

# **Evaluation der Wirksamkeit der Weiterbildungsmittel des Weiterbildungsgesetzes Nordrhein-Westfalen**

## **Eckpunkte für die Weiterentwicklung des Gesetzes**

(Stand: 20.05.2010)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung.....</b>	<b>3</b>
<b>1.      <b>Ausgewählte Handlungsfelder .....</b></b>	<b>4</b>
<b>1.1    <b>Pluralität und Pflichtangebot .....</b></b>	<b>4</b>
<b>1.2    <b>Zweiter Bildungsweg.....</b></b>	<b>8</b>
<b>1.3    <b>Weiterbildungsberatung .....</b></b>	<b>12</b>
<b>1.4    <b>Wege zu einer landeseinheitlichen Weiterbildungspolitik.....</b></b>	<b>18</b>
<b>1.5    <b>Berichtssystem.....</b></b>	<b>21</b>
<b>2.      <b>Fördersystematik .....</b></b>	<b>24</b>

## Einleitung

Die Evaluation des Weiterbildungsgesetzes (WbG) soll laut Leistungsbeschreibung vor allem zwei Fragen beantworten:

- „Wie hat das Weiterbildungsgesetz dazu beigetragen, die landespolitische Zielsetzung umzusetzen, Weiterbildung als lebensbegleitenden Prozess zu organisieren und mehr Menschen zum Lernen zu motivieren, um damit den Zusammenhalt in unserer Gesellschaft zu stärken?“
- Welche Perspektiven können für eine Weiterentwicklung aufgezeigt werden?“

Das Eckpunktepapier identifiziert auf der Basis der bisherigen Befunde wichtige Handlungsfelder und liefert sowohl Einschätzungen zur Wirksamkeit als auch Ansatzpunkte zur Weiterentwicklung des Gesetzes. Beides steht jedoch derzeit unter dem Vorbehalt, dass die Evaluation noch nicht abgeschlossen ist und im Verlauf der weiteren Arbeiten die Aussagen noch präzisiert und vertieft und dadurch auch möglicherweise modifiziert werden. Das Eckpunktepapier dient der gemeinsamen Diskussion der Einschätzungen und Perspektiven der Weiterbildung in Nordrhein-Westfalen (NRW).

Die einzelnen Abschnitte im folgenden Papier werden einheitlich nach folgendem Muster gegliedert:

- Prüfauftrag
- Definitionen/Beschreibung des Gegenstandes
- Ausgangslage/Befunde
- Handlungsoptionen
- Handlungsempfehlungen.

Über Einzelheiten des weiteren Vorgehens und die Umsetzung gemachter Vorschläge (z.B. die Beteiligten und das genaue Prozedere der Prüfung der Mittelverwendung) sind noch weitergehende und detailliertere Diskussionen zu führen.

# **1. Ausgewählte Handlungsfelder**

## **1.1 Pluralität und Pflichtangebot**

### **Prüfauftrag**

Im Rahmen der Evaluation ist zu prüfen, ob und wie das in § 11 Abs. 2 WbG definierte Pflichtangebot und das entsprechende Angebot nach § 16 Abs. 2 WbG seit 2000 ausgestaltet und entwickelt wurde. Weiter hat das DIE die Frage zu beantworten, ob noch eine stärkere Konzentration der Förderung und damit eine Positionierung der Landesmittel auf staatliche Kernaufgaben, an denen ein besonderes gesellschaftliches Interesse besteht, geboten sind. Es sind Wege aufzuzeigen, wie mit diesen Angeboten gesellschaftliche Gruppen erreicht werden, die besonderer Unterstützung bedürfen. Weiter ist zu prüfen, wie die Stärken der pluralen Weiterbildungslandschaft ausgebaut und ihre Innovationskraft entfaltet werden kann. Dazu gehört auch die Prüfung, ob bisher nicht nach dem Gesetz geförderte Weiterbildungseinrichtungen freier und privater Träger berücksichtigt werden könnten.

### **Definitionen/Gegenstandsbereich**

Das WbG berücksichtigt in seiner aktuellen Ausführung die institutionellen Strukturen in NRW; neben den Volkshochschulen (VHS) werden die nach WbG-anerkannten Weiterbildungseinrichtungen in anderer Trägerschaft (WBE-AT) mit Angeboten im gemeinwohlorientierten Themenspektrum (gemäß § 16 Abs. 2 WbG) gefördert. Den VHS wird eine besondere Rolle zugewiesen, gemäß § 10 und § 11 Abs. 1 WbG ist es Aufgabe der Kommunen, die Grundversorgung mit Weiterbildungsangeboten durch das Pflichtangebot der VHS sicherzustellen. Ergänzung erfährt dieses Angebot, welches in § 11 Abs. 2 WbG definiert ist, durch die förderungswürdigen Angebote aus dem gemeinwohlorientierten Themenspektrum der nach WbG anerkannten Einrichtungen. VHS und WBE-AT sichern zusammen das nach § 4 WbG geforderte bedarfsdeckende Angebot.

Zusätzlich zu den nach WbG geförderten Weiterbildungseinrichtungen vervollständigen andere Einrichtungen ohne WbG-Anerkennung das Bild der pluralen Weiterbildungslandschaft in NRW.

## **Ausgangslage/Befunde**

Die VHS und die WBE-AT ergänzen sich hinsichtlich der Angebote aus dem gemeinwohlorientierten Förderbereich. So nehmen bei den VHS die Themenbereiche Sprachen, Integration und Gesundheit den nach Unterrichtsstunden (UStd.) gemessen größten Anteil am Angebot ein, während in den nach WbG anerkannten Einrichtungen die Schwerpunkte in den Themenbereichen Eltern- und Familienbildung, Lebensgestaltung, Gesundheit und politische Bildung zu finden sind.<sup>1</sup>

Mit ihrem Angebot im gemeinwohlorientierten Themenspektrum übertreffen die meisten VHS das im Weiterbildungsgesetz als Pflichtangebot festgesetzte Unterrichtsstundenvolumen deutlich. Die Grundversorgung kann daher landesweit als sichergestellt betrachtet werden. Ob und ggf. wie Angebote im gemeinwohlorientierten Themenspektrum stärker fokussiert, regionale Unterschiede ausgeglichen und Landesmittel anders positioniert werden sollten, lässt sich zum gegenwärtigen Stand der Evaluation noch nicht beantworten und wird von uns noch weiter analysiert.

Die Kooperation der Weiterbildungseinrichtungen untereinander sowie die Vernetzung mit anderen Bildungseinrichtungen ermöglicht es, Angebotsstruktur und Teilnehmerschaft zu erweitern. Den Weiterbildungsinteressierten erschließen sich so - mit Blick auf das Ziel des lebenslangen Lernens - durch zahlreiche Anknüpfungspunkte Zugänge zur Weiterbildung. Starke Zunahmen unter ihren Teilnehmenden verzeichnen die VHS und WBE-AT seit 2002 bei Personen mit Migrationshintergrund - vor allem in speziellen Integrationskursen – sowie bei Jugendlichen. Rückläufige Tendenzen betreffen die Teilnahme von Arbeitnehmenden, Arbeitssuchenden und Berufsrückkehrerinnen. Es gibt auch Hinweise dafür, dass es in NRW weiterhin unterstützungswürdige Bevölkerungsgruppen gibt, die im Bildungsbereich unterrepräsentiert sind. Anhand von Fallstudien werden wir im weiteren Verlauf der Evaluation diesen Sachstand noch weiter erhellen und Möglichkeiten des Handelns aufzeigen.

