

# Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes in NRW

Prof. Dr. Jörg Bogumil

Dr. David H. Gehne

Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kultur und Wissenschaft (MKW)

20.08.2019

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Weiterbildung in NRW</b>	<b>6</b>
2.1	Grundlagen und bundesweite Entwicklungstendenzen	6
2.2	Entstehung und Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes	9
2.3	Trägerstrukturen	13
2.4	Finanzierung	16
<b>3</b>	<b>Untersuchungsbereiche</b>	<b>21</b>
3.1	Finanzierung von Volkshochschulen und WbG-Einrichtungen in anderer Trägerschaft	21
3.2	Nachholen von Schulabschlüssen	27
3.3	Innovationspotenziale der WbG-Einrichtungen	35
3.4	Gemeinwohlorientiertes Grundangebot	40
3.5	Sonstige Themen	44
<b>4</b>	<b>Zusammenfassende Empfehlungen</b>	<b>47</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>50</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>53</b>
	<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</b>	<b>54</b>

# 1 Einleitung

Die Koalitionsvereinbarung der Landesverbände von CDU und FDP NRW sieht vor, für Volkshochschulen und Weiterbildungseinrichtungen in freier Trägerschaft eine angemessene und projektungebundene Grundausstattung sicherzustellen und dabei die Mittel für die institutionelle Förderung zu dynamisieren, die Mittel für das Nachholen von Schulabschlüssen zu erhöhen, die Digitalisierung in der Weiterbildung zu stärken und Weiterbildungseinrichtungen stärker in regionale Bildungslandschaften einzubinden. Hierzu soll das Weiterbildungsgesetz (WbG) aus dem Jahr 2000 möglichst in einem träger- und einrichtungsübergreifenden Konsens reformiert werden. Federführend zuständig ist das Ministerium für Kultur und Wissenschaft (MKW).

Das Verfahren und die zentralen Leitfragen für die anstehende Reform hat Herr PSts Kaiser in der Weiterbildungskonferenz des Landtags NRW am 27. Juni 2018 vorgestellt. Der Gesprächskreis für Landesorganisationen der Weiterbildung in NRW hat die aus seiner Sicht für die gemeinwohlorientierte Weiterbildung zentralen Handlungsfelder in einem „Eckpunktepapier“ zusammengefasst und in der o.g. Weiterbildungskonferenz vorgestellt. Die Fragestellungen zur Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes sind im Herbst 2018 auf Regionalkonferenzen vertieft diskutiert worden.

Zusätzliche Hinweise zur Weiterentwicklung des WbG erwartet das Ministerium für Kultur und Wissenschaft durch diese wissenschaftliche Expertise, mit der sie die Autoren dieser Studie im November 2018 beauftragt hat. Gegenstand dieser Expertise ist die *allgemeine Weiterbildung*, wie sie durch das WbG definiert ist. Spezifische Fragen zur beruflichen Weiterbildung und der Familienbildung sind explizit nicht Gegenstand des Gutachtens. Der Leistungsbeschreibung liegen die folgenden Leitfragen zugrunde:

## Untersuchungsauftrag und Leitfragen

- Wie können die Aufgaben und Leistungen der Weiterbildung für gesellschaftlichen Zusammenhalt und soziale Teilhabe sichtbar gemacht, im Kontext des gesamten Bildungssystems anerkannt und auf die Herausforderungen der Zukunft ausgerichtet werden?
- Wie können die fachlichen Vorgaben des Weiterbildungsgesetzes erfüllt werden, wenn Volkshochschulen und andere nach dem Weiterbildungsgesetz arbeitende Einrichtungen für ihre Angebote zukünftig neue Formate des Blended Learning bzw. des Online gestützten Lernens einsetzen und darüber neue gesellschaftliche Herausforderungen des digitalen Lehrens und Lernens aufgreifen?

- Welche Voraussetzungen müssen dafür geklärt sein, damit die Einrichtungen in der Lage sind, entsprechende am Bedarf orientierte Angebote zu entwickeln?
- Wie können zukünftig mehr Mittel als bisher gesetzlich festgelegt für die Finanzierung von Lehrgängen zum Nachholen eines Schulabschlusses zweckgebunden werden?
- Wie kann zukünftig im Weiterbildungsgesetz den u.a. durch Tarifierhöhungen bedingten Kostensteigerungen der Träger und ihrer Einrichtungen bei den finanziellen Leistungen des Landes Rechnung getragen werden (Dynamisierung)?

Unter Berücksichtigung dieser Leitfragen sollen vier Arbeitspakete bearbeitet werden, die in einen Schlussbericht münden:

#### **Arbeitspakete**

- Finanzierung: Angemessene und projektunabhängige Grundausstattung von Volkshochschulen und WbG-Einrichtungen in anderer Trägerschaft und Dynamisierung
- Stärkung der nachholenden Schulabschlüsse gem. § 6 WbG
- Innovationspotenzial der WbG-Einrichtungen entfalten und stärken
- Gemeinwohlorientiertes Grundangebot

Aufgrund des recht engen Zeitrahmens zur Erstellung des Gutachtens (vier Monate) war es nicht möglich, eigene aufwändige Befragungen und Primärerhebungen durchzuführen. Insofern unterscheidet sich diese Expertise von früheren umfassenden Evaluationen, die z.T. eine zweijährige Laufzeit hatten. Zur Bearbeitung der Arbeitspakete wurden umfangreiche Dokumenten- und Literaturanalysen durchgeführt. Berücksichtigt wurden dabei u.a. die umfassenden Evaluationsstudien des Deutschen Institutes für Erwachsenenbildung (DIE) aus dem Jahr 2011, der Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs) aus dem Jahr 2004 und von Giesecke u.a. aus dem Jahr 1997, der Bericht des Landesrechnungshofes aus dem Jahr 2007, der Weiterbildungsbericht NRW 2016, der Datenreport zum Jahr 2017, Dokumente der Weiterbildungskonferenzen der letzten Jahre und uns übersandte Stellungnahmen. Ergänzt wurde dieser Zugang durch ca. 30 Expertengespräche<sup>1</sup> mit ausgewählten Ansprechpartnern aus dem Akteursfeld der Weiterbildung in NRW (MKW, Landesorganisationen der Weiterbildung, verschiedene VHS, WBE – AT, Bezirksregierungen, Supportstelle Weiterbildung bei der QUA-LiS, kommunale Spitzenverbände).

#### **Vorgehen und Arbeitsplan**

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird nachfolgend jeweils nur die männliche Form verwendet, die weibliche Form ist dabei jeweils miteingeschlossen.

Im Folgenden wird ein Überblick über die durchaus vielfältige Weiterbildungslandschaft gegeben, indem aktuelle Entwicklungstendenzen, die Entstehung und bisherige Weiterentwicklung des WbG in NRW, die Trägerstrukturen und die Finanzierungsmodalitäten geschildert werden. In Kapitel 3 orientieren wir uns an den vier in der Ausschreibung genannten Untersuchungsbereichen. Eine Zusammenfassung rundet den Bericht ab.

## **Gliederung des Berichtes**

## 2 Weiterbildung in NRW

### 2.1 Grundlagen und bundesweite Entwicklungstendenzen

Weiterbildung wird häufig auch als Erwachsenenbildung bezeichnet. Weiterbildung zielt im Kern darauf ab, nach Abschluss einer ersten Bildungsphase in der Schule, Hochschule oder Berufsausbildung, Angebote für das *lebensbegleitende Lernen* bereitzustellen. Die heutige Begriffsverwendung basiert auf einer Erweiterung des ursprünglichen Weiterbildungsbegriff des Deutschen Bildungsrates<sup>2</sup> in Richtung eines kompetenzbasierten lebenslangen Lernens (vgl. Dobischat u.a. 2019: 6). Demnach umfasst lebenslanges Lernen

„alles Lernen während des gesamten Lebens, das der Verbesserung von Wissen, Qualifikationen und Kompetenzen dient und (das) im Rahmen einer persönlichen, bürgergesellschaftlichen, sozialen, bzw. beschäftigungsbezogenen Perspektive erfolgt“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2001, zitiert nach ebd.).

Weiterbildung in diesem Sinne bezieht sich heute also auf ein Lernen über alle Lebensaltersstufen hinweg und unter Einbeziehung aller Lernformen (informelles Lernen, Anlernen oder Einarbeiten am Arbeitsplatz). Lebenslanges Lernen beinhaltet einen Trend zur ständigen Höherqualifizierung im Zuge einer sich zunehmend ausbreitenden Wissensgesellschaft. Mit den vieldiskutierten Phänomenen einer zunehmenden Individualisierung und Pluralisierung der Lebenslagen steigen die Anforderungen an die einzelnen Bildungskarrieren und damit prinzipiell auch die Bedeutung von Weiterbildungsmaßnahmen. Auch die Herausforderungen des demografischen Wandels, der Globalisierung sowie der Digitalisierung als gesellschaftlichem Entwicklungstreiber verändern tradierte Berufs- und Qualifikationsmuster und damit die Notwendigkeit einer ständigen Weiterbildung.

**Bedeutung von Weiterbildungsmaßnahmen steigt**

Weiterbildung ist also zur vierten Säule im öffentlichen Bildungswesen neben dem schulischen Primar- und Sekundärbereich und dem darauf aufbauenden Tertiärbereich im Hochschulwesen geworden.<sup>3</sup> Im Zuge der Bildungsexpansion in den 1970er Jahren erfolgte der zunehmende Ausbau der Weiterbildungslandschaft. Allerdings unterscheidet sich dieser Bereich deutlich von den anderen Bildungsbereichen hinsichtlich der Finanzierung, der Struktur und der Organisation.

**Vierte Säule im Bildungswesen**

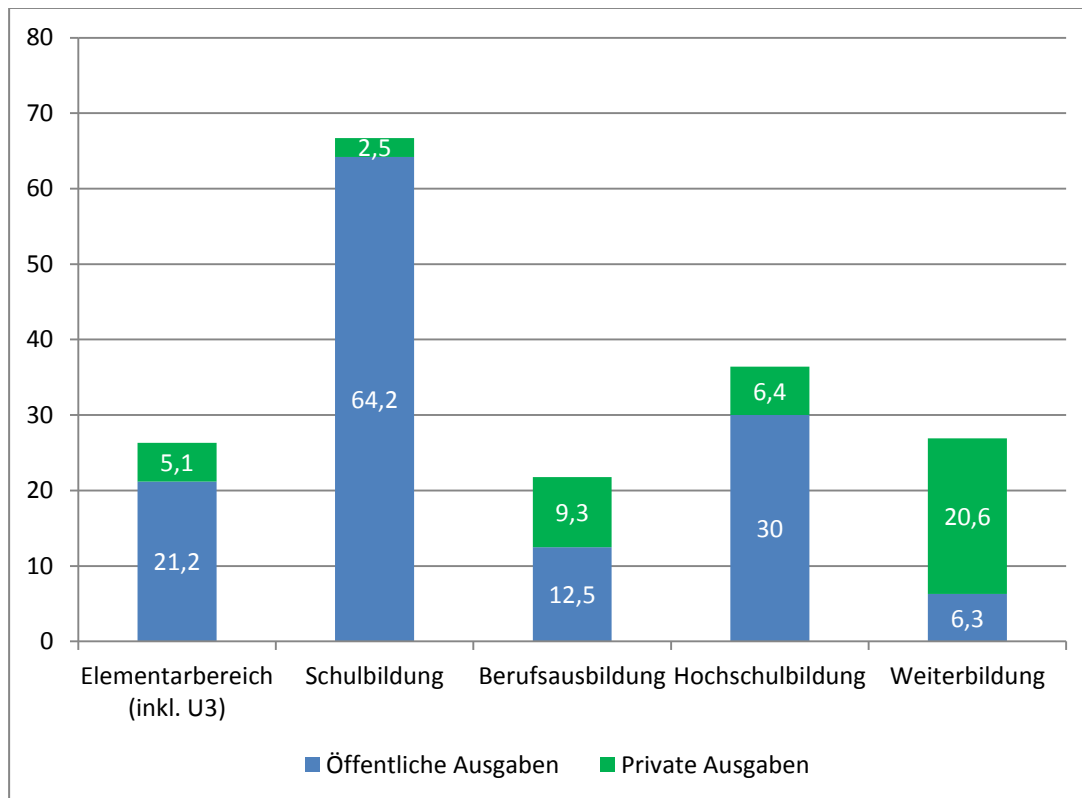
Betrachtet man zunächst die Bildungsgesamtausgaben nach Bildungssektoren, so entfällt nach einer neuen Untersuchung auf die Weiterbildung

---

<sup>2</sup> Nach einer frühen Definition des Deutschen Bildungsrats aus dem Jahr 1970 wird Weiterbildung als „Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach dem Ende einer ersten Bildungsphase und Aufnahme einer Erwerbstätigkeit“ gekennzeichnet.

<sup>3</sup> Der Vorschulbereich wird in dieser engeren Systematik nicht zum Bildungsbereich gezählt. Dennoch ist diese mittlerweile ein wichtiger Bildungssektor mit Gesamtausgaben von 26,3 Mrd. € und einem öffentlichen Finanzierungsanteil von 81% (vgl. Abbildung 1).

im Jahr 2015 mit insgesamt knapp 27 Mrd. € ein Anteil von knapp 15% der Bildungsausgaben (vgl. Abbildung 1).



**Abbildung 1: Bildungsgesamtausgaben nach Bildungssektoren im Jahr 2015**

Quelle: Eigene Darstellung nach Dobischat u.a. 2019: 19, in Mrd. €

Diese Summe ist insgesamt durchaus beachtlich, aber in den Bildungsgesamtausgaben sind auch die Beiträge der Betriebe und der Individuen enthalten. Bezüglich der Weiterbildung gibt es nun aufgrund verfassungsrechtlich, bundespolitisch und landespolitisch begründeter Entscheidungen einen wesentlichen Unterschied im Vergleich zu allen anderen Bildungssektoren. Bundesweit gilt: *Die öffentliche Finanzierung im Bereich der Weiterbildung ergänzt nur mit einem Anteil von 23% die privaten Ausgaben*, im Unterschied zum Schulbereich (öffentliche Finanzierung beträgt 96%) und zum Hochschulbereich (82%) oder der Berufsausbildung (58%, vgl. ebd.: 20). Weiterbildung muss also in hohem Maß von den Individuen selbst oder von den Betrieben finanziert werden. Selbst in der Berufsausbildung, in der es umfangreiche betriebliche Ausgaben im Bereich der dualen Ausbildung gibt, liegt der Anteil der öffentlichen Finanzierung bei 57%.<sup>4</sup> Zudem ist es insbesondere im Bereich der öffentlich

**Weiterbildung wird bundesweit größtenteils privat finanziert**

<sup>4</sup> Dobischat u.a. weisen in ihrer aktuellen Untersuchung für die Bertelsmann-Stiftung auf die Messprobleme zur Erfassung der Weiterbildungskosten und der Zurechnung zwischen öffentlich finanzierten und privaten Bildungsausgaben im Detail hin (2019: 21). Auch wenn es hier sicherlich Ungenauigkeiten gibt, so dass die einzelnen Prozentangaben nicht überinterpretiert werden sollten, sind die zentralen Aussagen davon weitgehend unberührt.

finanzierten Weiterbildung in den letzten fast 20 Jahren zu Einsparungen gekommen (vgl. Kapitel 2.4.).

Vor dem Hintergrund dieser überwiegend privaten Finanzierungsstruktur ist es nicht verwunderlich, dass Geringqualifizierte nicht zur Kerngruppe des Weiterbildungsgeschehens gehören. Viele Studien weisen nach, dass Weiterbildungsteilnahme vor allem eine Domäne höherqualifizierter Personen ist (z.B. Bilger u.a 2017). Für nur gering qualifizierte Personen findet Weiterbildung auf einem deutlich niedrigeren Niveau statt. Sie nehmen deutlich weniger an Weiterbildungsmaßnahmen teil (vgl. Wittenbrink/Frick 2018). Diese Polarisierung der Teilnehmerstrukturen wird schon seit langem diskutiert, ohne dass sich nennenswerte Veränderungen ergeben haben (vgl. Dobischat u.a. 2019: 8ff.).

