2008)
- Gnahs, D.: Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung jenseits von ISO und EFQM. (www.die-bonn.de/esprid/dokumente/doc-2005/gnahs05_01.pdf, Zugriff 22.04.2008)
- Hartz, S./Meisel, K. (2004): Qualitätsmanagement. Bielefeld
- Hasse, R./Krücken, G. (2005): Neo-Institutionalismus. Bielefeld
- Knoll, J. (1999): Zertifizierung als Selbstversuch. In: *DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung*, Heft III, S. 51-52
- Koenig, M. (2008): Institutional Change in the World Polity. International Human Rights and the Construction of Collective Identities. In: *International Sociology* 1, S. 95-114

- Krücken, G. (2006): World Polity Forschung. In: Senge, K./Hellmann, K.-U. (Hg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden, S. 139-149
- Meyer, J. W./Ramírez, F. O. (2005): Die globale Institutionalisierung der Bildung. In: Meyer, J.: Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen. Herausgegeben und eingeleitet von Georg Krücken. Frankfurt/M., S. 212-234
- Meyer, J. W./Rowan, B. (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology, Vol. 83, H. 2, S. 340-363
- Meyer, J. W. et al. (1997): World Society and the Nation-State. In: American Journal of Sociology, Vol. 103, H. 1, S. 144-181
- Meyer, J. (2005): Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen. Herausgegeben und eingeleitet von Georg Krücken. Frankfurt/M.
- OECD (2003): Beyond Rhetoric. Adult Learning Policies and Practices. Paris
- OECD (2005): Promoting Adult Learning. Paris
- Schemmann, M. (2007): Internationale Weiterbildungspolitik und Globalisierung. Orientierung und Aktivitäten der OECD, EU, UNESCO und Weltbank. Bielefeld
- Walgenbach, P. (1998): Zwischen Showbusiness und Galeere. Zum Einsatz der DIN EN ISO 9000er Normen in Unternehmen. In: Industrielle Beziehungen, 5, S. 135-164
- Weick, K. (1976): Educational organizations as loosely coupled systems. In: Administrative Science Quarterly, 21, S. 1-19