Neben den VHS und WBE-AT sind zahlreiche andere Weiterbildungseinrichtungen in NRW aktiv. Das Angebot dieser Einrichtungen (im Rahmen der Evaluations-Erhebung N=193) lässt sich auf Landesebene – gemessen am Unterrichtsstundenvolumen insgesamt - zu drei Vierteln nicht dem gemeinwohlori-

---

<sup>1</sup> Es ist davon auszugehen, dass die Berücksichtigung von Teilnehmertagen den Stellenwert von Themen zur Politischen Bildung noch unterstreicht.

entierten Themenspektrum zuordnen. Ihr Angebotsschwerpunkt liegt auf der Vermittlung von berufsfachlichen Kompetenzen. Gut die Hälfte dieser Einrichtungen kann sich aber vorstellen, ihr Angebot um Veranstaltungen aus dem gemeinwohlorientierten Themenspektrum auszubauen und mit den Kommunen und anderen Weiterbildungseinrichtungen bezüglich der Wahrnehmung der Pflichtaufgabe zu kooperieren.

Ein Ziel des WbG ist es, Weiterbildung in einer guten und vergleichbaren Qualität anzubieten. Ein Merkmal für Einrichtungen stellt dabei das Erwerben eines anerkannten Zertifikates dar. Im WbG-geförderten Bereich in NRW haben sich mittlerweile fast alle Einrichtungen zertifizieren lassen, während die nicht nach dem WbG geförderten Einrichtungen freier und privater Träger bisher nur vereinzelt Zertifizierungsverfahren erfolgreich durchlaufen haben.

### **Handlungsoptionen**

Mit Blick auf den Auftrag, eine mögliche Einbeziehung der nicht nach WbG anerkannten Einrichtungen bei der Erfüllung des Pflichtangebotes zu prüfen, gibt es nach dem bisherigen Kenntnisstand keinen dringenden Handlungsbedarf. Es ist zu vermuten, dass die noch anstehenden detaillierteren Analysen allenfalls regionale Optionen aufzeigen werden.

Wir werden im weiteren Verlauf der Evaluation analysieren, wie sich die Angebotsstruktur auf kommunaler Ebene darstellt und ob sich im konkreten Fall die artikuliert Kooperationsbereitschaft für das gemeinwohlorientierte Angebot realisieren lässt.

Stellt sich die Versorgungslage in öffentlicher Verantwortung auf kommunaler Ebene etwa der Gestalt dar, dass es Angebotslücken im gemeinwohlorientierten Themenspektrum gibt oder bestimmte Zielgruppen, die besonderer Unterstützung bedürfen, nicht erreicht werden, besteht seitens der Kommunen die Möglichkeit, die bisher nicht nach dem WbG geförderten freien und privaten Einrichtungen unter dem Gesichtspunkt der Angebotsergänzung und der Verbesserung der Zugangssituation heranzuziehen. Genauso wäre es aber möglich, bereits anerkannte WbG-Einrichtungen in die Erfüllung der Pflichtaufgabe einzubeziehen und bestehende Kooperationsverbände zu verstärken.

## **Handlungsempfehlungen**

Sowohl hinsichtlich einer Verbesserung der Versorgungslage im gemeinwohlorientierten Themenspektrum als auch mit Blick auf eine mögliche Optimierung der Teilnehmerzugänge und Mittelflüsse müssen von uns weitere Erkenntnisse gewonnen werden, um abschließende Handlungsempfehlungen zu formulieren.

Sollten sich Handlungsbedarfe finden lassen, werden wir Bedingungen formulieren, unter welchen eine Berücksichtigung dieser Einrichtungen erfolgen kann. Zu bevorzugen wären in einem solchen Fall Einrichtungen, die zertierte Qualitätsstandards vorweisen. Im Sinne der Teilnehmerorientierung sollte die Qualität aller Einrichtungen der öffentlich geförderten Bildungslandschaft nachhaltig gesichert sein.

## 1.2 Zweiter Bildungsweg

### Prüfauftrag

Es ist zu prüfen, ob und ggf. wie die besondere Förderung der Angebote zum Nachholen von Schulabschlüssen im Rahmen des Weiterbildungsgesetzes (Zweiter Bildungsweg) durch Einbeziehung der Prüfmitteilung des Landesrechnungshofes (LRH) und im Kontext der vergleichbaren Bildungsangebote des Berufskollegs, des Weiterbildungskollegs und anderer Anbieter durch Nutzung fachlicher, organisatorischer und finanzieller Synergien optimiert werden kann.

### Definitionen/Gegenstandsbereich

Unter „Zweiter Bildungsweg“ werden alle Formen des Nachholens von Schulabschlüssen verstanden. Die Nutzerinnen und Nutzer des Zweiten Bildungsweges haben ihre Schulpflicht erfüllt und das allgemeinbildende Schulwesen ohne Abschluss oder mit einem niedrigeren Abschluss als dem im Zweiten Bildungsweg angestrebten verlassen. Zwischen diesem Verlassen des allgemeinbildenden Schulwesens und dem Beginn des Zweiten Bildungsweges waren diese Personen erwerbstätig, in Ausbildung, in ausbildungs- oder berufsvorbereitenden bzw. -orientierenden Maßnahmen oder arbeitslos.

Auf dem Zweiten Bildungsweg können die folgenden Abschlüsse in Vollzeit- bzw. Teilzeitform erworben werden:

- Hauptschulabschluss
- Realschulabschluss
- Fachhochschulreife/Fachoberschulabschluss
- Abitur

Interessenten für das Nachholen von Schulabschlüssen haben in Nordrhein-Westfalen unterschiedliche Möglichkeiten zum Erreichen des angestrebten Abschlusses. Neben den VHS und WBE-AT bieten Weiterbildungskollegs Angebote in diesem Sektor an. Zusätzlich können im Rahmen der beruflichen Bildung an den Berufskollegs auch Schulabschlüsse erworben werden. Darüber hinaus können sich Interessierte zu Externenprüfungen anmelden. Im Unterschied zu den genannten Bildungsgängen werden die Teilnehmer nicht durch einen entsprechenden Kursbesuch auf die Abschlussprüfung vorbereitet.



Die einschlägigen Angebote von VHS, WBE-AT und Weiterbildungskollegs ermöglichen es den Interessenten am Nachholen von Schulabschlüssen, in Einrichtungen zu lernen und sich prüfen zu lassen, die ein spezielles Angebot für Erwachsene vorhalten. Im Unterschied dazu richten sich die Bildungsgänge der Berufskollegs an berufspflichtige Jugendliche. Die Durchführung, Vorbereitung oder Begleitung von beruflichen Qualifikationen steht dabei im Vordergrund. Die ebenfalls erreichbaren allgemeinbildenden Schulabschlüsse werden additiv erworben und stehen meist nicht oder nur nachrangig im Fokus.

### **Ausgangslage/Befunde**

Nach § 6 WbG haben die VHS und die WBE-AT das Recht, staatliche Prüfungen durchzuführen, wenn die vorbereitenden Lehrgänge den entsprechenden staatlichen Bildungsgängen gleichwertig sind. In § 13,4 WbG wird für die Finanzierung von Volkshochschul-Lehrgängen zum Nachholen von Schulabschlüssen seit 2004 ein Betrag von 5 Mio. € von der Gesamtsumme der VHS-Fördermittel nach dem WbG separiert. Die nach dem WbG anerkannten Einrichtungen können Maßnahmen zum Nachholen von Schulabschlüssen aus Mitteln des WbG (mit-)finanzieren.

Neben der expliziten Berücksichtigung des Zweiten Bildungsweges im WbG stellt das Land NRW darüber hinaus befristet bis 2010 Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) für Projekte im Bereich der lebens- und erwerbsweltorientierten Weiterbildung zur Verfügung. Gefördert werden zusätzliche Bildungsangebote, die die individuelle Beschäftigungsfähigkeit sowie die persönlichen und beruflichen Handlungskompetenzen verbessern. Dazu gehören auch Lehrgänge zum Nachholen von Schulabschlüssen, in die Elemente der Berufsorientierung zu 30 % integriert werden.

Unsere Erhebung macht deutlich, dass der größte Anteil des Angebots zum Nachholen von Schulabschlüssen im WbG-Bereich von den VHS erbracht wird und sich auf das Nachholen des Hauptschulabschlusses und mit etwas geringerem Anteil auf das Nachholen des mittleren Abschlusses konzentriert. Das Gesamtvolumen der Abschlüsse im Zweiten Bildungsweg bei VHS entspricht der Größenordnung, welches von den Weiterbildungskollegs erbracht wird.