Betrachtet man nun die Zuständigkeiten für Weiterbildungsmaßnahmen, so liegen diese aufgrund des im GG verankerten Bildungs- und Kulturföderalismus zunächst vor allem bei den Ländern. In allen Ländern gibt es daher spezifische Weiterbildungs- bzw. Erwachsenenbildungsgesetze. Dazu regeln die Länder Bildungsfreistellung durch eigene Gesetze oder erlassen in den Hochschulgesetzen Regelungen für wissenschaftliche Weiterbildung. Neben der Finanzierung der Angebote der Grundstrukturen durch die Länder fördern auch der Bund, die Kommunen, die Bundesagentur für Arbeit sowie die EU Weiterbildungsmaßnahmen. Allerdings ist es schwer möglich einen halbwegs transparenten Überblick über die äußerst heterogenen Fördermöglichkeiten zu erhalten, da es eine Vielzahl von Akteuren und Zuständigkeiten gibt.<sup>5</sup>

Die Länder (und Gemeinden) finanzieren anteilmäßig Volkshochschulen und andere Weiterbildungsträger, Fach- und Abendschulen und Einrichtungen der Lehrerfortbildung. Der Bund unterhält ein eigenes Institut für Berufsbildung, fördert Bildungseinrichtungen von Tarifparteien, Kammern und Verbänden und fördert Weiterbildungsmaßnahmen im SGB II. Berufliche Weiterbildung nach SGB III wird von der BA gefördert. Gemeinsam finanzieren Bund und Länder das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung und Maßnahmen nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG). Bund, Länder und Kommunen fördern zudem die Weiterbildung der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst, erteilen über Förderprogramme verschiedenste Bildungsschecks und ermöglichen die steuerliche Absetzbarkeit von Weiterbildungsmaßnahmen (vgl. Walter 2015).

---

<sup>5</sup> Wichtige Gesetze im Bereich der Weiterbildung sind das Berufsbildungsgesetz (BBiG), das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG, Meister-BaföG), das dritte Sozialgesetzbuch (SGB III), das Aufenthaltsgesetz (Auf-EntG), das Fernunterrichtsschutzgesetz (Fern-USG), das Hochschulrahmengesetz (HRG) und das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) sowie –speziell im Hinblick auf die betrieblich finanzierte Weiterbildung – das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG), das Tarifvertragsgesetz (TVG) und das Kündigungsschutzgesetz (KSchG) (vgl. Dobischat/Fischell/Rosendahl 2015).

**Teilnehmerstruktur**

**Komplexe Zuständigkeitsstrukturen im Bundesstaat**



Weiterbildung kann zudem grob in die allgemeine, berufliche und politische Weiterbildung unterteilt werden. Zudem können Angebote der Familienbildung mittlerweile als eigener Bereich betrachtet werden. Zwischen allen Bereichen gibt es naturgemäß Überschneidungen.

**Verschiedene Weiterbildungsbereiche**

Auch in NRW sind die Zuständigkeiten vielfältig. Für die Eltern- und Familienbildung ist das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI) zuständig, für die politische Bildung, die allgemeine Weiterbildung und das Arbeitnehmerweiterbildungsgesetz (AWbG) ist das MKW zuständig. Die Aufgaben der allgemeinen Weiterbildung waren im Laufe der Jahre zudem wechselnden Ressorts zugeordnet, bis zum Jahr 2000 das jeweilige Kultusministerium bzw. Schulministerium, anschließend von 2000 bis 2005 das jeweilige Arbeitsministerium, danach das Ministerium für Schule und Weiterbildung und ab 2017 das MKW.

**Vielschichtige Zuständigkeiten auch in NRW**

## **2.2 Entstehung und Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes**

Das Land NRW hat in der Landesverfassung (Art. 17) die Förderung der Erwachsenenbildung verankert. Umgesetzt wird diese Verpflichtung vor allem durch die Regelungen des Weiterbildungsgesetzes (WbG), welches seit 1974 besteht und im Jahr 1982 erstmals novelliert wurde. Zurzeit gilt das WbG in der novellierten Fassung aus dem Jahr 1999 (bekanntgemacht am 14.4.2000). Die damals beschlossenen fünfjährigen Übergangsregelungen wurden im Rahmen der Haushaltsgesetze 2004/2005 unbefristet in das WbG übernommen.

**Weiterbildungsgesetz NRW**

Ab dem 1.1.2006 trat insbesondere die landeseinheitliche Anwendung des Förderbereiches gem. § 11 Abs. 2 WbG in Kraft (vgl. den Erlass vom 20.12.2005). Im Weiterbildungsgesetz von 1999 wird die frühere Fassung der in § 3 WbG enthaltenen Gliederung in getrennte Sachbereiche durch eine allgemeine übergreifende Definition der Inhalte und Bereiche der Weiterbildung ersetzt. Zudem wird das Zuweisungsverfahren stark vereinfacht und auf das für die Sicherung des Zuwendungszwecks unerlässliche Mindestmaß reduziert. Die kommunalen Träger erhalten seitdem die Mittel für die Volkshochschulen ohne Einzelfestsetzung als Zuweisung. Die anderen Träger erhalten ihre Mittel weiterhin durch Einzelfestsetzung. Einzelprüfungen finden generell nicht mehr statt, sondern nur, wenn dies aus Anlass eines Einzelfalls zur Ermittlung des Sachverhalts erforderlich erscheint.

**Erlass**

Mit der Novellierung des Weiterbildungsgesetzes 1999 wurde die Weiterbildungsförderung „gedeckt“. Anschließend erfolgten im Rahmen der Haushaltsgesetze verschiedenste Einsparmaßnahmen, die als Konsolidierungsbeiträge bezeichnet wurden. Erst ab 2016 erfolgte eine deutliche Reduzierung der Konsolidierungsmaßnahmen (Stichwort „Geflüch-

**Finanzielle Deckelung und Konsolidierungsbeiträge**

tete). Die neue Koalition aus CDU und FDP nahm 2017 die Kürzungen dauerhaft zurück.

In § 1 des WbG wird ein Recht auf Weiterbildung festgeschrieben:

„Jede und jeder hat das Recht, die zur freien Entfaltung der Persönlichkeit und zur freien Wahl des Berufs erforderlichen Kenntnisse und Qualifikationen zu erwerben und zu vertiefen.“ (§ 1 Absatz 1 WbG).

Das WbG regelt u.a. die Aufgabe der Weiterbildungseinrichtungen, die Zugänglichkeit der Angebote für alle, die Ziele der Weiterbildungsmaßnahmen sowie die Kostenverpflichtungen des Landes. Einrichtungen der Weiterbildung (WBE) haben die Aufgabe das erforderliche Bildungsangebot bereitzustellen. Unterschieden wird zwischen den Bildungseinrichtungen in kommunaler Trägerschaft, den Volkshochschulen (VHS), und den anerkannten Bildungsstätten in anderer Trägerschaft (WBE-AT). Das WbG sichert jeder Einrichtung ein leistungsbezogenes Budget. Förderparameter sind Stellen, Unterrichtsstunden (Ust) und Teilnehmertage (Tt). Das Budget wird durch besetzte Stellen und durchgeführte Unterrichtsstunden begründet. Neu anerkannte Einrichtungen kommen im fünften Haushaltsjahr nach ihrer Anerkennung in die Förderung.

## **Grundlagen der Förderung**

Die Wirksamkeit des WbG wurde mehrfach umfassend evaluiert (Giesecke u. a. 1997, sfs 2004, DIE 2011) und die Zuweisungen und Zuschüsse für Einrichtungen der Weiterbildung wurden im Jahr 2007 vom Landesrechnungshof überprüft.

## **Bisherige Evaluationen**

Die erste Evaluation aus dem Jahr 1997 war eine wichtige Grundlage für die Novellierung des WbG im Jahr 1999. Einerseits ergab sie prinzipiell eine große Zustimmung und Akzeptanz zum nordrhein-westfälischen WbG und seinen Kernelementen wie der Zuweisung der Weiterbildung als kommunale Pflichtaufgabe, der Pluralität der Trägerlandschaft und der inputorientierten Förderung durch institutionelle Förderung und Stärkung der Hauptamtlichkeit und Professionalität des pädagogischen Personals (Giesicke u.a. 1997: 191). Andererseits wurden der finanzielle Umfang der Landesförderung kritisiert und einige sonstige Veränderungsvorschläge gemacht. Auf der Grundlage dieses Gutachtens wurden durch das novellierte WbG der regionale Wirksamkeitsdialog, die Regionalkonferenzen, die Weiterbildungskonferenz des Landtags, neue Qualitätssicherungsverfahren, eine Verschärfung der Anerkennung von neuen Einrichtungen und die Definition übergreifender Inhalte und Bildungsbereiche anstatt der bis dahin bestehenden sieben gleichwertigen Sachgebiete eingeführt. Abgeschafft wurde das Instrument der Weiterbildungsentwicklungsplanung (vgl. hierzu sfs 2004: 4: 19ff.). Die Forderung zu einer Neu-Ressortierung der Weiterbildungsaktivitäten zu kommen, lässt sich zwar nicht im Gesetz festschreiben, da dies von jeder Landesregierung neu bestimmt werden kann, allerdings wurden zunächst die Weiterbildungsaktivitäten im Arbeitsministerium gebündelt (mit Aus-

## **Evaluation 1997**

nahme der Familienbildung) und ein Landesinstitut für Qualifizierung (LfQ) neu gegründet durch die Zusammenführung der Abteilung Weiterbildung des Landesinstitutes in Soest mit dem Institut für internationale Berufsbildung in Solingen.

Die zweite Evaluation aus dem Jahr 2004 zielte darauf ab, die Wirksamkeit des novellierten WbG zu überprüfen und Vorschläge für künftige Förderstrategien zu entwerfen (sfs 2004: 9). Sie kommt zum Ergebnis, dass sich das novellierte WbG bewährt hat und nur behutsam modifiziert werden sollte. Aus ihrer Sicht haben sich der Regionalisierungsansatz, die Weiterbildungskonferenz und der Wirksamkeitsdialog bewährt, allerdings sei es durch den Verzicht auf die landesweite Berichterstattung zu einem Verlust an Controlling gekommen. Bis zum Jahr 2010 sollten „tragfähige Unterstützungsstrukturen für die Gestaltung des Einstiegs in Systeme Lebensbegleitenden Lernens geschaffen“ werden (ebd.: 150). Vorgeschlagen werden insbesondere lokale Arbeitsgemeinschaften, lokale Weiterbildungsbeiräte, ein Landesausschuss Lebenslanges Lernen, die Einführung eines Kennzahlensystems/Berichtswesen für alle vom Land geförderten Anbieter von Weiterbildungsleistungen sowie der Abschluss von Vereinbarungen. Die Finanzmittel sollten so aufgeteilt werden, dass 85% der Haushaltsmittel für Zuweisungen an die Weiterbildungsträger, 10% für Regionalfonds und 5% für Innovationen ausgegeben werden (ebd.: 154). Die Schere zwischen den Erwartungen an die öffentliche Weiterbildungsfinanzierung und den zur Verfügung stehenden Ressourcen hat sich aus der Sicht der damaligen Evaluation allerdings weiter verschärft.

**Evaluation 2004**

Der Landesrechnungshof hat 2007 die Zuweisungen und Zuschüsse für die Einrichtungen der Weiterbildung überprüft. Im Ergebnis kritisiert er die Übergangsregelungen aus dem Jahr 1999 massiv und führt aus, dass das Gesetz nicht mehr stimmig sei und zu einer ungleichgewichtigen Verteilung der Fördermittel führe. Die Förderpolitik des Landes orientiere sich nicht mehr an dem über die Bevölkerungszahl operationalisierten Bedarf. In der Konsequenz wird ein bedarfsorientiertes, nachvollziehbares und gerechtes Fördersystem gefordert. Als Folge dieser Prüfung erfolgte Ende 2008 die Vergabe eines umfassenden Evaluationsauftrages an das Deutsche Institut für Erwachsenenbildung (DIE).

**Landesrechnungshof 2007**

Das 370 Seiten umfassende Evaluationsgutachten des DIE aus dem Jahr 2011 formuliert umfassende Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Weiterbildung. Dabei zielen die Vorschläge unter dem Motto „Lernende fördern - Strukturen stützen“ darauf ab, bildungsferne Zielgruppen besser zu erreichen, Fördermittel gerechter zu verteilen, die Transparenz und Leistungsbilanzierung zu erhöhen, die Verwaltung zu vereinfachen, die Hauptberuflichkeit und die Professionalität zu stärken, die Weiterbildungsqualität zu erhöhen, erweiterte Dienstleistungen zu berücksichtigen und zu einer kohärenten Steuerung durch die Landesregierung beizutragen.

**Evaluation 2011**

gen. Die Empfehlungen beziehen sich im Einzelnen auf die Bereiche Gemeinwohlorientierung, Fördersystematik, Qualität, Zweiter Bildungsweg, Beratung und Werbung, Arbeitnehmerweiterbildungsgesetz, Berichtssystem sowie Landespolitik (vgl. DIE 2011: 296ff.). Ausgehend davon, dass sich die Angebote von VHS und WBE-AT ergänzen, soll die Erfüllung der kommunalen Pflichtaufgabe weiterhin exklusiv von den VHS übernommen und das gemeinwohlorientierte Themenspektrum weiter präzisiert werden. Ebenfalls soll die Förderung benachteiligter Zielgruppen beibehalten werden. Zur Neuordnung der Fördersystematik wird ein Mischsystem aus nachfrageorientierter, angebotsorientierter und strukturbezogener Förderung vorgeschlagen. Weiterhin finden sich Empfehlungen zur Veränderung der Anerkennungsverfahren, zur Verbesserung der Professionalität, zur Stärkung des Zweiten Bildungsweges, zur Weiterbildungsberatung, zur Gründung einer interministeriellen AG Weiterbildung und zum Ausbau des Berichtswesens.

Im Rahmen der von der damaligen Ministerin Löhrmann erstmals einberufenen besonderen „Weiterbildungskonferenz“ wurde 2011 über die Entwicklungsperspektiven der Weiterbildung in NRW diskutiert. In einer anschließenden einjährigen Arbeitsphase erarbeitete diese Weiterbildungskonferenz Empfehlungen, die Ende 2012 veröffentlicht wurden.<sup>6</sup> Behandelt wurden verschiedenen Themen, u.a. zur Stärkung des ZBW, der Alphabetisierung und der Grundbildung, zur Einrichtung eines Landesbeirats und einer Interministeriellen Arbeitsgruppe sowie zur Professionalisierung. Die Empfehlungen des DIE zur WbG-Fördersystematik wurden zunächst nicht umgesetzt. Man kam überein, zuerst ein landesweites Berichtswesen aufzubauen, das als Grundlage für weiterführende Überlegungen dienen sollte.

Ziel des (Wieder-) Aufbaus eines landeseigenen Berichtswesens war es, Hilfestellungen bei der Beurteilung der Wirksamkeit öffentlicher Förderung zu gewährleisten und als Grundlage für weiterführende Überlegungen zur Veränderung der Fördersystematik zu dienen. Zudem soll es dazu beitragen, die Arbeit der gemeinwohlorientierten Weiterbildung in NRW, deren vielfältige Leistungen und deren Anpassungsfähigkeit an sich verändernde gesellschaftliche Bedingungen besser sichtbar zu machen. Verständigt wurde sich auf ein „schlankes Berichtswesen“, das mit möglichst wenig Aufwand von den Weiterbildungseinrichtungen bedient werden und anschlussfähig an bereits bestehende Berichtssysteme sein kann, wie die VHS-Statistik, die Weiterbildungsstatistik im Verbund, den Adult Education Survey sowie das von der Landeszentrale für politische Bildung NRW (LZpB NRW) bereits etablierte Berichtswesen. Ein erster

**Weiterbildungsbericht**

---

<sup>6</sup> [https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB\\_II/II.1/Pressemitteilungen-Informationen-Aufmacher/Pressemitteilungen-Informationen/Pressemitteilungen/Die\\_Jahre\\_2001\\_bis\\_2014/2012/12/1412\\_PM\\_Weiterbildung.jsp](https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_II/II.1/Pressemitteilungen-Informationen-Aufmacher/Pressemitteilungen-Informationen/Pressemitteilungen/Die_Jahre_2001_bis_2014/2012/12/1412_PM_Weiterbildung.jsp) (18.04.2019), siehe auch Kleemann 2018, S. 118.