Die Angebote der VHS und der Weiterbildungskollegs erreichen schon immer unterschiedliche Interessenten. Allerdings hat sich die Teilnehmerschaft des gesamten Zweiten Bildungsweges deutlich gewandelt. Gehörten früher die karriereorientierten Berufstätigen zur Hauptzielgruppe, sind es heute eher Personen (häufig auch mit Migrationshintergrund), die nach dem Scheitern im allgemeinbildenden Schulsystem und missglückten Versuchen, im Erwerbssystem Fuß zu fassen, einen zweiten Anlauf nehmen, um sich neu zu positionieren. Diese Teilnehmenden verfügen aufgrund der gescheiterten Schul- und Übergangskarriere mit vielen Misserfolgserlebnissen nur über geringes Selbstbewusstsein. Dieses wieder aufzubauen, die durchaus vorhandenen Potentiale sichtbar zu machen und sie in Richtung auf einen neuen Start zu fokussieren, ist ein erprobter Weg, der von den VHS insbesondere durch eine zielgruppengerechte Ansprache und eine spezielle Didaktik bereits erfolgreich beschritten wird.

Die Sparzwänge bei etlichen Kommunen führen dort jedoch verstärkt zu Überlegungen, den Zweiten Bildungsweg bei den örtlichen VHS einzuschränken oder gar abzuschaffen. Dabei wird auf die Möglichkeiten der landesfinanzierten Weiterbildungs- und Berufskollegs verwiesen, die dann an die Stelle des VHS-Angebots treten könnten.

### **Handlungsoptionen**

Vor dem Hintergrund der Spezifik vieler Interessenten am Zweiten Bildungsweg gilt es, nach Wegen zu suchen, die bestehenden Angebote entlang der Bildungsbiographie der Absolventinnen und Absolventen zu erhalten und zu verstärken, um auf diese Weise nicht zielführenden Maßnahmen und den dadurch entstehenden Kosten entgegenzuwirken. Im Zentrum sollten dabei Überlegungen stehen, inwieweit das Angebot so konzipiert werden kann, dass es den spezifischen Voraussetzungen und Problemen der Adressaten am besten gerecht wird und damit eine höhere Erfolgswahrscheinlichkeit gewährleistet.

Eine Option könnte in einer verstärkten Kooperation liegen. Neben langjährigen Erfahrungen, die Kooperation der verschiedenen Institutionen zu stärken, ist aktuell auf einen in der Erprobung befindlichen Ansatz der Bildungskoordinierungsstelle Bochum zu verweisen – ein mit dem vom

Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW) finanziertes Projekt „Weiterbildung als kooperatives Teilsystem lokaler Bildung in Bochum“ unter Beteiligung von VHS, Weiterbildungskolleg und Berufskolleg. Ziel der örtlichen/regionalen Kooperation ist es, für die Teilnehmenden die Erfolgswahrscheinlichkeit beim Verfolgen ihrer Berufs- und Bildungsziele zu erhöhen und zugleich durch institutionelle Kooperation Effizienz- und Effektivitätsverbesserungen zu erreichen. Eine erste Bestandsaufnahme der Initiative betont die Notwendigkeit der Schaffung von Transparenz und des Abbaus von Übergangshürden. Entscheidend ist demnach eine sinnvolle, trägerübergreifende Beratung und Platzierung der Teilnehmenden, um eine zielgenaue und effiziente Maßnahmewahl zu ermöglichen und die damit verbundenen Kosten zu vermeiden. Derartige Kooperationen könnten ausgeweitet werden, um den Interessenten zu dem Bildungsweg zu verhelfen, der ihren persönlichen Bedingungen und Perspektiven am besten entspricht.

### **Handlungsempfehlungen**

In Anbetracht der Heterogenität der Teilnehmenden und Interessenten am Zweiten Bildungsweg und der jeweiligen Spezifik der Anbietergruppen schlagen wir Folgendes vor:

- Die unterschiedlichen Möglichkeiten des Nachholens von Schulabschlüssen sollen als leistungsfähige Option für unterschiedliche Zielgruppen erhalten bleiben. Die von einigen Kommunen ins Auge gefassten Verschiebungen von Teilnehmerströmen von den VHS zu den Berufs- und Weiterbildungskollegs werden abgelehnt, weil sie für einen großen Teil der betroffenen Personen die Erfolgchancen verringern, weil sie die Belastungssituation beider Formen der Kollegs weiter erhöhen (Lehrermangel!) und weil sie betriebswirtschaftlich die ungünstigste Lösung darstellen.
- Die Eingangsberatung der Interessenten am Zweiten Bildungsweg sollte, wie in Bochum erprobt, kooperativ erfolgen. Deshalb sollte dieses Modell auf alle Kreise und kreisfreien Städte in NRW übertragen und ggf. an die ebenfalls von uns geforderten kommunalen Bildungsberatungsstellen gekoppelt werden.
- Fort- und Weiterbildung der Lehrkräfte, die mit den heutigen Teilnehmergruppen im Zweiten Bildungsweg zu tun haben, sind vom Land zu initiieren und zu fördern. Der Mehraufwand für Betreuung, Lernberatung und Lösung sozialer Konflikte ist förderrechtlich zu berücksichtigen.

## 1.3 Weiterbildungsberatung

### Prüfauftrag

Die Evaluation beinhaltet die quantitative und qualitative Analyse der Entwicklung der Weiterbildungsberatung in den Kommunen und Regionen inkl. der Weiterbildungssuchmaschine. Diese Aufgabe steht im Kontext des landespolitischen Ziels, mehr Menschen über die Angebote der Weiterbildung zu informieren, sie zur Weiterbildung zu motivieren und dadurch die Weiterbildungsbeteiligung zu erhöhen.

### Definition/Gegenstandsbereich

Unter Weiterbildungsberatung verstehen wir trägerübergreifende bzw. -neutrale Orientierungs- und Entscheidungshilfen für Erwachsene im Vorfeld einer Weiterbildungsteilnahme. Aufgrund der erfahrungsgemäß fließenden Übergänge von Information zu Beratung, der Bedeutung von Information im Kontext von Weiterbildungsberatung sowie dem Stellenwert von Informationssystemen und -datenbanken im Internet schließt dieses Verständnis auch Weiterbildungsinformation ein.<sup>2</sup>

Weiterbildungsberatung stellt eine zunehmend wichtiger werdende Supportleistung zur Verbesserung des Zugangs zu Weiterbildung sowie insbesondere zur Gewinnung bisher unterrepräsentierter Personengruppen dar. Auch gehen wir davon aus, dass eine qualitativ hochwertige Beratung entsprechender Ressourcen und Kompetenzen des Personals in der Weiterbildung bedarf.