Weiterbildungsbericht für das Berichtsjahr 2016 wurde im Jahr 2018 vorgelegt. Im Jahr 2019 folgte die Fortschreibung in Form eines weniger ausführlichen Datenreports für das Berichtsjahr 2017 (vgl. Kleemann 2018 und 2019). Der Weiterbildungsbericht ist als eine Vollerhebung aller Einrichtungen der gemeinwohlorientierten Weiterbildung in NRW angelegt, die Rücklaufquoten der Einrichtungen, die Daten gemeldet haben, betragen für das Jahr 2016 95% und für das Jahr 2017 93%.

### 2.3 Trägerstrukturen

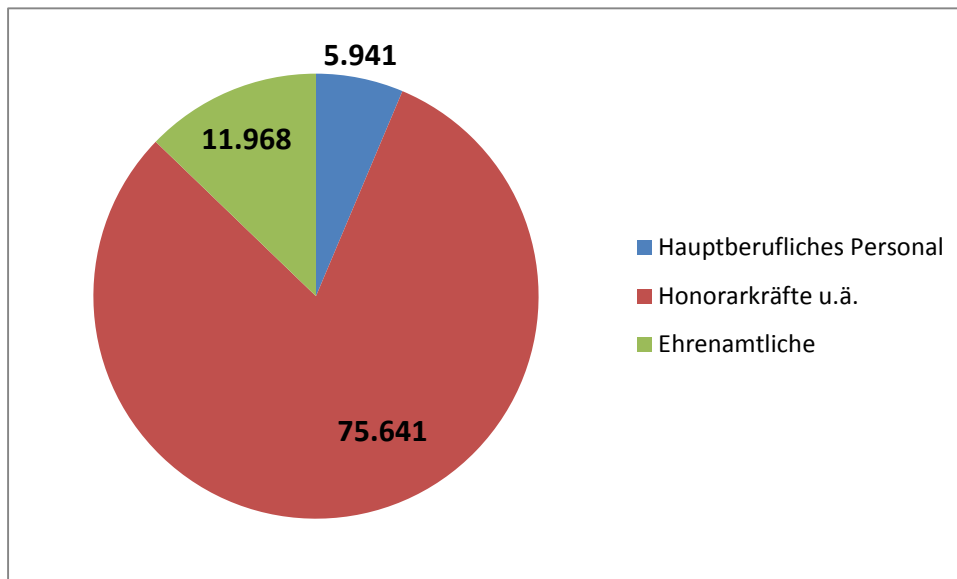
Grundsätzlich unterscheidet das WbG zwischen Bildungsstätten in kommunaler Trägerschaft, den Volkshochschulen, und anerkannten Einrichtungen in anderer Trägerschaft (WBE-AT). Die VHS haben die Aufgabe, eine wohnortnahe Grundversorgung mit Weiterbildungsangeboten sicherzustellen. Der Umfang dieses Pflichtangebotes richtet sich nach der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner der jeweiligen Kommune. Unter den WBE-AT werden alle Einrichtungen gefasst, die eine Anerkennung nach dem WbG und keine zusätzliche Anerkennung als Einrichtung der politischen Bildung oder als Einrichtung der Familienbildung haben. Daneben gibt es im Bereich der gemeinwohlorientierten Einrichtungen noch die Einrichtungen der Familienbildung, die als Einrichtungen der Eltern- und Familienbildung durch das zuständige Landesjugendamt anerkannt und mit mindestens drei Viertel ihres Angebots im Bereich der Eltern- und Familienbildung tätig sind. Ein vierter Typ sind die Einrichtungen der politischen Bildung, die eine Anerkennung nach WbG haben und die als Anbieter politischer Bildung eine Förderung der Landeszentrale für politische Bildung erhalten (vgl. Kleemann 2018: 9).

**VHS, WBE-AT, Familienbildung, politische Bildung**

Insgesamt sind 456 Weiterbildungseinrichtungen in NRW anerkannt, davon sind 435 im neuen Berichtswesen in NRW erfasst. Im Einzelnen sind dies (ebd.: 10f.):

- 130 VHS in kommunaler Trägerschaft, davon sind 60% in der Trägerschaft einer Gemeinde oder Stadt, 33% in einem Zweckverband von mehreren Kommunen und 7% befinden sich in der Trägerschaft von Landkreisen.
- Die dominante Rechtsform bei den 149 WBE-AT ist der eingetragene Verein mit 71%.
- Im Bereich der 110 Einrichtungen der Familienbildung liegt der Anteil an eingetragenen Vereinen ebenfalls bei 71%.
- Im Bereich der 46 anerkannten Einrichtungen der politischen Bildung liegt der Vereinsanteil bei 87%.

Insgesamt arbeiten laut Weiterbildungsbericht 2017 5.941 Personen hauptberuflich in Einrichtungen der Weiterbildung in NRW. Dazu kommen 75.641 Honorarkräfte und 11.968 Ehrenamtliche.

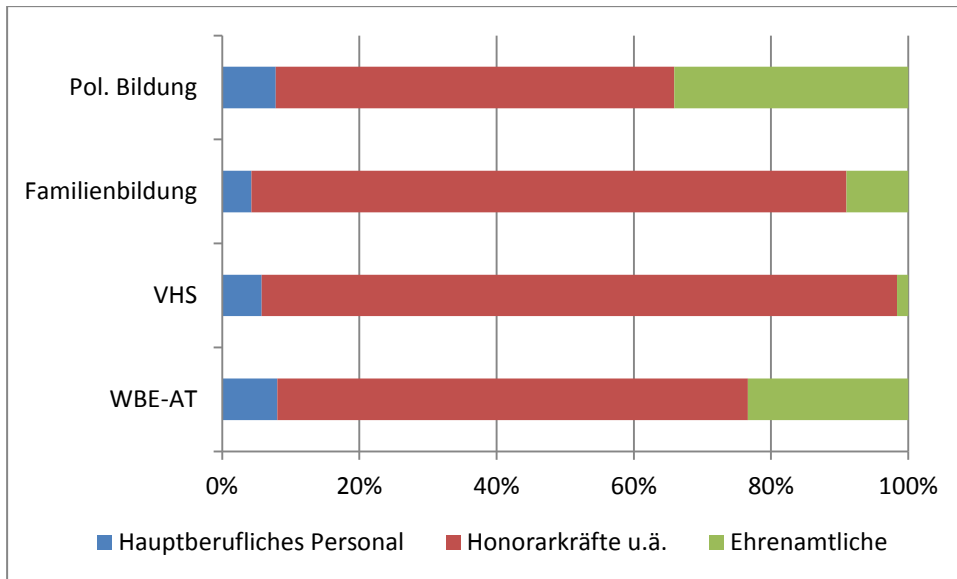


**Abbildung 2: Personal in der Weiterbildung in NRW 2017**

Quelle: Eigene Darstellung nach Kleemann 2019, 17.

Etwa 50% des hauptberuflichen Personals in der Weiterbildung aus den Gruppen Leitung, pädagogisches und Verwaltungspersonal sind WbG-gefördert beschäftigt.<sup>7</sup> Vergleicht man die Verteilung der drei Gruppen nach Anzahl der Personen der verschiedenen Träger, sind bei allen vier Trägertypen die Honorarkräfte quantitativ die größte Gruppe (vgl. Abbildung 3). Ehrenamtliche sind vor allem in der politischen Bildung und bei den WBE-AT im Einsatz, hauptberufliches Personal bildet bei allen Trägern die Basis mit Anteilen zwischen gut 4% in der Familienbildung und 8% bei den WBE-AT. Die durchschnittliche Größe der Einrichtungen der verschiedenen Träger gemessen am Personal kann man der Weiterbildungsberichterstattung nicht entnehmen.

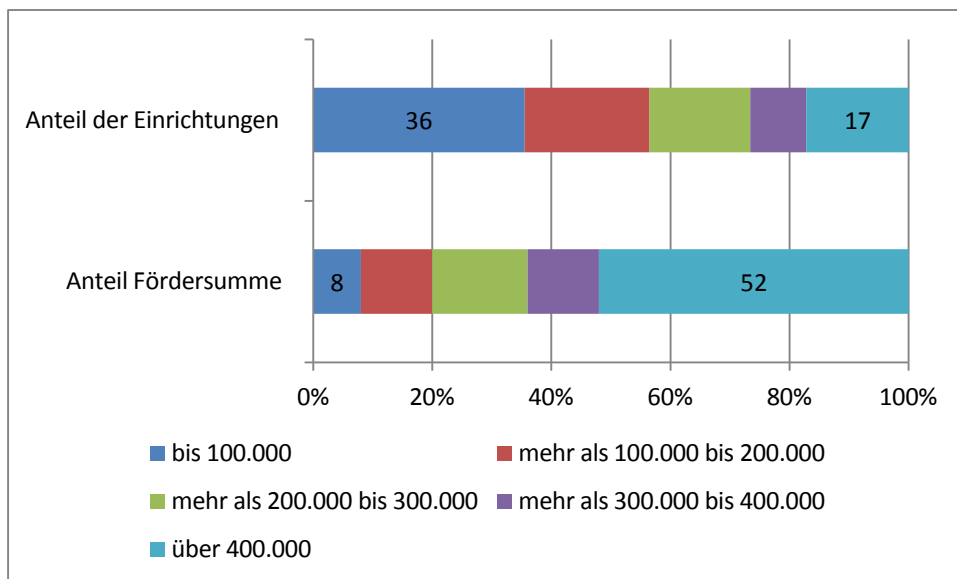
<sup>7</sup> Dem Bericht sind keine Zahlen zum Personal im Vergleich VHS und WBE-AT zu entnehmen.



**Abbildung 3: Verteilung des Personals bei verschiedenen Trägern in NRW 2017**

Quelle: Eigene Darstellung nach Kleemann 2019, 17.

Allerdings ist es möglich, die verschiedenen Einrichtungen nach der Größe der WbG-Fördersummen zu vergleichen, jedoch ohne Differenzierung nach der Trägerschaft.



**Abbildung 4: Verteilung WbG-Finanzierung nach Anzahl und Volumen in NRW 2017**

Quelle: Eigene Darstellung nach Kleemann 2019, 25.

36% der Einrichtungen erhalten eine Fördersumme bis 100.000 €, 17% der Einrichtungen dagegen erhalten eine Fördersumme über 400.000 €. Vergleicht man die Verteilung der Fördersumme insgesamt, erhalten die gemessen an der Fördersumme großen Einrichtungen (über 400.000 €)

über 50% der Fördersumme, während die kleinen unter 100.000 € 8% der Fördersumme erhalten.

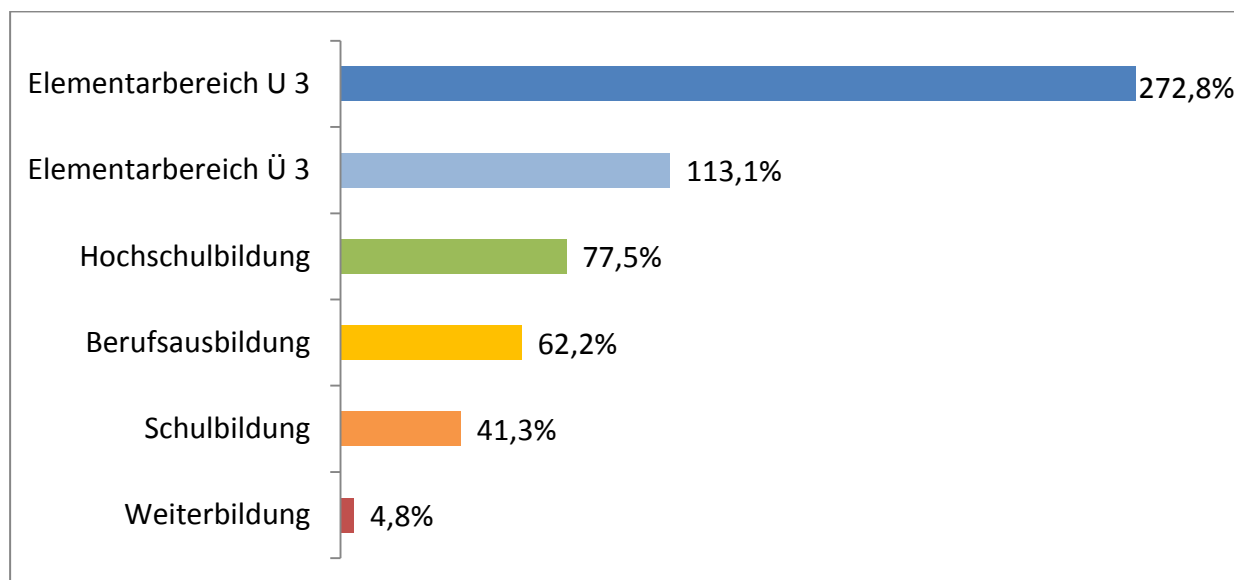
## 2.4 Finanzierung

In Kapitel 2.1 ist dargestellt worden, dass auf die Weiterbildung ein Anteil von knapp 15% bezogen auf die bundesweiten Bildungsgesamtausgaben im Jahr 2015 entfällt, was insgesamt knapp 27 Mrd. € ausmacht (vgl. Abbildung 1). Davon sind 23%, also 6,3 Mrd. €, öffentlich finanziert. Die Betriebe finanzieren ca. 41% und die Individuen ca. 35% der anfallenden Weiterbildungskosten. Im Vergleich zu den anderen Bildungsbereichen sind sowohl der absolute öffentliche Finanzierungsanteil als auch der Anteil öffentlicher Finanzierung am Gesamtvolumen gering. Berücksichtigt werden muss jedoch, dass die oben zitierte Untersuchung nur auf Daten bis zum Jahr 2015 zurückgreift. Seit dieser Zeit sind bezogen auf die Bundes- und Landesmittel in erheblichem Umfang zusätzliche Mittel insbesondere für Sprachkurse für Geflüchtete zur Verfügung gestellt worden bzw. wurden die Landesmittel für die Erwachsenenbildung erhöht (z.B. Hessen, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen).

Weiterbildung ist aber nicht nur der Bereich mit dem deutlich kleineren öffentlichen Finanzierungsanteil, sondern auch der Bereich, der im Gegensatz zu den anderen Bildungssektoren bundesweit im Vergleich zu 1995 mit 4,8% den geringsten Anstieg an öffentlichen Ausgaben aufwies (vgl. Abbildung 5).<sup>8</sup>

**Finanzstruktur in der Weiterbildung**

**Bundesweit seit 1995 nur geringer Anstieg der öffentlichen Ausgaben im Bereich der Weiterbildung**



**Abbildung 5: Öffentliche Ausgaben 2015 nach Bildungssektoren (im Vergleich zu 1995 in %)**

Quelle: Eigene Darstellung nach Dobischat u.a. 2019: 24

<sup>8</sup> Im gleichen Zeitraum haben die Betriebe ihre Ausgaben im Weiterbildungsbereich um ca. 25% gesteigert.



In allen anderen Bildungsbereichen sind im Vergleichszeitraum erhebliche Steigerungen zu beobachten. Dabei muss berücksichtigt werden, dass es 1995 kaum U3/Ü3 Förderung gab, so dass sich schon daraus in diesem Bereich die enormen Steigerungsraten erklären. Zudem muss die Förderung von Bildungssektoren prinzipiell nicht gleichförmig erfolgen, da immer Unterschiede der rechtlichen Verfasstheit und Besonderheiten der gesellschaftlichen und politischen Entwicklung zu berücksichtigen sind. Allerdings ist unverkennbar, dass die Weiterbildung der einzige Bildungsbereich ist, indem die öffentlichen Ausgaben tendenziell stagnieren.

Von den 6,3 Mrd. € öffentlicher Weiterbildungsmittel im Jahr 2015 entfallen nach der Studie der Bertelsmann-Stiftung 1,88 Mrd. € auf Zuschüsse zu sonstigen Bildungseinrichtungen wie Tarifparteien, Kammern und Verbänden, 2,03 Mrd. € auf Ausgaben der BA im Bereich SGB II und III, 1,16 Mrd. € auf öffentliche Ausgaben für sonstige Weiterbildung, 0,82 Mrd. € auf Fachschulen und 0,4 Mrd. € auf öffentliche Ausgaben für die VHS. (vgl. Dobischat u.a. 2019: 44).

Zu einem Kernbereich der Landesförderung, den VHS, liegen Daten aus der VHS-Statistik vor. Daraus ist zu entnehmen, dass die öffentlichen Zuschüsse an die VHS seit dem Jahr 2000 bundesweit um die 400 Mio. € liegen. Die institutionelle Finanzierung der VHS erfolgt über öffentliche Mittelzuweisungen durch die Kommunen und das jeweilige Bundesland auf Basis des dort geltenden Erwachsenen- bzw. Weiterbildungsgesetzes. Das Angebot der VHS erfüllt die Aufgabe eines Pflichtangebotes im Rahmen der öffentlichen Verantwortung des Staates, wobei ein Grundangebot sicherzustellen ist. Für das Jahr 2015 betrug das Finanzvolumen der Volkshochschulen nach der Volkshochschulstatistik bundesweit 1,01 Mrd. €. 41% (411 Mio. €) davon wurden durch Teilnahmegebühren gedeckt. Der Anteil öffentlicher Zuschüsse betrug 40% (403 Mio. €) und 19% werden durch Drittmittel bzw. sonstige Einnahmen gedeckt. Die Einnahmen aus Teilnahmegebühren lagen 1995 noch bei 280 Mio. €, hier gibt es also einen Anstieg von 46%. Der Finanzanteil durch Landeszuschüsse ist im Vergleich zur Gemeindefinanzierung gesunken. Die Landesförderung der VHS ist bundesweit von 155,5 Mio. im Jahr 1995 auf 135,1 Mio. im Jahr 2015 zurückgegangen, die der Gemeinden in diesem Zeitraum von 170,1 Mio. auf 228,3 Mio. gestiegen (Dobischat u.a. 2019: 28).

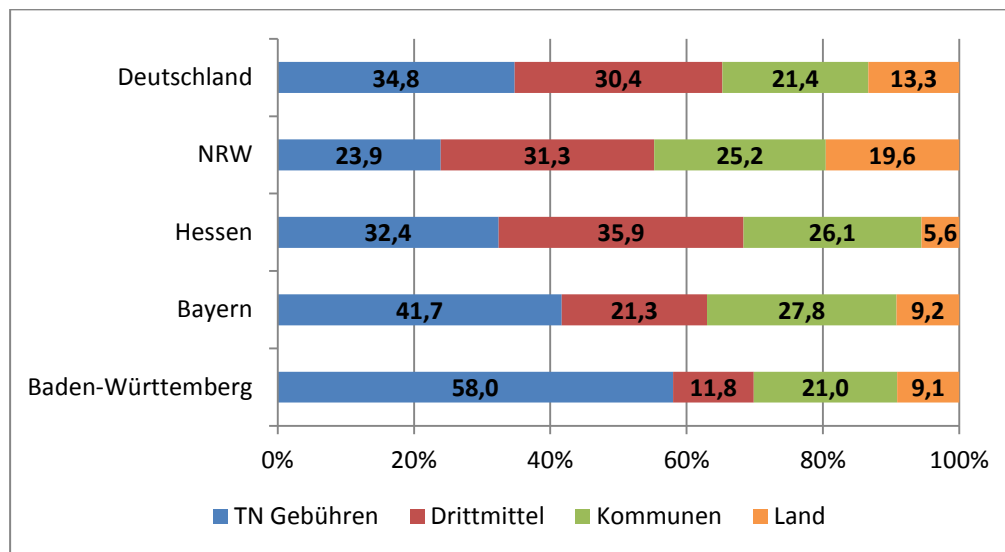
Im Jahr 2017 liegt der Anteil der Landesförderung am Gesamtbudget der VHS in Deutschland bei 13,3%. Allerdings gibt es hier erhebliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. Vergleicht man die vier einwohnerstärksten Flächenländer Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und NRW, dann war der Anteil der Landesfinanzierung in NRW mit 19,6% mehr als doppelt so hoch wie in Baden-Württemberg und Bayern und knapp viermal so hoch wie in Hessen. Zu berücksichtigen ist allerdings,

**Zusammensetzung der öffentlichen Weiterbildungsmittel 2015**

**VHS Finanzierung**

**NRW fördert die VHS deutlich stärker als andere Bundesländer**

dass die anderen Länder die Kommunen und damit auch ihre Einrichtungen, wie z.B. die VHS, im Rahmen der kommunalen Finanzausgleiche besser unterstützen.



**Abbildung 6: Finanzierung der VHS im Bundesländervergleich 2017**

Quelle: Eigene Darstellung, Daten der VHS Statistik, Reichert u.a. 2018:35-37.

Für NRW liegen, bezogen auf die Förderung aus dem WbG, die neben der Förderung der VHS auch andere Bereiche umfasst, Daten aus dem Weiterbildungsbericht vor. Insgesamt kommt die gemeinwohlorientierte Weiterbildung im Jahr 2017 auf knapp 684 Mio. € Einnahmen (Kleemann 2019: 23). Davon entfallen auf die WBE-AT 33%, die Volkshochschulen 42%, anerkannte Einrichtungen der Familienbildung 12% und anerkannte Einrichtungen der politischen Bildung 13%. Unterscheidet man nun zwischen Teilnahmegebühren, Drittmittel, kommunale und Landesfinanzierung so entfallen bezogen auf die Gesamteinnahmen aller Einrichtungen 33% der Einnahmen auf Teilnahmegebühren und 18% auf die Förderung durch Mittel aus dem Weiterbildungsgesetz (plus 3% aus weiteren Landesmitteln). Differenziert nach Einrichtungstypen fällt auf, dass die WBE-AT einen großen Teil (40%) ihrer Einnahmen über Teilnahmegebühren generieren und hier der Anteil der WbG-Förderung mit 15% am niedrigsten ist. Der Anteil der Teilnahmegebühren am Gesamthaushalt bei den Volkshochschulen beträgt 25%,<sup>9</sup> der Anteil aus der WbG-Förderung 19% (plus 3% sonstige Landesmittel), die Förderung durch die Kommunen bei 23% der Einnahmen. Zunehmende Bedeutung haben auch die Bundesmittel bei den VHS, die einen Anteil von 22% ausmachen. Die VHS haben seit dem Jahr 2015 insbesondere im Bereich Sprachen und Integration im Zuge der angestiegenen Fluchtzwanderung

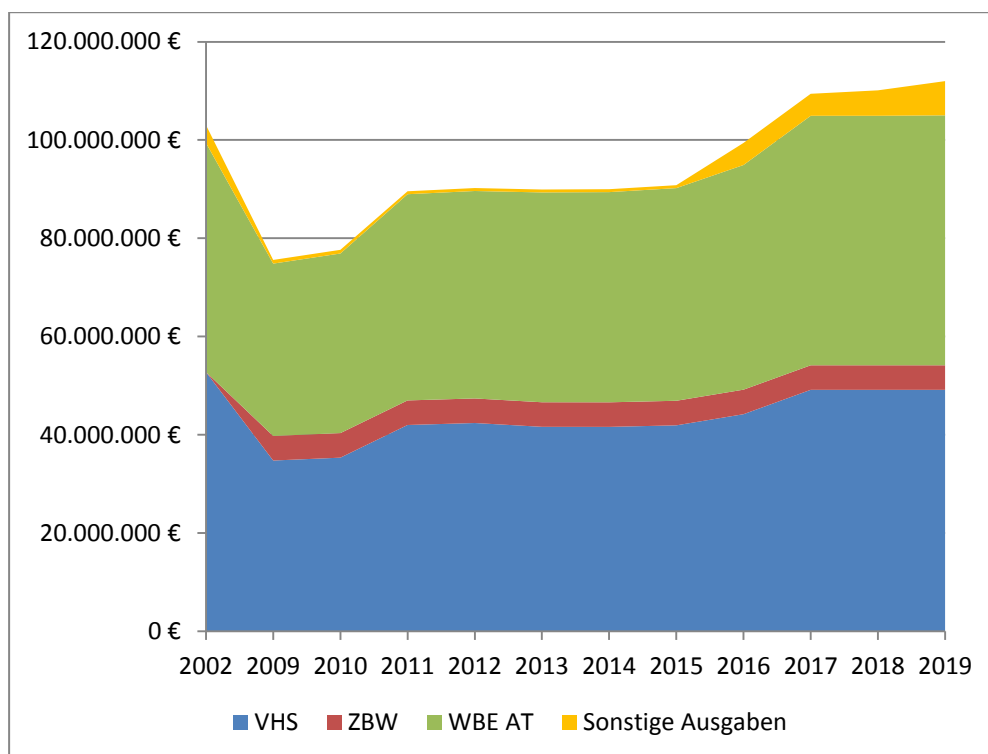
**18% der Einnahmen der gemeinwohlorientierten Weiterbildung in NRW kommen aus dem WbG**

<sup>9</sup> Kleine Unterschiede zwischen den Daten der VHS Statistik und dem Datenreport Weiterbildung resultieren möglicherweise daraus, dass letzterer „nur“ über Daten von 93% der Einrichtungen verfügt.

zusätzliche Aufgaben übernommen, die u. a. durch große Fördertöpfe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge finanziert wurden. Zudem erhalten sie auch Mittel durch die Bundeszentrale für politische Bildung.<sup>10</sup> Hinzu kommen 2% EU Mittel und 2% sonstige Einnahmen.

Für die Förderung nach dem Weiterbildungsgesetz stehen in NRW im Jahr 2018 ca. 110 Mio. € zur Verfügung. 2002 lag der Haushaltsansatz bereits über 100 Mio. € (103 Mio. €), bevor die weiter oben beschriebenen Konsolidierungsbeiträge erhoben wurden. Seit dieser Zeit wurden die Mittel gekürzt, insgesamt 14 Jahre lang. Der Tiefpunkt der Förderung lag 2009 bei 75,6 Mio. Im Jahr 2011 wurde die Förderung nach dem WbG wieder erhöht. Erst ab dem Jahr 2016 entsprach das Fördervolumen wieder dem Jahr 2002. Ab dem Jahr 2017 sind die Konsolidierungsbeiträge völlig aufgehoben worden. Allerdings erfolgt dadurch kein Ausgleich für die durch die Tariflohnentwicklung seit Anfang der 2000er Jahre gestiegenen Personalkosten. In der Haushaltsplanung für 2019 ist nun ein

#### Haushaltsansätze nach dem WbG in NRW



**Abbildung 7: Landesförderung der Weiterbildung**

Quelle: Landeshaushaltspläne 2002-2019

Zuschlag in Höhe von 2% auf die institutionelle Förderung vorgesehen (2 Mio. €). Dieser Zuschlag soll bis 2022 jährlich dynamisiert in den

#### Förderbedingungen

<sup>10</sup> Die anerkannten Einrichtungen der Familienbildung finanzieren sich mit einem Anteil von 23% aus dem WbG, die anerkannten Einrichtungen der politischen Bildung mit einem Anteil von 15%.

Landeshaushalt eingestellt werden (2020: 4.040.000. 2021: 6.121.000 €, 2022: 8.243.500 €).

Prinzipiell fördert das Land Lehrveranstaltungen, die in bestimmten im WbG beschriebenen Themenbereichen durchgeführt werden (gemeinwohlorientiert). Das Land beteiligt sich in Form einer Stellenförderung an den Kosten für hpM der WBE (51.130 € für VHS, 30.678 € für WBE-AT). Darüber hinaus werden im Rahmen der Angebotsförderung durchgeführte Unterrichtsstunden (im Jahresdurchschnitt müssen 10 Personen teilnehmen) und Teilnehmertage mit Durchschnittsbeiträgen gefördert. Die VHS sind verpflichtet ein von der Einwohnerzahl abhängiges Mindestangebot an UStd. anzubieten. Das Land erstattet die im Rahmen des Mindestangebotes durchgeführten Stunden durch den im Haushaltsgesetz genannten Durchschnittsbeitrag in voller Höhe ebenso wie eine nach dem Mindestangebot zu berechnende Stelle. Bei den WBE-At werden die hpM Stellen und die UStd. mit 60% der Durchschnittsbeiträge gefördert (vgl. auch Landesrechnungshof 2007: 8).

Das Pflichtangebot für VHS in Kommunen ab 25.000 Einwohner beträgt 3.200 Unterrichtsstunden jährlich und erhöht sich ab 60.000 Einwohner je angefangene 40.000 Einwohner um 1.600 Unterrichtsstunden jährlich. Das Land erstattet dem Träger die im Rahmen des Pflichtangebots entstehenden Kosten für Unterrichtsstunden sowie für je 1.600 Unterrichtsstunden die Kosten einer pädagogisch hauptberuflich bzw. hauptamtlich besetzten Stelle (hpM). Kommunen zwischen 25.000 und 60.000 EW kommen so auf zwei hpM, zwischen 60.000 und 100.000 auf drei hpM usw. Eine Kommune zwischen 300.000 und 340.000 EW hat 9 hpM bei 14.400 Unterrichtsstunden. Bei den WBE-AT gewährt das Land dem Träger einen 60% Zuschuss zu den durchgeführten Unterrichtsstunden und Teilnehmertagen sowie je geförderte 1.400 Unterrichtsstunden bzw. 1.300 Teilnehmertage zu den Kosten einer hpM.

### 3 Untersuchungsbereiche

Im Folgenden wird in den jeweiligen Unterkapiteln kurz die Ausgangslage geschildert. Anschließend werden die Vorschläge der bisherigen Evaluationen und neue Entwicklungen aus der Sicht unserer Gesprächspartner aus der Weiterbildungslandschaft skizziert und abschließend jeweils auf dieser Grundlage Empfehlungen zur Neugestaltung der Landesfördermaßnahmen entworfen.

#### 3.1 Finanzierung von Volkshochschulen und WbG-Einrichtungen in anderer Trägerschaft

In Kapitel 2.4 ist die Finanzierung der Weiterbildung ausführlich dargestellt worden, so dass dies hier nicht wiederholt werden soll. Die dargestellte Finanzsituation des Landes und die Förderparameter haben natürlich Auswirkungen auf die Struktur der Angebote der Weiterbildung in NRW. Zusammenfassend zeigt sich, dass es über 14 Jahre lang zu Kürzungen im Bereich der allgemeinen Weiterbildung gekommen ist. Erst durch den Nachtragshaushalt 2017 wurden die Konsolidierungsbeiträge ganz abgeschafft. Dennoch gibt es durch die Nichtberücksichtigung der tariflichen Lohnsteigerungen in diesem Zeitraum immer noch eine beträchtliche Finanzierungslücke im Vergleich zum Ansatz Anfang der 2000er Jahre. Die Weiterbildungseinrichtungen haben versucht diese Finanzierungslücke durch Einsparmaßnahmen, Erhöhung der Teilnahmeentgelte, höhere Beiträge der Träger und Nutzung anderer Finanzierungsquellen (in letzter Zeit vor allem vom BAMF finanzierte Sprachkurse) auszugleichen.