### Ausgangslage/Befunde

In NRW existieren nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen in Teilen gute Informations- und Beratungsstrukturen zur Weiterbildung inkl. verschiedener beispielhafter Modelle. Dazu beigetragen hat eine Reihe von Initiativen auf der Ebene der Kommunen, des Landes NRW und des Bundes, die seit geraumer Zeit auf eine Verbesserung der Infrastrukturen im Bereich Weiterbildungsberatung abzielen oder konzeptionell zumindest den Raum dafür bieten: Hierzu

---

<sup>2</sup> Davon abzugrenzen, wenn auch in der Praxis häufig ineinandergreifend, sind Beratungsleistungen in Weiterbildungseinrichtungen, die als Kurswahlberatung und Einstufungstests konkreter Interessenten oder als Lernberatung von Teilnehmenden ausschließlich auf das eigene Weiterbildungsangebot bezogen sind. Nach unserem Verständnis gehören sie zum selbstverständlichen Aufgabenspektrum jeder Weiterbildungseinrichtung und sind integraler Bestandteil pädagogischen Handelns.

zählen die Weiterbildungssuchmaschine (zunächst in Verantwortung des MSW, inzwischen betrieben von der Firma „materna“), die v.a. für Personen, die mit dem Medium Internet vertraut sind, eine wichtige Informationsquelle darstellt, sowie die relativ breit gestreuten Beratungsstellen im Kontext des Bildungsschecks NRW, die Fortbildungsangebote der Gesellschaft für Innovative Beschäftigungsförderung (G.I.B.) für Berater/innen und der Aufbau eines Beratungsportals (in Verantwortung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS)). Zu nennen sind zudem das aktuelle Programm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) „Lernen vor Ort“, in dessen Rahmen in den beteiligten Kommunen in NRW u.a. ein die Weiterbildung einschließendes Beratungsangebot auf- bzw. ausgebaut werden soll, sowie das ebenfalls vom BMBF geförderte Projekt zum Aufbau einer bundesweiten Hotline und eines Internetportals zur Bildungsberatung, in das wiederum die G.I.B. eingebunden ist<sup>3</sup> und in dem NRW vermutlich als Modellregion für die Pilotphase fungieren wird.

In diesen Zusammenhängen haben auch die Angebote zur Weiterbildungsberatung v.a. der flächendeckend vorhandenen VHS und der WBE-AT einen beachtlichen Stellenwert. In diesen Einrichtungen wurden in den letzten Jahren verstärkt verschiedene Support- und insbesondere Beratungsleistungen für Weiterbildungsinteressierte bzw. -teilnehmende nachgefragt und erbracht, wodurch auch der Personalaufwand für derartige Angebote erheblich gestiegen ist.

Insgesamt gesehen gibt es in NRW allerdings keine flächendeckende, wohnortnahe und systematische Versorgung mit Angeboten zur Weiterbildungsberatung. Dies gilt insbesondere für dauerhafte und trägerneutrale Beratungsmöglichkeiten. Neben der Gewährleistung entsprechender Angebote stellen die Transparenz und der Bekanntheitsgrads von Beratungsmöglichkeiten sowie Qualitätsstandards und Professionalität von Beratungsprozessen weitere wichtige Handlungsfelder dar.

---

<sup>3</sup> Aufgabe der G.I.B. ist die Entwicklung eines Fachkonzepts für die Themenfelder „Monitoring und Evaluation“ sowie „Wissensmanagement“ (vgl. G.I.B. 2010: Bildungsberatung: Konzeption eines bundesweiten Servicetelefons und Internetportals. URL: [www.gib.nrw.de/arbeitsbereiche/beschaeftigungsaehigkeit/konzeption-einer-bundesweiten-hotline-und-eines-internetportals](http://www.gib.nrw.de/arbeitsbereiche/beschaeftigungsaehigkeit/konzeption-einer-bundesweiten-hotline-und-eines-internetportals). Stand: 9.4.2010).

## **Handlungsoptionen**

Mit dem Ziel, die Versorgungslage im Bereich Weiterbildungsberatung in NRW zu verbessern und damit der wachsenden Bedeutung von Weiterbildungsberatung für die Realisierung von Lebenslangem Lernen und die Erhöhung der Weiterbildungsbeteiligung zu entsprechen, bieten sich im Zusammenhang der Weiterentwicklung des WbG verschiedene Handlungsoptionen an. Sie sind eingebettet in die übergreifenden Überlegungen des Evaluationsteams zur zukünftigen Gestaltung der Fördergrundlagen und -systematik (s. dazu auch Abschnitt 2).

Der weitestgehende Vorschlag (1) geht dahin, die Kommunen im Rahmen des WbG zu verpflichten, eine Grundversorgung mit trägerübergreifenden bzw. -neutralen Weiterbildungsberatungsangeboten zu gewährleisten - analog zur Aufgabe, die Grundversorgung mit Weiterbildungsangeboten durch das Pflichtangebot der VHS im gemeinwohlorientierten Themenspektrum sicherzustellen - und diese ebenfalls durch das Land zu fördern. Für die Institutionalisierung einer solchen Weiterbildungsberatung sind verschiedene Möglichkeiten denkbar, z.B. in eigenständigen Beratungsstellen oder bei bestehenden kommunalen Einrichtungen. Zur Bedarfsdeckung in den Kommunen und Regionen sieht diese Option (auch) die Berücksichtigung ergänzender Beratungsangebote der nach WbG anerkannten Weiterbildungseinrichtungen vor.

Die weitere Konkretisierung dieses Vorschlags durch das Evaluationsteam steht noch aus. Sie wird insbesondere folgende Aspekte auszuführen haben:

- die Definition förderfähiger Leistungen im Bereich Weiterbildungsberatung;
- die Formulierung von Qualitätsstandards (v.a. für das Beratungsaufgaben wahrnehmende Personal, aber auch für die Ausstattung, die Zugänglichkeit und die Bekanntmachung des Angebots);
- die Bestimmung von Modalitäten für die Förderung von Weiterbildungsberatung auf Basis des WbG (z.B. Umfang des Beratungsangebots, Bezugsgrößen und Berechnungsgrundlagen, Art und Höhe von Zuweisungen bzw. Zuschüssen).

Wir gehen davon aus, dass eine Umsetzung zusätzliche Aufwendungen an finanziellen, personellen und sächlichen Ressourcen beim Land, bei den Kommunen und den betreffenden (Weiterbildungs-)Einrichtungen erfordern würde. Eine entsprechende Kalkulation können wir zum gegenwärtigen Zeit-

punkt noch nicht vorlegen; hierzu müssen noch weitere Informationen gewonnen und herangezogen werden.

Ob bei diesem Vorschlag Weiterbildungsberatung als zusätzlicher „Standard“ im WbG verankert werden sollte (neben Unterrichtsstunden/Teilnehmertagen und Personal z.B. in Form von „Beratungsstunden“) hängt vor allem davon ab, ob die geltende Fördersystematik beibehalten wird. In diesem Falle ist bei der Realisierung zudem mit einem Vergleich zum Status quo erhöhten Verwaltungsaufwand für die Nachweis- und Zuweisungsverfahren zu rechnen.

Die zweite Handlungsoption geht von der Prämisse aus, dass zukünftig an den zurzeit geltenden Förderstandards des WbG (Unterrichtsstunden/Teilnehmertagen und Personal) festgehalten wird. Leistungen im Bereich Weiterbildungsberatung würden nach diesem Vorschlag sowohl bei den VHS als auch bei den anerkannten Weiterbildungseinrichtungen (wie bisher) auf freiwilliger Basis erbracht werden, allerdings nunmehr systematisch anerkannt und in der Förderung durch WbG-Mittel berücksichtigt. Voraussetzung hierfür ist aus unserer Sicht die Ergänzung des WbG um einen neuen Standard für Weiterbildungsberatung, gekoppelt mit entsprechend zusätzlichen Nachweispflichten und Regelungen für das Förderungsverfahren. Erforderlich sind zudem die bereits bei der ersten Handlungsoption benannten Konkretisierungen bezüglich der Bestimmung von förderfähigen Leistungen, Qualitätsanforderungen und Fördermodalitäten durch das Evaluationsteam (s.o.). In Bezug auf die Fördermodalitäten ist die Frage noch offen, inwieweit aus unserer Sicht für die Finanzierung von Beratungsleistungen zusätzliche Mittel für erforderlich erachtet werden oder ob diese zulasten der anderen Bezugsgrößen (Unterrichtsstunden/Teilnehmertage) gehen sollten. Hier bestehen noch Klärungsbedarfe für die Evaluation, v.a. im Zusammenhang der weiteren Prüfung der Ergebnisse des LRH, d.h. der übergreifenden Frage der evtl. erforderlichen Neuberechnung und Neuverteilung der Fördermittel.

Die dritte Handlungsoption, die im Rahmen der Weiterentwicklung des WbG die gesetzliche Verankerung von Weiterbildungsberatung vorsieht, geht davon aus, dass zukünftig die Zuweisungen zumindest an die Kommunen in Form von Pauschalen erfolgen. Das Ergebnis des diesbezüglichen Prüfauftrags der Evaluation inkl. der Abschätzung der Konsequenzen für die Förderung der anerkannten Weiterbildungseinrichtungen ist gegenwärtig allerdings noch of-

fen. Sollten sich pauschalierte Zuweisungen an die Kommunen als eine zentrale Handlungsempfehlung der Evaluation herauskristallisieren, so ist nach diesem Vorschlag zusätzlich auch die Förderung von Leistungen im Bereich Weiterbildungsberatung zu berücksichtigen. (Zu den ggf. notwendigen Konkretisierungen s.o. bei Handlungsoption 1)

Additiv oder alternativ bieten sich weitere Möglichkeiten zur Förderung der Weiterbildungsberatung in NRW durch das Land an:

Modellhafte Entwicklungen von Beratung könnten (auch zukünftig) im Rahmen der Förderung von Innovationsprojekten unterstützt werden. Dies gilt v.a. für Formen der systematischen Kombination von Information, Bildungswerbung und Beratung zur Ansprache und Gewinnung bildungsferner Zielgruppen oder Personen mit besonderem Unterstützungsbedarf für Weiterbildung.

Außerdem bietet es sich an, die o.g. landesweiten und überregional wirksamen Aktivitäten der verschiedenen nordrhein-westfälischen Landesministerien in diesem Feld nutzerorientiert noch stärker als bisher aufeinander abzustimmen, zu bündeln und im Interesse einer landeseinheitlichen Weiterbildungspolitik miteinander zu verzahnen, um damit z.B. zur Erhöhung der Transparenz des Angebots für die Adressaten oder der Qualität der Beratung beizutragen.

### **Handlungsempfehlungen**

Aus unserer Sicht stellt die Handlungsoption 1 (Weiterbildungsberatung als Pflichtaufgabe der Kommunen) das bevorzugte Modell dar, um der politisch-programmatischen Bedeutung von Weiterbildungsberatung auch den entsprechend praktischen Stellenwert zu verleihen. Sie erscheint zwar unter den gegenwärtigen finanziellen Handlungsspielräumen v.a. im Bereich der öffentlichen Haushalte kaum durchsetzbar, dennoch sollte sie die Zielperspektive sein. Es wäre darüber zu beraten, in welchen realisierbaren Schritten dieses Ziel in einem definierten Zeitraum erreicht werden kann. Dabei wäre die beste Lösung, trägerübergreifende Beratungsangebote zu installieren, was allerdings mit vergleichsweise hohen Kosten verbunden wäre. Die zweitbeste, aber realistischere Variante wäre die Verankerung von trägerneutralen Beratungsleistungen bei den VHS und den WBE-AT.



In jedem Falle empfehlen wir, für den Auf- und Ausbau von trägerübergreifender bzw. -neutraler Weiterbildungsberatung bereits bestehende regionale und überregionale Aktivitäten sowie auf Nachhaltigkeit angelegte kooperative Strukturen zu nutzen. Dies läge im Interesse der Adressat/inn/en und diene der Erzielung von Synergieeffekten auf der Angebotsseite. Ein besonderes Augenmerk sollte auf dem Abbau von Disparitäten bei der Versorgung der Kommunen bzw. Regionen und/oder verschiedener Adressatengruppen mit Beratungsangeboten gelegt werden. Die „Regionalen Bildungsnetzwerke“ sind zwar aktuell auf die Unterstützung von Schulen und die Optimierung der Förderung von Kindern und Jugendlichen konzentriert (vgl. [www.regionale.bildungsnetzwerke.nrw.de](http://www.regionale.bildungsnetzwerke.nrw.de)). Mit ihrer bildungsbereichsübergreifenden Anlage und einem ganzheitlichen Bildungsverständnis bieten sie sich aber als Plattform an, die für eine Erweiterung um Angebote zur Weiterbildungsberatung genutzt werden sollte.

Zusätzlich empfehlen wir die Förderung von Innovationsprojekten und die stärkere Integration von Aktivitäten verschiedener Ministerien im Bereich Weiterbildungsberatung.

## **1.4 Wege zu einer landeseinheitlichen Weiterbildungspolitik**

### **Prüfauftrag**

Es ist zu prüfen, wie ressortspezifische weiterbildungspolitische Ansätze noch stärker zu einer landeseinheitlichen Weiterbildungspolitik weiterentwickelt werden können.

### **Definitionen/Gegenstandsbereich**

Die Verantwortung für das Weiterbildungsgesetz in NRW liegt in der Zuständigkeit des MSW. Zum Bereich der Weiterbildung gehören gemäß § 3 WbG die allgemeine, politische, berufliche, kulturelle Weiterbildung sowie der nachträgliche Erwerb von Schulabschlüssen und die Eltern- und Familienbildung. Außerhalb der Zuständigkeit des WbG gibt es – an diese Themenbereiche anknüpfend – Bezüge zu Weiterbildungsaktivitäten verschiedener ministerieller Ressorts. So ist bspw. das MAGS im Bereich der beruflichen Weiterbildung aktiv, das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen, und Integration (MGFFI) in den Bereichen der Familien- und der politischen Bildung und das Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT) in dem Bereich der wissenschaftlichen Weiterbildung in den Hochschulen.

### **Ausgangslage/Befunde**

Um die Vielfalt der weiterbildungsrelevanten Aktivitäten der Landesregierung zu strukturieren und zu vernetzen, arbeiten die Ressorts auf Landesebene zusammen. Diese Zusammenarbeit erfolgt bisher über anlassbezogene bildungsbereichsübergreifende gemeinsame Kooperationen und Projekte (z.B. über die Zusammenarbeit bezüglich der regionalen Bildungsnetzwerke und der Kopplung zwischen WbG-Einrichtungen und Schulen) als auch über einen inhaltlichen Austausch in gemeinsamen Sitzungen je nach Bedarf.

Aus unserer Sicht sind die Aktivitäten der Zusammenarbeit und Kooperation zwischen den Ressorts nicht systematisch und strukturiert genug, um zu einem gemeinsamen, konzeptionell begründeten Handlungsrahmen hinsichtlich der Gestaltung der Weiterbildung in NRW zu kommen und diesen nachhaltig auszuführen.

## **Handlungsoptionen**

Es bietet sich an, die bereits bestehenden landesweiten und überregional wirksamen Aktivitäten der verschiedenen Landesministerien in diesem Feld mit Blick auf die Weiterbildungsbeteiligung noch stärker nutzerorientiert zu koordinieren (z.B. im Handlungsfeld „Weiterbildungsberatung“, s.o. Abschnitt 1.3): Um die Zuständigkeiten für Weiterbildung und einzelne Projekte in diesem Bereich in Zukunft noch stärker zu verknüpfen und für den Verbraucher transparenter zu machen, könnte es eine Option sein, ein Ministerium für lebenslanges Lernen ins Leben zu rufen oder ein bestehendes Ministerium explizit mit dieser übergreifenden Aufgabe zu betrauen. Mit der Verantwortung für sämtliche Bildungsbereiche in einem Haus könnte die Grundlage geschaffen werden für eine strategische Zusammenarbeit und Planung und ein kohärentes Bildungsmonitoring, welches auf die Bedürfnisse von Kindern ebenso eingeht wie auf die Bedürfnisse Erwachsener und Wege aufzeigt, wie die einzelnen Bereiche ineinander greifen und miteinander verzahnt werden können. Der Grundsatz des lebenslangen Lernens könnte auf diesem Weg leichter konsequent verfolgt und sinnvoll umgesetzt werden.

Auf einer darunterliegenden Ebene als zweite Handlungsoption könnte eine regelmäßig tagende und mit Kompetenzen ausgestattete interministerielle Arbeitsgruppe als Plattform dienen, um die strategische Zusammenarbeit und die gemeinsame Entwicklung von Steuerungsinstrumenten zu fördern. Die systematische Einbeziehung der anderen Ministerien in WbG- und Weiterbildungsangelegenheiten könnte die unterschiedlichen Förderungen und das spezifische Know-how im Sinne einer Weiterentwicklung der gesamten Weiterbildung nutzbar machen.