Schon die früheren Evaluationen, insbesondere die letzte, haben auf die Finanzierungssituation der Weiterbildungseinrichtungen aufmerksam gemacht (DIE 2011: 302ff.). Das DIE hat sich zudem grundsätzlich mit Vor- und Nachteilen möglicher Finanzierungsmodelle beschäftigt. Unterschieden werden angebotsorientierte und nachfrageorientierte Förderansätze. Das jetzige Fördersystem kann im Kern als ein angebotsorientiertes System mit einer strukturbezogenen Förderung für Weiterbildungspersonal und durchgeführte Unterrichtsstunden bzw. Teilnehmertage betrachtet werden. Die Vorschläge des DIE behalten dieses System im Kern bei, um die plurale und vielfältige Trägerlandschaft zu erhalten, das flächendeckende, wohnortnahe und gemeinwohlorientierte Angebot zu sichern, die Hauptberuflichkeit als Garant für Professionalität zu stärken und damit den Einrichtungen ein hohes Maß an Planungssicherheit zu gewährleisten. Vorgeschlagen wird die Beibehaltung der getrennten Förderung zwischen VHS und WBE-AT, eine stärkere Orientierung der VHS Förderung orientiert an den Einwohnerzahlen und der Förderung von Personalstellen. Bei den WBE-AT wird vorgeschlagen auf die erbrachten Leistungen (Unterrichtsvolumina) abzielen und ebenfalls eine

#### Merkmale des Fördersystems

Sockelfinanzierung vorzunehmen (ebd.: 312ff.). Allerdings wurde dieses Modell nicht so konkretisiert wie das VHS Modell. Die Anregungen des DIE zur zukünftigen Finanzierung wurden - auch angesichts der andauernden Sparmaßnahmen bis 2017 – intensiv diskutiert. Dies mündete in einer Reihe von Empfehlungen der Weiterbildungskonferenz 2012 und dem Vorschlag, man solle bis zum erfolgreichen Aufbau eines Weiterbildungsberichtswesens den Status Quo bei der WbG-Förderung erhalten (Kleemann 2018: 118).

Die Wahrnehmungen der aktuellen Finanzsituation im Weiteren werden getrennt nach *VHS und WBE-AT* zunächst aus Sicht unserer Gesprächspartner beschrieben, um anschließend unsere Empfehlungen zur Weiterentwicklung vorzustellen. VHS und WBE-AT haben eine unterschiedliche Funktion im WbG, die - wie im letzten Abschnitt beschrieben - zu unterschiedlichen Finanzierungsmodalitäten führt. Insofern sind die Interessen mit Blick auf eine Weiterentwicklung des WbG unterschiedlich. Außerdem sind beide Trägergruppen hinsichtlich Struktur/Trägerschaft, Ressourcenausstattung, Anzahl der Beschäftigten, regionaler Reichweite, Größe und inhaltlicher Breite des Angebotes in sich heterogen, so dass es im Rahmen der Gespräche nur ansatzweise möglich war, alle unterschiedlichen Profile von Trägern abzudecken. In den folgenden Abschnitten stellen wir daher eine inhaltliche Schnittmenge der Gespräche dar, können aber nicht sämtliche angesprochenen Themen aufführen.

Die Grundstruktur der VHS-Finanzierung und die Förderparameter wurden im vorangegangenen Abschnitt bereits vorgestellt. Wie die Gespräche mit VHS-Leitungen ergaben, waren die Gesprächspartner mit der Grundstruktur der Förderung nach Unterrichtsstunden/ Teilnehmertage und hauptamtlichen pädagogischen Mitarbeitenden im Prinzip zufrieden. Insbesondere die gezielte Förderung der Beschäftigung von hpM führe zu einer Professionalität und Sicherung der Beschäftigung in der Weiterbildung. Allerdings sollte auch die Förderung halber hpM Stellen ermöglicht werden, davon würden vor allem kleinere VHS profitieren und insgesamt ein flexibleres Handeln ermöglicht. Außerdem solle die Durchschnittszahl der Teilnehmenden von 10 gesenkt werden. In den Gesprächen wird weiterhin positiv hervorgehoben, dass die Abwicklung der WbG-Finanzierung durch die Bezirksregierungen nicht aufwendig und sehr unbürokratisch sei und der Wunsch geäußert, dass dies auch so bleiben möge.

Die reduzierte Finanzierung der VHS durch die Konsolidierungsbeiträge der letzten Jahre wird sehr kritisch gesehen und die Gesprächspartner fordern eine deutliche Erhöhung der Grundförderung. Im Grunde sei eine solche Steigerung lange überfällig. Wichtige Kostenfaktoren seien zudem der Unterhalt von Immobilien sowie die Beschaffung einer modernen Ausstattung für die Umsetzung digitaler Lernwelten in den VHS.

**VHS: Förderparameter beibehalten, Grundförderung erhöhen**

Gerade die Personalkosten seien in den letzten Jahren stark gewachsen. Im ZBW-Bereich haben einige VHS auf dauerhaft eingestelltes Personal umgestellt, so dass auch hier die Zuschüsse des Landes nicht mehr ausreichend seien. Die Gesprächspartner betonen, wie wichtig die Beschäftigung von hpM für die Weiterbildung ist und fordern neben einer besseren Grundfinanzierung auch die Festschreibung eines Qualifikationsniveaus im WbG zur Qualitätssicherung. Auch vor dem Hintergrund der schwierigen Finanzsituation vieler Kommunen, stehen die VHS unter Druck, das Qualifikationsniveau bei Einstellung neuer hpM und damit die Gehälter zu senken (BA-Absolventen und TVöD 9 – 11 statt Master-Niveau und TVöD 13). Die Honorarkräfte sind aber dennoch ein wichtiger Bestandteil des Konzeptes von VHS. Sie brächten neue Impulse und Themen ein. Aber viele Honorarkräfte seien nicht mehr nebenberuflich, sondern als „Freelancer“ oder Selbstständige tätig. Dadurch gebe es aber Unwägbarkeiten in Form von Scheinselbstständigkeit oder Arbeitnehmerähnlichkeit mit Einklage- oder Nachversicherungsmöglichkeiten.

Die Finanzsituation der VHS ist in den letzten Jahren vor allem durch zusätzliche ESF-Landesmittel und Mittel des BAMF für Sprach- und Integrationskurse stabilisiert worden. Allerdings würden diese zeitlich befristeten Sondermittel, die nicht auf Dauer zur Verfügung stehen, nach Ansicht der VHS die grundsätzlich problematische Finanzstruktur der Weiterbildung in NRW verschleiern. Außerdem wäre der Verwaltungsaufwand für die VHS bei ESF- und BAMF-Mitteln sehr groß, so dass einige VHS bereits keine ESF-Mittel mehr beantragen würden.

Es wird anerkannt, dass der Gesetzgeber durch die Streichung der Konsolidierungsbeiträge Schritte zur Verbesserung der Grundfinanzierung bereits unternommen hat. Bevor aber zusätzliche Landesmittel in die Ausweitung von Angeboten oder Qualitätssteigerungen investiert werden könnten, wäre es nach Ansicht der *kommunalen Spitzenverbände* notwendig, die Steigerung der kommunalen Anteile, die durch Deckelung der Budgets und durch Konsolidierungsaufgaben seit 1999/2000 deutlich gewachsen sind, wieder zu senken. Die Anteile von Landesförderung, Kommune und Gebühren und sonstige Einnahmen sollten jeweils etwa ein Drittel betragen. Aber gerade der Landesanteil liege mittlerweile deutlich unter einem Drittel.

Die seit 2017 erfolgten Erhöhungen des Landeszuschusses würden nach Ansicht der Gesprächspartner aus dem Bereich der VHS in der Regel an die VHS weitergereicht, trotzdem wird die Gefahr gesehen, dass die kommunalen Träger bei weiteren Mittelerrhöhung die Gelegenheit nutzen, um ihre Eigenanteile zu senken. Um dem entgegenzuwirken sei es sinnvoll, *Pauschalen nicht ohne Zweckbindung* auszuzahlen.

Die Gesprächspartner der WBE-AT lehnen die Ungleichbehandlung zwischen VHS und WBE-AT im WbG (§ 16 Abs. 4) hinsichtlich der

**WBE-AT**

Finanzierung ab, diese sei aus ihrer Sicht nicht mehr zeitgemäß und würde den Leistungen der WBE-AT für die Weiterbildung nicht gerecht werden. Daher fordern sie eine Angleichung der Grundförderung der WBE-AT an die der VHS bei einer gleichzeitigen Erhöhung der Grundförderung für die Weiterbildung insgesamt, auch zum Ausgleich der gestiegenen Personalkosten und der langjährigen Kürzungen durch die Konsolidierungsbeiträge.

Die Förderparameter nach Teilnehmertagen/Unterrichtsstunden und hpM seien nicht mehr ausreichend, um der Vielfalt an Aufgaben der Beschäftigten gerecht zu werden (z.B. Beratungsangebote, kürzere Veranstaltungen, begleitetes Selbstlernen, digitale Angebote). Die durchschnittliche Teilnehmerzahl von 10 sollte gesenkt oder ganz abgeschafft werden. Der *halbe Teilnehmertag* sollte wieder eingeführt werden, da mehrtägige Veranstaltungen zunehmend weniger nachgefragt würden und kürzere Formate zurzeit nicht abrechenbar seien.

Zusätzliche flexible Komponenten der WbG-Finanzierung seien nötig. Daher fordern die Gesprächspartner der WBE-AT die Einführung frei verwendbarer *Pauschalen für Gemeinkosten* (Zusatzinvestitionen, Verwaltung, Qualitätsmanagement) und *Innovation* (aufsuchende Bildung, schwer zu erreichende Zielgruppen, Sozialraum, Digitalisierung). Pauschalen würden aber nur Sinn machen, wenn sie zusätzlich zu den vorhandenen Mitteln gezahlt werden. Eine Umschichtung der Finanzierung zugunsten flexibler Bestandteile wäre aber nicht sinnvoll.

#### **Einführung von Pauschalen**

Auch bei den WBE-AT hat die Finanzierungssituation der vergangenen Jahre zu einer Umschichtung der Finanzierungsanteile zulasten der Träger geführt. Auch hier müssten die Trägeranteile wieder reduziert werden. Nach Angaben eines Gesprächspartners wäre die Höhe des Trägeranteils aufgrund der heterogenen Struktur sehr unterschiedlich, gerade kleinere Einrichtungen haben niedrige Trägeranteile, dafür aber vergleichsweise hohe Anteile an Landesmitteln (bis zu 60%). Diese Einrichtung wären natürlich in hohem Maße von der Gestaltung der Grundfinanzierung im WbG abhängig. Zwar wurden auch bei den WBE-AT in den letzten Jahren Mittel aus dem ESF und des BAMF eingeworben, aber das wären auch keine dauerhaften Mittel bei einem relativ hohen bürokratischen Aufwand für die Abwicklung.

Nach Angaben der Gesprächspartner sei für viele Einrichtungen der WBE-AT beim Personal das Thema Scheinselbstständigkeit relevant, auch hier wird befürchtet, dass es zu weiteren Kostensteigerungen beim Personal kommen wird. Außerdem würde es im demografischen Wandel der Beschäftigungsstruktur in der Weiterbildung zunehmend schwieriger, gut qualifizierte Honorarkräfte zu gewinnen. Im Schulsystem würde besser bezahlt und bei Honorarkräften sei zum Teil die Bezahlung bei



BAMF-Kursen deutlich höher als bei den WBE-AT sonst üblich, was zur Abwanderung beispielsweise fähiger Sprachlehrer führe.

Eine Dynamisierung der WbG-Mittel wird von allen Gesprächspartnern begrüßt, Hauptfaktor ist auch hier die Steigerung der Personalkosten, so dass ein Dynamisierungsfaktor an die allgemeine Lohnentwicklung angepasst sein sollte. Ein Beispiel für einen gesetzlich geregelten festen Prozentsatz findet sich im Kinderbildungsgesetz:

„Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz - KiBiz) - Viertes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes - SGB VIII - vom 30.10.2007

§ 19 (Fn 12) Berechnungsgrundlage für die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen

(2) Die Kindpauschalen erhöhen sich jährlich, erstmals für das Kindergartenjahr 2015/2016, um 1,5 Prozent. Die Kindpauschalen erhöhen sich abweichend von Satz 1 in den Kindergartenjahren 2016/2017, 2017/2018 und 2018/2019 jährlich um 3 Prozent.“<sup>11</sup>

Insgesamt gesehen hält der Gesprächskreis Weiterbildung eine verlässliche und dynamisierte Regelförderung der Weiterbildung von 10 € pro Einwohner des Landes für angemessen, also etwa 179 Mio. €. Mit dieser Summe sei aber nicht nur die Finanzierung aus dem WbG gemeint, sondern es ginge dabei um die Gesamtförderung des Landes unter Einschluss weiterer Töpfe der beteiligten Ministerien und von ESF-Mitteln (Gesprächskreis 2018a: 16).

Nach Ansicht der Gutachter entspricht die öffentliche Finanzierung der Weiterbildung - wie in Kapitel 2.4 ausgeführt - nicht der gewachsenen Bedeutung dieses Bereichs. Dies gilt neben den Finanzierungsrückgängen durch die BA auch für die Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen durch die Länder. Auch wenn NRW im Vergleich der großen Flächenländer prinzipiell das Land ist, das diesen Bereich stärker fördert (vgl. Abbildung 6), ist auch in NRW die Finanzierung der gemeinwohlorientierten Weiterbildung, gemessen an dem Anspruch des WbG verbesserungswürdig. Nur noch 18% der Einnahmen der nach dem WbG arbeitenden Einrichtungen der Weiterbildung kommen laut Datenreport Weiterbildung 2019 aus dem WbG (plus 3% aus weiteren Landesmitteln, vgl. Kapitel 2.4). Die Anteile der Träger und Kommunen, der Gebühreneinnahmen und der Bundesmittel haben sich erhöht. Erhöhte Gebühren verstärken die Exklusion bildungsferner Personen aus der Weiterbildung. Auch wenn die seit 2003 vorgenommenen Mittelreduzierungen in NRW seit dem Jahr 2017 aufgehoben wurden, gibt es nach wie vor eine

**Dynamisierung**

**Gesprächskreis: Regelförderung von 10 €/Einwohner**

**Öffentliche Finanzierung entspricht nicht der Bedeutung der Weiterbildung**

---

<sup>11</sup> In derzeit laufenden Gesetzgebungsverfahren zur Novellierung des KiBiz haben das MKFFI und die kommunalen Spitzenverbände vereinbart, den festen Prozentsatz durch eine jährliche Indexierung der Personal- und Sachkosten nach Maßgabe der tatsächlichen Kostenentwicklung zu ersetzen (MKFFI 2019).

Finanzierungslücke bei den Einrichtungen der Weiterbildung durch die Steigerung der Personalkosten in den letzten Jahren.

Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, dass das Land die im Wesentlichen seit 2000 fixierten Kostensätze für Ust / Tt und hpM erhöhen sollte. Bezogen auf die Förderung der hpM könnte alternativ auch daran gedacht werden, den Kostensatz zu belassen und stattdessen die Anzahl der hpM durch Senkung der erforderlichen Unterrichtsstunden für eine hpM zu erhöhen. Zudem sollte die Finanzierung von „halben hpM“ möglich werden. Weiterhin ist eine *Dynamisierung der Ausgaben im WbG festzuschreiben*. Diese sollte sich an der Personalkostenentwicklung orientieren. Dazu wird entweder ein geeigneter Indikator gesucht oder für eine bestimmte Zeit ein fester Prozentwert vereinbart. Die Lösung über einen Indikator wäre strukturell sinnvoller.

## Empfehlungen

Darüber hinaus sollte die Grundlogik der WbG-Finanzierung in verschiedenen Punkten beibehalten werden:

- *Besserstellung der VHS gegenüber WBE-AT* aufgrund der Sicherung der Grundversorgung durch die Angebotsbreite und der Abdeckung der Fläche (kommunale Pflichtaufgabe versus Ergänzungsangebot).
- Grundstruktur nach Ust/Tt und hpM nach Größenstaffelung, um qualifizierte Beschäftigung in der Weiterbildung zu sichern. Allerdings wäre es sinnvoll *eine differenziertere Fördermöglichkeit für hpM* nach der Gemeindegröße vorzusehen. Über halbe Tt und eine niedrigere durchschnittliche Teilnehmendenzahl ist nachzudenken, da dadurch die Flexibilität der Einrichtungen steigen würde.
- *Zweckbindung von Mitteln für ZBW* (und ggf. andere Themen vgl. 3.4.)
- *Innovationsförderung*.