Zusätzlich werden wir nach neuen und innovativen Verknüpfungen und Kooperationen suchen, die die Weiterbildung, noch mehr als bisher geschehen, sinnvoll mit dem übrigen Bildungssystem verzahnen. Zu denken ist zum Beispiel an eine tiefer gehende Zusammenarbeit von Weiterbildungseinrichtungen und allgemeinbildenden Schulen sowie Kindertagesstätten in der Familienbildung, die sich in Form von Aktionen zeigt, die sich auch direkt an die Kinder richten. So könnten z.B. Themen der Entwicklungspsychologie oder Naturwissenschaft spielerisch Eltern und Kindern vermittelt werden. In einigen Universitäten wird dies bereits durch das Projekt „Kinderuni“ realisiert. Weiter

könnte eine stärkere Zusammenarbeit von Weiterbildung und Hochschulen bei der Aus- und Fortbildung von Fach- und Führungskräften erfolgen.

Parallel zu beiden genannten Handlungsoptionen liegt die Einrichtung eines Beirats aus externen Expertinnen und Experten der Weiterbildungspraxis und -wissenschaft, der der systematischen Gewinnung von zusätzlichem relevantem Steuerungswissen dient. Ein solches Gremium könnte die Basis für Entwicklungsideen und -konzepte für eine zukunftsorientierte Weiterbildungslandschaft darstellen.

### **Handlungsempfehlungen**

Über Fragen der Abstimmung und Koordination zwischen den Ressorts sind mit Blick auf andere Länder von unserer Seite noch weitere Erkenntnisse zu gewinnen. Bereits ersichtlich ist jedoch, dass eine konsequente Verfolgung des Bildungskonzeptes „lebenslanges Lernen“ am besten über eine Zuständigkeit in einem Ministerium erfolgen kann. Eine Bildungskarriere hat dann die besten Chancen, wenn die in der Biografie festgelegten Übergänge (Kindergarten/Schule/Uni-Beruf/Weiterbildung) sinnvoll und schlüssig aufeinander aufbauen. Um diesem Ziel näher zu kommen, sollten als erste vorbereitende Schritte die oben beschriebenen Gremien eingesetzt und genutzt werden, die schrittweise die Zuständigkeiten koordinieren und letztendlich in die Verantwortung eines Hauses fließen lassen.

## 1.5 Berichtssystem

### Prüfauftrag

Es sollen quantitative und qualitative Parameter zur Bewertung der Wirksamkeit der Weiterbildungsförderung des WbG unter Einbeziehung vorhandener Berichtssysteme wie Verbundstatistik und AES entwickelt werden.

### Definitionen/Gegenstandsbereich

Ein Weiterbildungsberichtssystem ist die zentrale und systematische Zusammenschau von weiterbildungsbezogenen Daten mit dem Ziel, auf dieser Basis eine Grundlage für Steuerungsentscheidungen in Politik und Trägerbereichen zu gewinnen. Das Berichtssystem setzt sich zusammen aus Kennzahlen zur Beschreibung von Strukturen und Entwicklungen und aus Indikatoren zur Diagnose von Zielvariablen (wie z.B. die regionale Versorgung mit WB-Angeboten).

### Ausgangslage/Befunde

Bis zur Novellierung des WbG verfügte das Land NRW über ein differenziertes Berichtssystem, welches im Zuge der Verwaltungsvereinfachung abgeschafft wurde, was eine vergleichsweise große Daten- und damit Informationslücke über die Arbeit in den Weiterbildungseinrichtungen in NRW hinterließ. Diese Lücke zu füllen, war und ist das Anliegen verschiedener Organisationen, die basierend auf unterschiedlichen Funktionszuweisungen und Zielsetzungen damit begonnen haben, Konzepte zu entwickeln, die die Arbeit in der Weiterbildung dokumentieren.

Insgesamt finden aktuell in Deutschland auf verschiedenen Ebenen Bemühungen statt, Datenlücken der Weiterbildung zu schließen. Auf Bundesebene ist exemplarisch die Initiative des BMBF zu nennen: Die in § 7 Bundesstatistikgesetz verankerte Möglichkeit zu Erhebungen für besondere Zwecke wird vermutlich noch 2010 genutzt, um Weiterbildungseinrichtungen zu befragen. Auf Landesebene existieren beispielsweise Bestrebungen des Landes Niedersachsen, ein Berichtssystem zu entwickeln, welches die Struktur der öffentlich geförderten Weiterbildungseinrichtungen statistisch erfasst. In NRW gibt es themenspezifische Aktionen und Entwicklungen. Hier ist das verpflichtende Berichtssystem der Landeszentrale für politische Bildung und das im Entstehen befindliche Berichtskonzept der Familienbildung zu nennen. Auf

Verbandsebene ist die freiwillig geführte VHS-Statistik sowie die Weiterbildungsstatistik im Verbund aufzuführen.

Mit der im Sommer 2009 durchgeführten Anbieterbefragung von VHS, WBE-AT und außerhalb des WbG agierenden Weiterbildungseinrichtungen in NRW ist seit zehn Jahren zum ersten Mal wieder ein Überblick über die Weiterbildungslandschaft möglich. Der Rücklauf war gut bis befriedigend, die Akzeptanz der Befragungskategorien hoch.

### **Handlungsoptionen**

Bei der Erfüllung des Evaluationsauftrages, welcher die Konzeption eines Berichtssystems für NRW vorsieht, sind die beschriebenen Entwicklungen zu berücksichtigen. Aus unserer Beschäftigung mit dem Feld und aus unseren Kenntnissen über die bestehenden Systematiken qualitativer und quantitativer Parameter heraus soll ein System entwickelt werden, welches dem Land die nötigen Informationen liefert, eine Kompatibilität zu anderen Ansätzen im Blick behält und Doppelarbeit vermeidet. Die Berücksichtigung dieser Entwicklungen ist zurzeit deutlich erschwert, da Konzepte noch im Anfangsstadium sind oder gerade einer Revision unterzogen werden und noch keine Hauptströmung eines Berichtskonzepts erkennbar ist.

Das Land kann an den bundesweit anlaufenden Entwicklungen teilnehmen und versuchen, sie aktiv in seinem Sinne zu gestalten. Es kann aber auch abwarten, bis die entsprechenden Weichen gestellt und die Hauptrichtung der Entwicklung absehbar wird. Es kann auch erprobte Systeme auf die Landessituation hin transferieren und adaptieren.

Unabhängig von den außerhalb von NRW laufenden Entwicklungen wird das DIE ein Erhebungskonzept mit Blick auf das WbG erstellen, um dem Land eine bessere Grundlage zur Beurteilung der Wirksamkeit des Gesetzes zu verschaffen. Erste Ansätze zur Entwicklung eines NRW-Berichtskonzepts lassen sich bereits in der im Sommer 2009 durchgeführten Erhebung finden. Neben dem Erfassen der Grundstruktur, die durch die Aussagen über Angebote, über Unterrichtsumfang, Teilnehmende und Supportleistungen charakterisiert ist, wurden Faktoren wie Personal und Finanzmittel einbezogen und auf Regionalisierbarkeit geachtet.

## **Handlungsempfehlungen**

Wir empfehlen folgende Maßnahmen:

- Das im Rahmen der Evaluation eingesetzte und entwickelte Instrumentarium sollte weiter ausgebaut und verfeinert (z.B. um Fragen zur differenzier- ten Erfassung von Supportleistungen) und dann in 2011 einer weiteren Er- probung ausgesetzt werden.
- Zusätzlich zur quantifizierten Betrachtung sollen Berichtselemente entwi- ckelt werden, die über Fallstudien, Reports oder Einzelberichte Wirklichkeit abbilden helfen und so verdeutlichen, was Weiterbildung leisten kann.
- NRW sollte sich aktiv in die bundesweiten Diskussionen einbringen und dazu beitragen, dass Datenerhebungen im Weiterbildungsbereich auf- wandsarm und effizient sowie anschlussfähig an internationale Entwick- lungen sind.

## **2. Fördersystematik**

### **Prüfauftrag**

Die aktuelle Fördersystematik ist unter Berücksichtigung der Anmerkungen des Landesrechnungshofes (LRH) zu überprüfen, und es sind ggf. Vorschläge für Veränderungen zu unterbreiten. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob die Gestaltungsfreiheit der Kommunen bei der Wahrnehmung der Pflichtaufgabe noch weiter erhöht werden kann. Dazu gehört auch die Frage, ob und wenn ja, welche vom Land gesetzten Standards und Normen entfallen bzw. abgesenkt werden können, zum Beispiel indem die Zuweisungen des Landes an die Kommunen als Pauschale gezahlt werden. Dabei sind auch die Konsequenzen aufzuzeigen, die sich aus der Systematik des Weiterbildungsgesetzes für die Förderung der WBE-AT ergeben.

### **Definitionen/Gegenstandsbereich**

Die Zuweisungen des Landes NRW an die VHS und die WBE-AT orientieren sich an den geleisteten Unterrichtsstunden und Teilnehmertagen (Angebotsförderung), die im Rahmen des förderwürdigen Themenspektrums nach § 11 (2) WbG durchgeführt werden. Die Einrichtungen müssen ein Mindestangebot auf dem Gebiet der Weiterbildung von jährlich 2.800 Unterrichtsstunden (UStd.) bzw. 2.600 Teilnehmertagen (TT) vorhalten, um anerkannt und somit förderfähig zu sein.

Das WbG verpflichtet die Kommunen, VHS zu unterhalten und die Grundversorgung an Weiterbildungsangeboten sicherzustellen. Dieses so genannte Pflichtangebot haben die VHS in Abhängigkeit von der jeweiligen Einwohnerzahl zu erbringen. Das Pflichtangebot beträgt ab 25.000 Einwohner/innen 3.200 UStd. und erhöht sich ab 60.000 Einwohnern/innen je angefangene 40.000 Einwohner/innen um jeweils 1.600 UStd.

Die WBE-AT haben gemäß WbG Anspruch auf Bezuschussung durch das Land. Das WbG bestimmt darüber hinaus, dass der Landeszuschuss insgesamt den im Jahr 1999 für die Einrichtungen möglichen Höchstförderbetrag nicht überschreiten darf. Dies betrifft nicht nur die Förderung der durchgeführten UStd. und TT, sondern auch der besetzten Stellen.



Je geförderte 1.600 UStd. (VHS) bzw. 1.400 UStd. (WB-AT)/1.300 TT (WB-AT) gewährt das Land Zuschüsse zu den Kosten einer mindestens im Umfang von 75 Prozent hauptamtlich oder hauptberuflich besetzten Stelle (Stellenförderung). Die Höhe der Förderung von hauptberuflich tätigen, pädagogischen Mitarbeiter/inne/n (HPM) richtet sich wie bei UStd. und TT nach den im jeweiligen Haushaltsgesetz vorgegebenen Durchschnittsbeträgen. Diese wurden im Zusammenhang mit der Novellierung des WbG im Haushaltsgesetz 2000 deutlich angehoben. Ziel sollte es sein, durch eine bessere Personalförderung die Qualität der Weiterbildung zu sichern.

Sowohl für die VHS als auch die WBE-AT - mit Ausnahme der Einrichtungen der Eltern- und Familienbildung - reduzieren seit 2003 die Haushaltsgesetze (HG) die Förderung um einen Konsolidierungsbeitrag von aktuell 28 Prozent. Für die Einrichtungen der Eltern- und Familienbildung beträgt der Konsolidierungsbeitrag 20 Prozent. Im Jahr 2004 wurde das WbG dahingehend ergänzt, dass der Gesamtbetrag der Zuweisung an die VHS um einen Betrag von 5 Mio. Euro gekürzt wird, der für die gesonderte Finanzierung von Lehrgängen zum nachträglichen Erwerb von Schulabschlüssen gemäß § 6 WbG zur Verfügung gestellt wird.

### **Ausgangslage/Befunde**

Die LRH-Prüfung aus dem Jahr 2007 kam zu dem Schluss, dass durch die Übergangsregelungen, die Änderungen des WbG in Zusammenhang mit der Novellierung und die haushaltsgesetzlichen Ergänzungen über die Jahre hinweg eine äußerst verwirrende und komplizierte Regellage entstanden ist, die kaum noch nachvollziehbar sei. Insbesondere wird auf die ungleichgewichtige Verteilung der Fördermittel auf die VHS verwiesen, die zu Lasten des Landeshaushalts gehe und einer neuen Regelung bedürfe. Zudem gewährleiste die aktuelle Fördersystematik den Einrichtungen einen individuellen Bestand an Landesmitteln auf Basis ihres Förderanspruchs des Jahres 1983, was der Vorstellung einer an aktuellen Bedarfen orientierten Weiterbildung zuwiderläuft.

Sowohl in der Weiterbildungslandschaft als auch im Gesetzgebungsverfahren bestand parteiübergreifend dahingehend ein Konsens, dass die Fördermittel des Landes für die einzelnen Träger und Einrichtungen ungekürzt bleiben sollten. Das Ziel war es, das Zuweisungsverfahren unter Beibehaltung der För-

dersumme grundlegend zu vereinfachen. Den Befund einer gelungenen Vereinfachung lassen unsere Gespräche mit den betreffenden Akteuren (Bezirksregierungen/Einrichtungsträger) jedoch nicht zu. Allerdings wurden die verbesserte Personalförderung und das Festhalten an der Hauptamtlichkeit als Qualitätsmerkmal des novellierten WbG herausgestellt.

Zudem stellt der LRH fest, dass es nicht gewährleistet sei, dass die Landesförderung wie beabsichtigt nur in gesellschaftlich relevante Maßnahmen fließe. Zwar enthält das WbG eine thematische Beschreibung des Pflichtangebots, doch sei diese laut LRH 2007 noch weitestgehend unbestimmt gewesen. Zudem waren Bezirksregierungen, Träger und Einrichtungen angehalten, sich auf die Inhalte eines nach Ablauf der Übergangszeit für alle verbindlichen Förderbereichs zu verständigen. Mit dem Runderlass vom 20.12.2005 wurde die landeseinheitliche Anwendung des Förderbereichs gemäß § 11,2 WbG gewährleistet.

Unsere Untersuchungen haben ergeben, dass die meisten VHS das im Weiterbildungsgesetz als Pflichtangebot festgesetzte Unterrichtsstundenvolumen mit ihrem Angebot im gemeinwohlorientierten Themenspektrum deutlich übererfüllen.

Auch haben unsere Gespräche mit Trägern und Bezirksregierungen gezeigt, dass die Definition des gemeinwohlorientierten Themenspektrums in § 11, 2 WbG zwar vergleichsweise offen ist, dadurch aber eine diskursive Präzisierung zwischen Einrichtungen und prüfenden Instanzen ermöglicht und auch praktiziert wurde. Regional- und zielgruppenspezifischen Besonderheiten kann somit Rechnung getragen werden. Sowohl die prüfenden Instanzen als auch die Einrichtungen sind mit dieser aufwandsarmen und pragmatischen Lösung zufrieden und sehen darin einen eigenen wesentlichen Beitrag bei der Umsetzung des Gesetzesauftrages.