Gefordert werden von den Weiterbildungsträgern Innovationspauschalen bzw. Gemeinkostenpauschalen als zusätzliche flexiblere Finanzierungsinstrumente. Aus unserer Sicht können *Innovationspauschalen* (vgl. Kapitel 3.3) Impulse setzen. Denkbar ist hier eine zusätzliche pauschale Förderung von z.B. 5% des Haushaltsansatzes der WbG-Mittel für innovative Projekte. Gemeinkostenpauschalen sind aus unserer Sicht nicht immer zielführend. Sie erhöhen zwar die Flexibilität des Mitteleinsatzes der Träger (ein Effekt, der durch Innovationspauschalen auch erreicht werden kann), könnten aber zu einer Senkung des Trägeranteils führen, ohne dass mit Effekten für das Angebot, die Ausstattung oder die Qualität zu rechnen ist.

### 3.2 Nachholen von Schulabschlüssen

Über 5.000 Jugendliche verließen im Jahr 2017 in NRW die Schule ohne einen Abschluss<sup>12</sup>. Laut Mikrozensus 2017 haben 4,9% aller Personen im Alter zwischen 20 und 65 Jahren in NRW keinen Schulabschluss<sup>13</sup>. Das Fehlen eines Schulabschlusses ist der wichtigste Risikofaktor für ein Leben in dauerhafter Armut, da die Wahrscheinlichkeit, anschließend keinen Berufsabschluss zu erwerben, sehr hoch ist. Laut Mikrozensus hatten 2017 96,5% der Personen in NRW zwischen 25-65 Jahren ohne Schulabschluss auch keinen beruflichen Bildungsabschluss<sup>14</sup>.

Die Koalitionsvereinbarung der Landesverbände der CDU und F.D.P NRW sieht vor, die Mittel für das Nachholen von Schulabschlüssen zu erhöhen, und Weiterbildungseinrichtungen stärker in regionale Bildungslandschaften einzubinden. Die Mittel für die Finanzierung des Nachholens von Schulabschlüssen sind seit dem Jahr 2004 unverändert und betragen 5 Mio. €, die vom Gesamtbetrag der WbG-Finanzierung zweckgebunden eingesetzt werden (§ 13,4 WbG). Die Angebote zum Nachholen eines Schulabschlusses sind für Teilnehmende kostenfrei.

Die Aufgabe der Weiterbildung hat vor dem Hintergrund der Zuwanderung der letzten Jahre weiter an Bedeutung gewonnen, da junge Zugewanderte, die nicht mehr schulpflichtig sind, hier Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Deutschkenntnisse und zum Erwerb eines Schulabschlusses erhalten. Die Nachfrage des Nachholens von Schulabschlüssen unterscheidet sich regional. Der Anteil der Personen ohne Schulabschluss mit und ohne Migrationshintergrund unterscheidet sich deutlich zwischen den fünf Regierungsbezirken des Landes (vgl. Abbildung 10). Es ist aber unklar, ob die VHS auf die wachsende Herausforderung gut vorbereitet sind. Laut Eckpunktepapier des Gesprächskreises fehlt es hier vor allem an einer nachhaltigen und verlässlichen Finanzierung durch das Land, die Grundlage für die Gewinnung qualifizierten pädagogischen und sozialpädagogischen Personals ist.

Das Nachholen von Schulabschlüssen im zweiten Bildungsweg betrifft Personen, die ihre Schulpflicht erfüllt und das allgemeinbildende Schulwesen ohne Abschluss oder mit einem niedrigeren Abschluss als erwünscht verlassen. Für diese Personen stehen verschiedene Wege offen, Schulabschlüsse nachträglich zu erwerben; in der Regel werden hier die

---

<sup>12</sup> Vgl. <https://www.it.nrw/57-prozent-der-schueler-gingen-nrw-2017-ohne-hauptschulabschluss-ab-82236> (23.03.19)

<sup>13</sup> Vgl. [http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialindikatoren\\_nrw/indikatoren/-10\\_bildung/indikator10\\_1/index.php](http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialindikatoren_nrw/indikatoren/-10_bildung/indikator10_1/index.php) (23.03.19)

<sup>14</sup> Vgl. [http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialindikatoren\\_nrw/indikatoren/10\\_bildung/indikator10\\_3/index.php](http://www.sozialberichte.nrw.de/sozialindikatoren_nrw/indikatoren/10_bildung/indikator10_3/index.php) (23.03.19)

Angebote der Weiterbildungskollegs und der Volkshochschulen genutzt.<sup>15</sup>

In Weiterbildungskollegs können im Bildungsgang der Abendrealschule alle allgemeinbildenden Abschlüsse der Sekundarstufe I erworben werden, in den Bildungsgängen Abendgymnasium und Kolleg alle allgemeinbildenden Abschlüsse der Sekundarstufe I und II. Der Zugang ist an verschiedene Bedingungen geknüpft, die hier nicht weiter erläutert werden können.

#### Weiterbildungskollegs

Im Rahmen des Weiterbildungsgesetzes wird Volkshochschulen und anderen Einrichtungen der Weiterbildung in § 6 WbG das Recht eingeräumt, staatliche Prüfungen zur Erlangung von Schulabschlüssen durchzuführen, wenn vorbereitende Lehrgänge entsprechenden staatlichen Bildungsgängen gleichwertig sind. Der ZBW ist auch Bestandteil des Pflichtangebots nach § 11 Abs. 2 WbG. Die VHS können in diesem Rahmen eigene Schwerpunkte setzen und sind auch nicht verpflichtet, eine bestimmte Anzahl an Lehrgängen anzubieten. Die Teilnehmenden müssen ihre Vollzeitschulpflicht erfüllt haben.

Im WbG-Bereich wird der größte Anteil des Angebots zum Nachholen von Schulabschlüssen von den Volkshochschulen erbracht und konzentriert sich auf das Nachholen des Hauptschulabschlusses und mit etwas geringerem Anteil auf das Nachholen des mittleren Abschlusses. Die Gesamtzahl der Abschlüsse im Zweiten Bildungsweg bei Volkshochschulen entsprach 2011 etwa der Anzahl von Abschlüssen der Weiterbildungskollegs (DIE 2011, 322).<sup>16</sup>

#### Volkshochschulen

Bei den Weiterbildungseinrichtungen in anderer Trägerschaft gab es 2016 211 Teilnahmefälle mit 192 bestandenen Prüfungen. Hier bestätigt sich die Dominanz der VHS aufgrund der kommunalen Pflichtaufgabe. An den VHS gab es 2016 3.492 Teilnahmefälle im Themenbereich „Nachholende Schulabschlüsse“ (Kleemann 2018: 56). Im Jahr 2017 gab es nach dem Datenreport Weiterbildung im Bereich des Zweiten Bildungswegs 3.507 Prüfungsteilnahmen mit 3.231 bestandenen Prüfungen (vgl. Kleemann 2019: 36). Die meisten Prüfungsteilnahmen gab es bei den mittleren Abschlüssen/Fachoberschulreife mit 1.127 (Quote der bestandenen Prüfungen: 99,5%). 1.165 Teilnahmefälle haben an Prüfungen zum Erwerb des Hauptschulabschlusses nach Klasse 9 teilgenom-

---

<sup>15</sup> In den Berufskollegs können zwar auch allgemeinbildende Schulabschlüsse erworben werden, im Regelfall geht es in den hier angebotenen Bildungsgängen (auch) um die umfassende Vermittlung beruflicher Handlungskompetenzen.

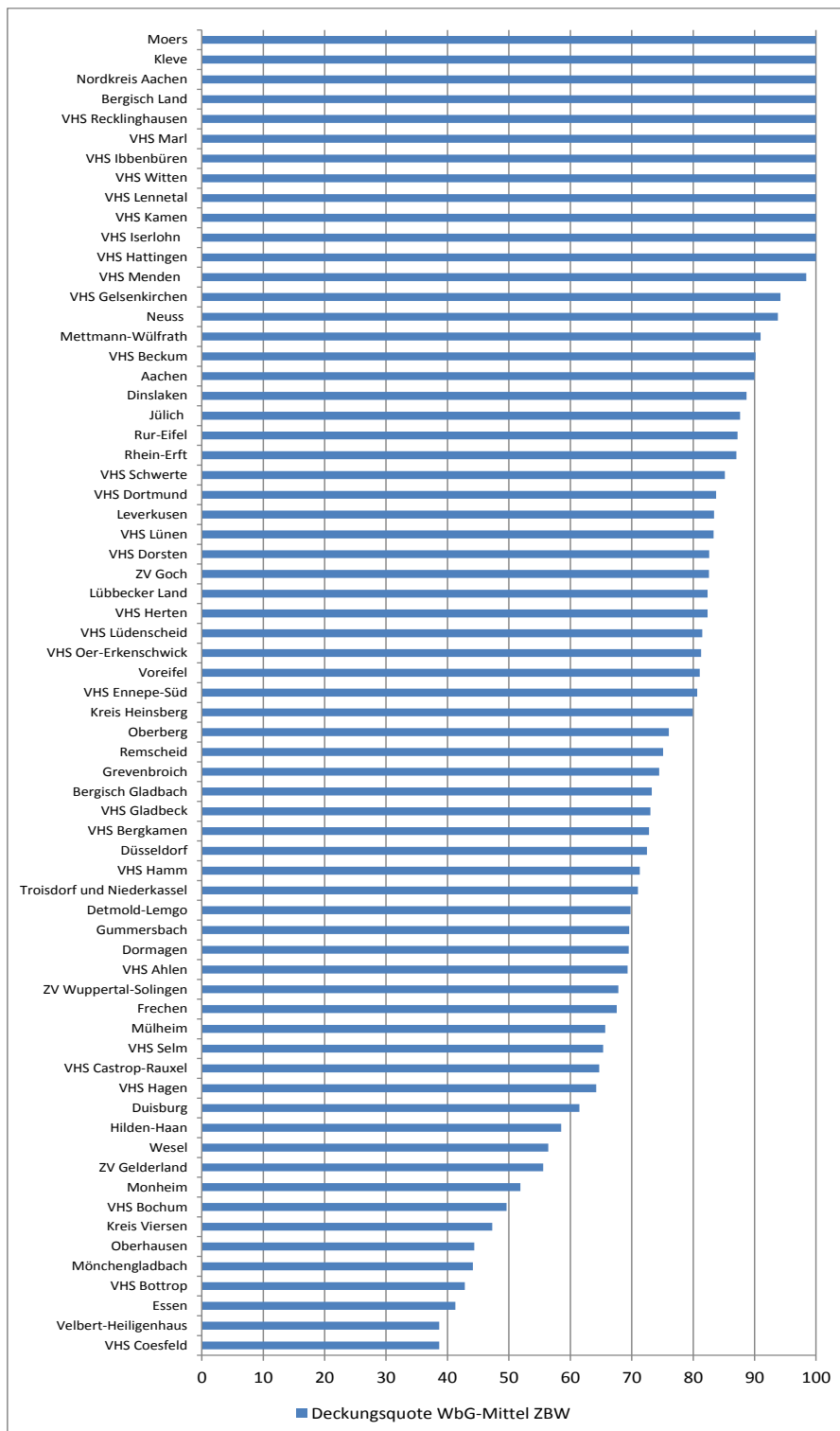
<sup>16</sup> Das DIE stellte außerdem fest, dass sich die Zielgruppen des Zweiten Bildungsweges gewandelt hatten, weg von Personen, die beruflich integriert sind und sich durch einen höheren Schulabschluss eine Besserstellung im Beruf erhofften, hin zu Personen (häufig auch mit Migrationshintergrund), die keinen Schulabschluss erwerben konnten und es auch nicht geschafft haben, im Arbeitsmarkt Fuß zu fassen (DIE 2011, 322).

men (95% bestanden). Bei Prüfungen zum Erwerb des Hauptschulabschlusses nach Klasse 10 gab es 1.044 Teilnahmefälle (87% bestanden).

Darüber hinaus sind besonders die Volkshochschulen in den Bereichen Alphabetisierung und Grundbildung aktiv, in denen für bildungsferne Personen überhaupt die Grundlagen für den Erwerb eines Schulabschlusses gelegt werden. Insofern können bildungsferne Personen an Bildungsabschlüsse herangeführt werden, was das Schulsystem für diese Zielgruppe nicht leisten kann, da vor allem Alphabetisierung und Sprachkenntnisse in der Unterrichtssprache Deutsch vorausgesetzt werden.

Die vom Landtag beschlossene Finanzierung des Zweiten Bildungswegs im WbG sieht vor, dass nach dem WbG im gesetzlichen Budget der VHS zweckgebundene Mittel in Höhe von 5 Mio. € so auf die VHS verteilt werden, dass jede Einrichtung weiterhin Mittel in Höhe der Förderung des Jahres 1999/2000 erhielt. Durch zwei Finanzierungstöpfe können zudem die von den VHS gemeldeten Mehrbedarfe z.T. ausgeglichen werden. Dieser Verteilschlüssel erscheint heute nicht mehr sinnvoll zu sein, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden.

Im Folgenden werden Daten des MKW zur Finanzierung des ZBW ausgewertet. Insgesamt boten im Jahr 2018 69 von 131 VHS Lehrgänge zum Nachholen von Schulabschlüssen an. Im ersten Schritt erfolgt eine angebotsbezogene Auswertung auf Ebene der Einrichtungen sowie der Bezirksregierungen. Im zweiten Schritt werden als Alternative zur angebotsbezogenen Analyse zwei einfache Nachfrageindikatoren zugrunde gelegt.



**Abbildung 8: Anteil der WbG-Mittel am angemeldeten Bedarf 2018**

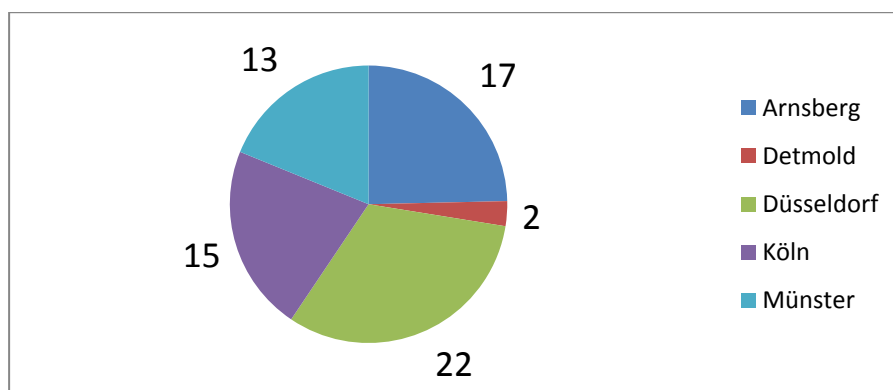
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten des MKW 2018

Der Anteil der erhaltenen Mittel für den ZBW, gemessen am angemeldeten Bedarf<sup>17</sup> (Deckungsquote), schwankt zwischen 100% bei VHS, die im

<sup>17</sup> Die VHS geben für das kommende Jahr an, wie viele Unterrichtsstunden hauptamtliche (je 66 Euro/Stunde) und nebenberufliche pädagogische Mitarbeiter (je 23 Euro/Stunde) sie erwarten.

Grunde in 2018 genauso viele Unterrichtsstunden durchgeführt haben wie im Bemessungsjahr 1999 (z.B. Moers und Kleve) und knapp unter 40% bei VHS, die im Bezugsjahr 1999 gar keine Lehrgänge angeboten hatten (z.B. Coesfeld und Velbert-Heiligenhaus) und deren Angebote im Vergleich zu 1999 deutlich zugenommen haben (z.B. Essen, Bottrop). Deutlich wird also eine Diskrepanz zwischen den Kosten für das Angebot und der WbG-Finanzierung, die auch von allen Gesprächspartnern bestätigt wurde.

Aggregiert man die vorliegenden ZBW-Daten der VHS auf Ebene der Regierungsbezirke, lässt sich erkennen, dass über 50% des gemeldeten ZBW-WbG-Bedarfs durch 22 Weiterbildungseinrichtungen im Regierungsbezirk Düsseldorf erbracht wird (vgl. Abbildung 9 und 10). Auffallend ist, dass vor allem der Regierungsbezirk Detmold im Vergleich relativ wenig zum Angebot des ZBW beiträgt, so belief sich der Anteil des landesweit angemeldeten Bedarfs dort auf 1,9%. Allerdings gibt es im Regierungsbezirk Detmold auch nur zwei VHS, die ZBW-Angebote machen (vgl. Abbildung 9).



**Abbildung 9: Anzahl der VHS mit ZBW-Lehrgängen nach Regierungsbezirken 2018**

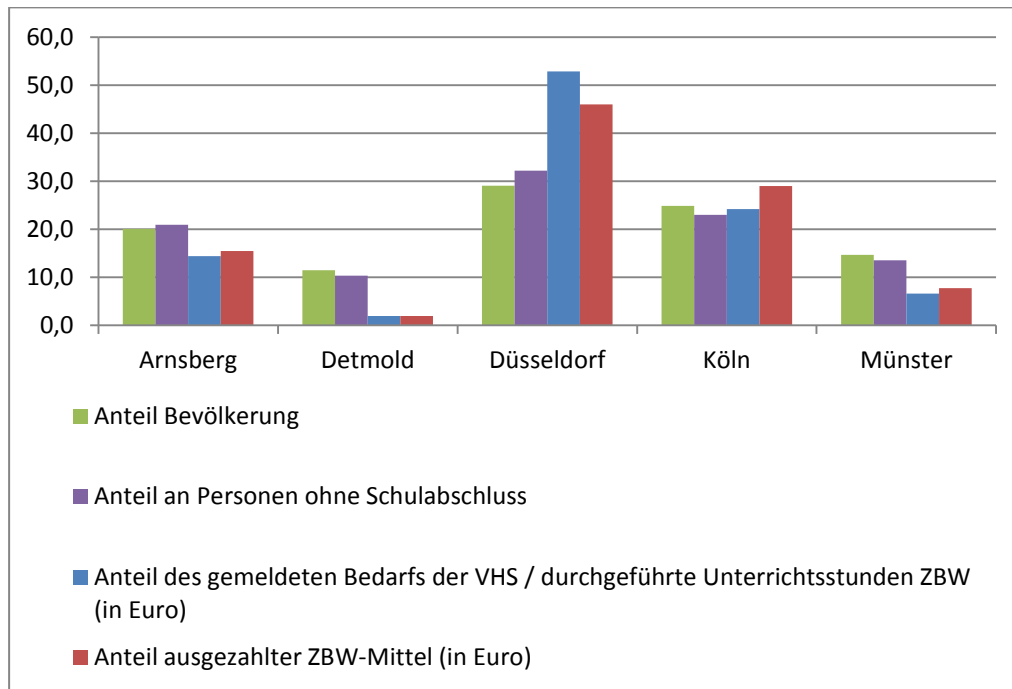
Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten des MKW 2018.

Vergleicht man nun den Anteil der ausgezahlten WbG-Mittel auf Ebene der Regierungsbezirke, zeigt sich auch hier die Diskrepanz zwischen Angebot und Finanzierung (vgl. Abbildung 10). In den Regierungsbezirken Detmold und Arnsberg und Münster sind die Abweichungen gering. Köln (+4,8%) erhält mehr Mittel aus dem Topf, gemessen am Anteil der Angebote und Düsseldorf deutlich weniger (-6,9%). Auch diese Auswertung stützt die Kritik, dass der 2004 festgelegte Anteil aus dem ZBW-Topf von 5 Mio. € auf Ebene der Bezirksregierungen nur teilweise in Bezug zum vorhandenen Angebot steht.

Die derzeitige Verteilung der WbG-Mittel für den ZBW wird im nächsten Schritt auf Ebene der Regierungsbezirke mit der Verteilung der Bevölkerung und der Verteilung der Personen ohne Schulabschlüsse in Beziehung gesetzt (vgl. Abbildung 10). Beide Indikatoren sind auf dieser

**WbG Finanzierung in Bezug zu Einwohnern und Personen ohne Schulabschluss**

regionalen Ebene einfach zu erheben. Sie dienen hier als Indikatoren, die im weitesten Sinn Hinweise auf eine potentielle Nachfrage nach Angeboten im ZBW geben können.<sup>18</sup>



**Abbildung 10: Anteil der Bevölkerung und Anteil an Personen ohne Schulabschluss im Vergleich zum Anteil der ZBW-Finanzierung aus dem WbG**

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Daten des MKW (2018) und des Mikrozensus (2017)

Im Regierungsbezirk Düsseldorf ist die potentielle Nachfragegruppe insgesamt am größten, gut 30% der Personen ohne Schulabschluss lebt dort, aber der Anteil des gemeldeten Bedarfs liegt deutlich über den beiden genannten Nachfrageindikatoren. Allerdings ist auch die Diskrepanz zwischen gemeldeten Bedarfen der VHS und ausgezahlten ZBW-Mitteln hier höher als in den anderen Regierungsbezirken. Die im Vergleich zur potentiellen Nachfrage relativ wenigen Angebote im Regierungsbezirk Detmold fallen ebenfalls sofort ins Auge. Festzuhalten ist im Ergebnis, dass die jetzige Verteilung der Mittel im Bereich der ZBW-Finanzierung auch gemessen an diesen einfachen Bedarfsindikatoren nicht vollkommen bedarfsorientiert ist.

**Verteilung der ZBW-Mittel nicht bedarfsorientiert**

<sup>18</sup> Im Rahmen dieses Gutachtens war es nicht möglich, weitere Nachfrageindikatoren zu erheben und auf ihre Validität zu überprüfen. Der Indikator „Anteil an Personen ohne Schulabschluss“ ist aber relativ nah an der Gruppe möglicher ZBW-Nachfrager, auch wenn wir über den Anteil derjenigen aus der Gruppe, die tatsächlich einen Lehrgang besuchen würden und damit zu Nachfragern werden, keine belastbaren Angaben machen können. Auch konnte nicht bei allen VHS erhoben werden, ob es zurzeit Wartelisten für Teilnehmende an ZBW-Lehrgängen gibt. Die Orientierung an der Einwohnerzahl ist dem WbG aber nicht wesensfremd, da diese auch in § 11 als Maßstab für das Pflichtangebot herangezogen wird.



Im Rahmen der von uns geführten Gespräche mit Leitungen von Volkshochschulen konnten wir beispielhaft drei Varianten der regionalen Aufgabenverteilung zwischen Volkshochschule und staatlichen Schulsystem feststellen:

- Die *VHS Bonn und Arnsberg* bieten keine Lehrgänge zum Nachholen von Schulabschlüssen an. Angebote zum Nachholen von Schulabschlüssen gibt es hier nur im staatlichen Schulsystem.
- In *Duisburg und Bochum* gibt es eine Arbeitsteilung zwischen VHS und Schulsystem, die zur Folge hat, dass die VHS in erster Linie Hauptschulabschlüsse anbieten, die Weiterbildungskollegs die höheren Schulabschlüsse.
- Im Kreis Lippe dagegen gibt es keine Weiterbildungskollegs. Die *VHS Detmold-Lemgo* bietet daher das Nachholen aller Schulabschlüsse für den ganzen Kreis an.

Diese Beispiele zeigen, dass die Funktionen der VHS regional sehr unterschiedlich sein können. Bei einer Neuverteilung der Mittel für das Nachholen von Schulabschlüssen sind diese unterschiedlichen Funktionen in den selbst unterschiedlichen regionalen Bildungslandschaften zu berücksichtigen und vor allem ist zu beachten, ob eine VHS in ihrem Gebiet alleinige Anbieterin des Nachholens von Schulabschlüssen ist.

**Funktionen der VHS regional  
sehr unterschiedlich**

Im Rahmen der Gespräche mit VHS-Leitungen und dem Landesverband der Volkshochschulen NRW wurden im Zusammenhang mit dem ZBW verschiedene Themen aufgegriffen, die im Folgenden in drei Themenbereiche zusammengefasst werden sollen: Finanzierung, Personal sowie regionale Vernetzung.

Im Themenbereich *Finanzierung* wird einhellig kritisiert, dass die ZBW Finanzierung *grundsätzlich nicht mehr auskömmlich sei* und mit den veränderten Angeboten und Rahmenbedingungen bei der Beschäftigung in diesem Bereich nicht mehr zusammenpasse. Durch die Kostenentwicklung beim Personal und die steigende Nachfrage nach Kursen sei es zu einem starken Anstieg des Zuschussbedarfs für die Kommunen bei dieser gesellschaftlich äußerst wichtigen Aufgabe gekommen. Ob die Kommune bereit sei, diesen zu leisten oder gar noch mehr zu investieren, hänge von der Einstellung der (Ober-)Bürgermeister und Landräte gegenüber dem ZBW und der kommunalen Haushaltssituation ab. Daher wird einhellig gefordert, dass sich die Verteilung der ZBW Mittel stärker an den tatsächlichen Angeboten orientieren solle.

Außerdem wurde kritisiert, dass die VHS in vielen Bereichen nicht an schulbezogenen Förderprogrammen des Landes teilnehmen könnten, wie beispielsweise zur Inklusion oder zur Schulsozialarbeit, obwohl in den Kursen zum Teil ähnliche Herausforderungen zu bewältigen seien wie in den Schulen. Ähnliches gelte auch für den geplanten Digitalpakt

des Bundes, an dem die organisierte Weiterbildung auch nicht beteiligt sei, was die Möglichkeiten einer Digitalisierung der ZBW-Angebote einschränken würde.

Die *Personalsituation* im ZBW wird durchgehend als schwierig beschrieben. Grundsätzlich hätte sich die Personalsituation im Vergleich zu früher verändert, da es schwieriger geworden sei, Honorarkräfte zu gewinnen und zu halten. Zum einen habe die Konkurrenz innerhalb der Bildungseinrichtungen, die über Förderprogramme in einzelnen Fachbereichen höhere Honorare bezahlen können (z.B. durch das BAMF finanzierte Programme) zugenommen, zum anderen gebe es zunehmend Probleme mit Scheinselbstständigkeit und dem Risiko, dass sich Beschäftigte einklagen. Darauf haben einige VHS reagiert und arbeiten nur noch mit festangestelltem pädagogischem Personal. Allerdings konkurrieren die VHS beim angestellten pädagogischen Personal zurzeit zunehmend mit den Schulen um qualifiziertes Lehrpersonal, die Beschäftigungsbedingungen in den Schulen seien aufgrund des für Lehrerinnen und Lehrer üblichen Beamtenstatus aber für viele deutlich attraktiver.

Hinsichtlich der *Vernetzung der VHS in regionalen Netzwerken* wird unterstrichen, dass insbesondere die Regionalen Bildungsnetzwerke des Landes zu schullastig seien, die VHS spielten dort nur eine kleine Rolle oder würden nicht wahrgenommen. Allerdings werden zum Teil auch andere Erfahrungen einer konstruktiven Zusammenarbeit mit wichtigen regionalen Akteuren wie dem Jobcenter oder Einrichtungen wie dem kommunalen Bildungsbüro berichtet. Insgesamt dominiert aber der Eindruck, dass die VHS nicht systematisch in die Regionalen Bildungsnetzwerke eingebunden sind.

Im Eckpunktepapier des Gesprächskreises Weiterbildung wird ebenfalls die gewachsene Bedeutung des ZBW in NRW unterstrichen:

„Auf neue Entwicklungen, z. B. auf Veränderungen der Zielgruppenstruktur und –bedarfe, reagieren die Einrichtungen äußerst flexibel. Zum Beispiel wird jungen Zugewanderten mit dem Schulabschluss inklusive der Vermittlung von Deutsch als Fremdsprache die nachhaltige Integration ermöglicht“ (Gesprächskreis 2018: 14).

Der Gesprächskreis fordert daher von der Landesregierung, rechtlich abgesicherte und tragfähige Rahmenbedingungen zu schaffen, die Finanzierung zu verbessern, die Schaffung neuer Stellen für Lehrerinnen und Lehrer und für sozialpädagogisches Personal und die Anpassung der Förderung auf der Basis des tatsächlichen Finanzbedarfs der Einrichtungen (Gesprächskreis 2018a: 14).

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen sollte aus unserer Sicht weiterhin ein *zweckgebundener Einsatz von Mitteln für die Förderung schulabschlussbezogener Lehrgänge* im Rahmen der Landesförderung erfolgen. Die Weiterbildungsträger nehmen hier eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe

## Empfehlungen

wahr und ergänzen das Angebot der Weiterbildungskollegs im ZBW sinnvoll. Aus der Sicht des Landes ist das Nachholen von Schulabschlüssen an den VHS zudem erheblich günstiger als an Weiterbildungskollegs. Der Finanzansatz ist aufgrund der bereits beschriebenen Unterfinanzierung (gleichbleibende Mittel seit 14 Jahren) und der hohen Nachfrage (verstärkt durch die seit mehreren Jahren wieder gestiegene Migration) deutlich aufzustocken. Angemessen erscheint eine *Verdoppelung des Ansatzes auf 10 Mio. €*. Zudem sollte die *Verteilung der Mittel bedarfsorientierter* erfolgen. Indikatoren für die Verteilung der Mittel könnten das Angebot, die Einwohnerzahl, der Anteil an Personen ohne Schulabschluss und ein Sozialindex sein, der Angaben zu regionalen Armutsstrukturen enthält.

Denkbar wäre auch die Übernahme der Finanzierungslogik des Pflichtangebotes. Je nach Anzahl der Stunden könnte es auch eine Finanzierung für hpM geben, die aber in diesem Bereich zweckgebunden eingesetzt werden müssen. Die nötige Stundenzahl sollte sich an der Besonderheit des Angebotes (Lehrgänge) in diesem Bereich richten.

### **3.3 Innovationspotenziale der WbG-Einrichtungen**

Die Weiterbildung in NRW muss mit der Weiterentwicklung ihrer Angebote auf gesellschaftliche Veränderungen reagieren und tut dies auch, wie in den Gesprächen deutlich wurde. Innovation hängt aber nicht alleine von auf Präsenzlehre ausgerichteten WbG-Finanzierung ab, sondern findet auch unabhängig davon statt, zum Teil auch gefördert durch zusätzliche Landesmittel beispielsweise im Bereich Digitalisierung. Allerdings setzt das WbG durch die Finanzierungsstruktur einen bestimmten Rahmen, wie er ausführlich in den Abschnitten 2.4 und 3.1 analysiert wurde.

Im Folgenden werden drei Bereiche fokussiert, die einen größeren Innovationsbedarf aufweisen oder als Querschnittsthemen für die Weiterbildung angesehen werden können:

- neue digitale Lehr- und Lernformate,
- aufsuchende Bildungsarbeit und Sozialraumorientierung,
- Erschließung neuer Zielgruppen.

Da die Schnittmengen der Aussagen in den Gesprächen bei VHS und WBE-AT bei diesen Themenbereichen relativ groß waren, wird im Weiteren in der Darstellung nicht nach Trägertyp differenziert.

Die Digitalisierung verändert zunehmend Leben und Arbeiten in vielen gesellschaftlichen Bereichen grundlegend. Diese „disruptive Transformation“ (Schöll 2017: 32) verändert auch den Alltag der Weiterbildung in NRW und hat Auswirkungen auf drei Ebenen, die auch im folgenden Abschnitt behandelt werden:

#### **Digitalisierung**

„(...) der Ebene der Kommunikationswerkzeuge, der Ebene der Inhalte und Lerngegenstände im digitalen Zeitalter und der Ebene des Lernens mit digitalen Medien selbst“ (Ebenda: 32).