Darüber hinaus zeigen unsere bisherigen Ergebnisse, dass sich der Aufgabenbereich und das Arbeitsvolumen der pädagogisch Mitarbeitenden in den Weiterbildungseinrichtungen stark vergrößert und differenziert haben bzw. schon immer wahrgenommene Aufgaben eine neue Aufmerksamkeit erfahren. Neben den Aufgaben, die durch die Verwaltung der Einrichtung und die Planung und Durchführung von Bildungsangeboten entstehen, haben sich ver-

stärkt neue Arbeitsformen entwickelt, die durch die vielfältigen Kooperationen und die dadurch entstehenden Projekte, durch das Übermitteln von Bildungsinhalten jenseits des Seminarraums, durch das Organisieren von Ausstellungen und Theater sowie durch das Erbringen von Supportleistungen (z.B. Beratungsangebote, Einstufungstests, Informationsveranstaltungen und eigene Datenbanken mit Veranstaltungshinweisen) entstanden sind. Das Bereitstellen solcher Angebote erfordert von den Mitarbeitenden zusätzlich zu ihren alten und neuen Aufgaben ein hohes Maß an Arbeitsbereitschaft und Engagement, welches auf Dauer mit dem bestehenden Fördersystem nicht zu gewährleisten ist.

Weiter bestätigen das MSW-geförderte Projekt „Potenziale der Weiterbildung über den Zugang zu sozialen Gruppierungen entwickeln“ wie auch unsere Befunde den seit Jahrzehnten bekannten Sachverhalt, dass bildungsferne Gruppen in der Gewinnung für Weiterbildung und Betreuung weitaus ressourcenintensiver sind als andere und dass die geltenden Förderbedingungen eine effektive Unterstützung nicht hinreichend gewährleisten. Der Fokus auf spezielle Zielgruppen ergibt sich durch die Aufgabe öffentlicher Weiterbildung, zur Integration (in der EU-Diktion: „Inklusion“) beizutragen, welche im Zuge der Internationalisierung und des Strukturwandels zunehmend an Relevanz gewinnt. Im Bericht zur Situation der Weiterbildung in NRW heißt es unterstützend dazu: „Zu der geförderten gemeinwohlorientierten Weiterbildung gehören auch Angebote an gesellschaftliche Gruppen, die besonderer Unterstützung bedürfen, damit sie unabhängig von staatlicher Hilfe eigenverantwortlich leben und arbeiten können.“ (MSW: Bericht zur Situation der Weiterbildung in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2007, S. 4).

### **Handlungsoptionen**

Mit Blick auf die nachweislichen Unstimmigkeiten innerhalb der aktuellen Förderung empfehlen wir eine Neuregelung. Hier bieten sich verschiedene Handlungsoptionen an, die noch zu entwickeln und zu konkretisieren sind. Sie konzentrieren sich auf die Förderung der VHS.

Im weiteren Verlauf der Evaluation müssen die Konsequenzen, die sich entsprechend der jeweiligen Handlungsoptionen für die Förderung der WBE-AT ergeben, in ein Gesamtkonzept überführt werden.

### Option 1:

Eine Möglichkeit ist die Förderung allein eines Pflichtangebotes, welches sich an der aktuellen Einwohnerzahl orientiert und nach UStd. bemessen wird, die zugleich Grundlage der Stellenförderung sind. In Verbindung mit den in den jährlichen Haushaltsgesetzen festgelegten Durchschnittsbeträgen wäre es dabei möglich, die Landesförderung an den finanziellen Möglichkeiten des Landes auszurichten und an dem Qualitätsmerkmal „Hauptamtlichkeit“ festzuhalten. Diese Option beinhaltet eine Ausrichtung an aktuellen und sachgerechten Bedarfskriterien. Im weiteren Verlauf der Evaluation ist daher auch der Frage nachzugehen, wie die neuen Aufgabenformen (Supportangebote) und die geforderte zielgruppenspezifische Förderung auf Grundlage der Standards (Angebots- und Stellenförderung) einzubeziehen sind.

### Option 2:

Eine zweite Option bestünde darin, die Landesmittel für Weiterbildung den Kommunen pauschal zuzuweisen. Um Aussagen darüber treffen zu können, wie eine solche Zuweisung des Landes an die Kommunen erfolgen könnte, welche Regeln vorzugeben wären und welche Konsequenzen daraus entstünden, müssen im Verlauf der Evaluation weitere Erkenntnisse gewonnen werden. Hier stehen die Kommunen im Fokus, die in einem nächsten Schritt befragt werden.

Auf Einrichtungsebene wird es diesbezüglich insbesondere um die Frage gehen, wie ein Wegbrechen der „Stellenförderung“ zu bewerten ist.

Ein zentrales Element stellt auch bei dieser Option die Sicherstellung eines bedarfsdeckenden Angebots mit Weiterbildung, wie sie in § 4 WbG beschrieben ist, dar. Diese ist bisher von den VHS und den WBE-AT erfolgreich übernommen worden. Ob die nicht anerkannten Einrichtungen bei dieser Aufgabe bzw. bei der Erfüllung der kommunalen Pflichtaufgabe (§ 10, 1 WbG) zu berücksichtigen wären, muss durch regionale Analysen noch abschließend geklärt werden. Unsere Befunde belegen, dass die Abgrenzung des gemeinwohlorientierten Themenspektrums in § 11 Abs. 2 WbG vergleichsweise offen erfolgt, eine diskursive Präzisierung zwischen Einrichtungen und prüfenden Instanzen ermöglicht und somit bereits regional- und zielgruppenspezifischen Besonderheiten Rechnung tragen kann. Auf dieser funktionierenden Basis könnte die Entwicklung einer pauschalisierten Förderung aufbauen.

### Option 3:

Denkbar wäre auch eine rechtlich verankerte Aufteilung der jährlichen Haushaltsmittel zur Förderung der Weiterbildung nach WbG in eine Grundförderung und eine wettbewerbliche Förderung. Zusätzlich zu einer Grundförderung (z.B. wie bei Option 1) ist es den Einrichtungen möglich, sich in einem wettbewerblichen Verfahren für zusätzliche Finanzmittel zu bewerben. Dieser „Innovationspool“ wird durch einen Anteil  $x$  der Gesamtfördersumme gespeist (z.B. 10 %) und getrennt nach Einrichtungsgruppen (derzeit VHS und WBE-AT) geführt. Das aktuelle WbG beschränkt sich derzeit auf eine institutionelle Angebotsförderung. Im Sinne einer gezielten Weiterentwicklung der nordrhein-westfälischen Weiterbildungslandschaft erscheint es jedoch angebracht, die bestehende Fördersystematik um so genannte Innovationsmaßnahmen zu ergänzen. „Innovativ“ meint nicht notwendigerweise „neu“ im Sinne von „noch nie da gewesen“. Innovativ sind vor allem auch Vorgehensweisen, die an Bestehendes anknüpfen und Selbststeuerungskräfte aktivieren.

Vorstellbar sind verschiedene Modelle, welche die unterschiedlichen Handlungsbedarfe aufgreifen. So besteht auf bildungsprofessioneller Ebene im Sinne der Teilnehmerorientierung ein Bedarf an lernbiografieorientierten Bildungsangeboten, die sowohl die regionale als auch die soziale Chancengleichheit berücksichtigen. Ein weiterer Schwerpunkt könnte in der Entwicklung und Erprobung einer trägerübergreifenden Bildungsberatung liegen oder auch in Kooperations- und Koordinationsmaßnahmen, die sich an der Programmatik des Lebensbegleitenden Lernens orientieren.

### **Handlungsempfehlungen**

Die zentrale Handlungsempfehlung ist, dass die bisherige Regelung zu überarbeiten ist. Wir halten eine Kombination der drei Handlungsoptionen für am besten geeignet, Fördergerechtigkeit, Bedarfsgerechtigkeit und Wettbewerb miteinander zu verbinden. Das bedeutet: Festlegung einer Pauschale auf der Basis von Einwohnerzahl und ggf. Einwohnerdichte, kontrollierte Verwendung dieser Pauschale für Angebote in Seminarform bzw. für Supportstrukturen und hauptamtliches Personal bei Einführung einer wettbewerblichen Komponente in Form eines Innovationspools. Die konkrete Ausgestaltung einer solchen Kombinationslösung wird zum Abschluss der Evaluation vorgeschlagen.