Es gibt bisher keinen umfassenden Überblick über den Einsatz digitaler Lern- und Lehrformate in der Weiterbildung. Im Rahmen der bisherigen Evaluationen (zuletzt DIE 2011) spielte diese Thematik keine besondere Rolle. Die Weiterbildungsberichterstattung enthält keine Aussagen über den Einsatz neuer Lernformate. Gewisse Einblicke in den Trägeralltag vermittelt eine Befragung der Mitgliedsorganisationen, die die Landesarbeitsgemeinschaft für Katholische Erwachsenen- und Familienbildung (KEFB) im letzten Jahr durchgeführt hat. Es wird vor allem deutlich, dass die Hardware-Ausstattung veraltet ist, 60% der PC sind älter als drei Jahre (KEFB 2019: 7). Über Zweidrittel der Einrichtungen arbeiten zwar bereits mit die Lehre unterstützenden digitalen Werkzeugen wie Dokumentenmanagementsystemen, aber nur 12% gaben an, E-learning oder blended learning Formate einzusetzen und nur 15% nutzen virtuelle Schul- oder Konferenzraumsysteme (Ebenda: 11). Ein großer Teil der Befragten schätzte seine Kenntnisse und Fähigkeiten in Bezug auf IT und digitale Medien als befriedigend ein (Ebenda: 27). Auch wenn die Ergebnisse dieser Befragung nicht unmittelbar auf andere Träger und Einrichtungen übertragbar sind, geben sie einen guten Einblick in die vielfältigen Herausforderungen, die die Thematik mit sich bringt.

Auf den Megatrend der Digitalisierung der Gesellschaft kann aus Sicht der Träger der Weiterbildung mit den vorhandenen Mittel bisher nur unzureichend reagiert werden. Bisher bildet die klassische Präsenzlehre die Grundlage für die WbG-Finanzierung. Andere Formate digitalen Lernens wie z.B. begleitetes Selbstlernen, in deren Rahmen die Kontaktzeiten nicht mehr in einem konkreten Kursraum, sondern in virtuellen Räumen stattfinden können, würden sich in diesem Rahmen nicht abrechnen lassen und müssten zum Teil von den *Teilnehmenden mit höheren Kursgebühren* getragen werden.

Ein anderer Ansatz ist im Weiterbildungsgesetz des Landes Hessen gewählt worden. Im § 6 wurde der folgende Absatz eingefügt:

„§ 6 HWbG – Unterrichtsstunde, Unterricht in Internatsform, E-Learning

(3) Online-Unterrichtsstunden und Kurse, die Bestandteil eines systematischen Weiterbildungsangebotes im Rahmen von E-Learning-Angeboten sind, werden bei der Förderung berücksichtigt, wenn qualitative und quantitative kriterien- und indikatorengestützte Nachweise der Durchführung vorliegen.“

Hier wird die präsenzbezogene Förderung für digitale Lehrformen geöffnet. Allerdings ist unklar, in welchem Ausmaß diese Regelung bisher genutzt wurde. Dem konnte im Rahmen des Gutachtens nicht nachgegangen werden.

## Digitale Lernformate in der Weiterbildung

Ein Problem bestehe in der Hardware-Ausstattung, da diese nicht WbG gefördert wird und daher die Träger je nach ihren Ressourcen dafür verantwortlich sind, eine angemessene Ausstattung zur Verfügung zu stellen. Daher sind die Unterschiede auch recht groß, von der neu gebauten, voll ausgestatteten VHS bis hin zum Träger aus der anderen Weiterbildung, der keine weiteren Ressourcen für die Ausstattung mobilisieren kann.

In den Gesprächen wurde aber auch deutlich, dass die Einsatzgebiete differenziert gesehen werden müssen. So wäre der Einsatz von *blended learning* im ländlichen Raum sinnvoll, da dort zum Teil die Distanzen zum Unterrichtsort recht groß seien und Wegezeiten eingespart werden könnten. Allerdings gibt es auch kleinere Orte im ländlichen Raum, in denen die Internetbandbreite so schlecht sei, dass digitales Lernen schwierig wird. Andererseits müsse beim Einsatz von digitalen Lernformaten nach Zielgruppen differenziert werden. Die Zielgruppen der Erwachsenenbildung seien auch an face-to-face-Angeboten interessiert. Auch vor dem Hintergrund der Förderung des Zusammenhaltes sei der direkte Kontakt der Menschen untereinander wichtig (z.B. in der pol. Bildung oder beim Sprachenlernen). Außerdem gebe es unter den schwer erreichbaren Zielgruppen im ZBW Personen, die gerade die persönliche Betreuung durch Dozierende benötigten. Klar wurde, dass die Auseinandersetzung mit diesen Fragen bei allen Gesprächspartnern in vollem Gange ist und man sich einen intensiveren Austausch über die gesammelten Erfahrungen wünschen würde.

Aber auch die Bereitschaft und didaktische Fähigkeit der Dozierenden zum Einsatz digitaler Methoden wird durchaus kritisch gesehen. Zum einen fehlen Kenntnisse, aber für viele der Honorarkräfte und älteren hpM gebe es keinen Anreiz, das schon vorhandene Lehrprogramm umzustellen. Daher müssten zum einen die Weiterbildungsangebote für Lehrende in der Weiterbildung z.B. durch die QUA-LiS ausgeweitet werden und außerdem im Rahmen des WbG Mittel in den Austausch über und die gezielte Entwicklung von digitalen Werkzeugkästen für die Weiterbildung investiert werden.

Im Eckpunktepapier des Gesprächskreises Weiterbildung wird zum einen Unterstützung und Beratung der Einrichtungen zur Entwicklung eigener digitaler Strategien „durch speziell auf die Bedarfe der Weiterbildung in NRW ausgerichtete Beraterteams“ gefordert und der Aufbau eines landesweiten „Netzwerk Digitalisierung“ angeregt. Darüber hinaus fordert der Gesprächskreis vom Land eine Übernahme der Kosten für Investitionen in die technische Infrastruktur der Einrichtungen.

„Die Weiterbildung veranschlagt die im Rahmen der Digitalisierung anfallenden Kosten bis zum Jahr 2022 auf ca. 25 Mio. € pro Jahr. Für die Finanzierung der Betriebskosten benötigen die Einrichtungen der Wei-

terbildung eine ausreichende Grundfinanzierung inkl. einer Dynamisierung“ (Gesprächskreis 2018a: 11).

Die Ermessensmittel des Ministeriums zusätzlich zur Grundfinanzierung sollten nach Ansicht des Gesprächskreises beibehalten werden, aber die Abstimmung der zu behandelnden Themen (z.B. Digitalisierung 2018) auch mit dem Gesprächskreis vorab diskutiert und abgestimmt werden, da Themenausschreibungen oft recht kurzfristig erfolgten und manche Träger dann darauf nicht mehr mit Anträgen reagieren könnten.

Sozialraumorientierung und aufsuchende Bildungsarbeit in der Weiterbildung sind weitere Bereiche, die mit der bisherigen Förderlogik nur zum Teil vereinbar sind. Die Gesprächspartner von VHS und WBE-AT berichten von verschiedenen Projekten, die sie in Stadtteilen vor Ort anbieten. Die Umstellung von den „Komm-Strukturen“ zur Bildungsstätte zu den „Geh-hin-Strukturen“ in Stadtteile wie der Dortmunder Nordstadt oder Duisburg Marxloh erfordert einen höheren Aufwand, auch weil in der Regel Anlaufstellen geschaffen und unterhalten werden müssen, an denen aufsuchende Bildungsarbeit stattfinden kann. Die Tätigkeiten seien oftmals nicht auf Seminarstunden oder Unterrichtstage bezogen, sondern offene Angebote wie z.B. begleitetes Selbstlernen, die sich der Präsenzlogik des WbG entziehen würden. Auch der Übergang zur Beratung sei in einem solchen Setting fließend. Die klassischen Zielgruppen aus der Mittelschicht, bei denen es zum guten Ton gehöre, Weiterbildungsangebote wahrzunehmen, seien dort nicht zu finden. Aber die Präsenz vor Ort sei auch wichtig, um neue Zielgruppen für die Weiterbildung zu erschließen. In diesem Zusammenhang böten auch die vom BAMF finanzierten Veranstaltungen eine Chance für die Weiterbildung. Es wurden außerdem verschiedene Beispiele genannt, bei denen eine Zusammenarbeit mit sozialraumorientierten Maßnahmen der Stadterneuerung stattfanden, so dass die Angebote der Weiterbildung an Stadtteilbüros, Familienzentren oder Schulen angedockt werden mit dem Vorteil, dass man dort vor allem Eltern aus dem Stadtteil mit Angeboten erreichen könne, die ohnehin dort wären. Daher wäre es im Rahmen solcher Angebote oft nötig, auch eine Kinderbetreuung zu organisieren, die ebenfalls nicht aus WbG-Mittel finanziert werden könne. Häufig würden solche Projekte der Weiterbildung daher aus anderen Drittmitteln finanziert mit dem Risiko, dass sie nach Auslaufen der Förderung einschlafen würden.

Die Herausforderung, schwer zu erreichende Zielgruppen für die Weiterbildung zu interessieren, hängt eng mit der Frage des Einsatzes neuer Methoden an anderen Orten und in anderen Sozialräumen zusammen. Einige Gesprächspartner betonen, dass sich die Zielgruppen der Weiterbildung verändert hätten. Zwar gebe es noch die Mittelschichtsangehörigen, die das Programm der Weiterbildung nachfragen würden und auch in der Lage seien, die in den letzten Jahren aus Konsolidierungsgründen

**Sozialraumorientierung und aufsuchende Bildungsarbeit**

**Schwer zu erreichende Zielgruppen**

gestiegenen Gebühren zu tragen. Das hänge aber auch stark vom Standort und vom Angebotsprofil des WB-Trägers ab. Um dem Anspruch aber gerecht zu werden, Weiterbildung als Grundrecht für alle anzubieten (§ 1 WbG), müssten Zielgruppen erreicht werden, die in der Regel nicht von sich aus Weiterbildungsangebote in Anspruch nähmen, sei es aus Unkenntnis über die Möglichkeiten, aus Mangel an Zeit, aufgrund niedriger oder fehlender Bildungsabschlüsse oder aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse, um nur einige Faktoren zu nennen. Dabei stellt der Zweite Bildungsweg einen wichtigen Teilbereich dar (siehe auch Abschnitt 3.2), aber nicht den einzigen, denn der Anspruch der Offenheit der Angebote gilt für alle Bereiche der Weiterbildung.

Der Aufwand der Zusammenarbeit mit diesen Zielgruppen ist aber deutlich höher als bei einer „normalen“ Weiterbildungsveranstaltung für die Mittelschicht. Zum Abbau möglicher Schwellen braucht es beispielsweise besondere Lernbegleiter und Lernräume, häufig sind die Gruppe auch kleiner als die durchschnittliche geforderte Teilnehmerzahl von 10 Personen (§ 8 (4) WbG). Der Übergang von Sozialarbeit, Beratung und Bildung im eigentlichen Sinne ist dabei fließend und der relativ hohe Zeitaufwand lässt sich mit der Förderlogik nach Seminarstunden und Teilnehmertagen nicht wirklich vereinbaren. Außerdem könnten bei den Angeboten für diese Zielgruppen nicht im selben Maße Gebühren erhoben werden, wie bei Mittelschichtsangehörigen.

In der Familienbildung gibt es in diesem Zusammenhang neben der WbG-Förderung die Möglichkeit, „Zuschüsse zur Sicherung des Zugangs von sozial benachteiligten Familien und Kindern zu Angeboten anerkannter Einrichtungen der Familienbildung“ zu erhalten (Runderlass MGFFI 2006) für „1. Familien aus sozialen Brennpunkten und aus Gebieten mit unterdurchschnittlicher Sozial- und Infrastruktur; 2. Sozialhilfeempfänger und ihre Familien, Arbeitslose und Kurzarbeiter und ihre Familien; 3. Ein-Eltern-Familien und Familien mit drei und mehr Kindern; 4. Menschen mit Zuwanderungshintergrund und Aussiedler; 5. Familien, in denen Menschen mit Behinderungen und Suchtkrankheiten leben; 6. vom Strafvollzug betroffene Familien“ können zusätzliche Mittel zum Ausgleich für Gebührenausschlag und für Kinderbetreuung beantragt werden.

Aus Sicht der Gutachter sollte das Engagement der Träger der Weiterbildung in den dargestellten Innovationsbereichen vom Land unterstützt werden. Wir befürworten daher eine *Innovationspauschale als Zuschlag zur WbG-Grundfinanzierung* in Höhe von z.B. 5% des Haushaltsansatzes für die WbG-Förderung. Mit den Mitteln aus dieser Innovationspauschale könnten Maßnahmen in all den oben genannten Innovationsthemen und auch in möglichen anderen finanziert werden. Diese Mittel sollten als Pauschale möglichst unbürokratisch zugeteilt werden.

#### **Zuschüsse in der Familienbildung**

#### **Empfehlungen**

Eine Ergänzung der Förderparameter wie im Hessischen Weiterbildungsgesetz müsste noch diskutiert werden vor dem Hintergrund zusätzlicher Informationen über die quantitative Bedeutung digitaler Lehrformate in Hessen und die Analyse des Aufwands für die „qualitativen und quantitativen kriterien- und indikatorengestützten Nachweise der Durchführung“. Auch die gezielte Förderung des Zugangs von sozial benachteiligten Zielgruppen zur Weiterbildung, wie in der Familienbildung, wäre weiter zu diskutieren. Allerdings muss auch der Beantragungs- und Abrechnungsaufwand geprüft werden.

Die *Ermessensmittel* für Innovationen in gezielten Programmen sollten ebenfalls beibehalten werden. Außerdem könnte beim Thema Digitalisierung die Rolle der QUA-LiS sowohl bei der Weiterbildung als auch bei der Koordination gestärkt werden (z.B. Entwicklung gemeinsamer blended learning Module u.ä.).

### 3.4 Gemeinwohlorientiertes Grundangebot

Die Angebote der Weiterbildung werden zunächst in § 3 (1) des WbG aufgelistet:

**WbG § 3 und § 11 (2)**

„Das Bildungsangebot der Einrichtungen der Weiterbildung umfasst Inhalte, die die Entfaltung der Persönlichkeit fördern, die Fähigkeit zur Mitgestaltung des demokratischen Gemeinwesens stärken und die Anforderungen der Arbeitswelt bewältigen helfen. Es umfasst die Bereiche der allgemeinen, politischen, beruflichen und kulturellen Weiterbildung und schließt den Erwerb von Schulabschlüssen und Eltern- und Familienbildung ein.“

In § 11 (1) wird definiert, dass die Grundversorgung durch das Pflichtangebot der Volkshochschulen gesichert wird. In § 11 (2) findet sich eine Liste der förderfähigen Inhalte, die das Pflichtangebot der VHS umfasst:

„Lehrveranstaltungen der politischen Bildung, der arbeitswelt- und berufsbezogenen Weiterbildung, der kompensatorischen Grundbildung, der abschluss- und schulabschlussbezogenen Bildung, Angebote zur lebensgestaltenden Bildung und zu Existenzfragen einschließlich des Bereichs der sozialen und interkulturellen Beziehungen sowie Angebote zur Förderung von Schlüsselqualifikationen mit den Komponenten Sprachen und Medienkompetenz. Zur Grundversorgung gehören auch Bildungsangebote, wie sie im Kinder- und Jugendhilfegesetz der Familienbildung zugewiesen sind.“

Diese Liste der förderfähigen Inhalte ist aber auch für die die Grundversorgung ergänzenden Angebote der WBE AT zentral, da in § 16 (2) klar gestellt wird, dass das Land den Trägern nur Zuschüsse gewährt für Unterrichtsstunden und Teilnehmertage, die den in § 11 (2) genannten Bereichen zuzuordnen sind.

Die Änderung des § 11 (2) 1999 trat aber erst nach einer Übergangszeit am 01. Januar 2006 in Kraft. Während dieser Übergangszeit haben die Bezirksregierungen in Abstimmung mit den Regionalkonferenzen der Weiterbildung einen „Wirksamkeitsdialog zur Neubestimmung des För-

**Erlass**



derbereiches“ durchgeführt, der dann in einer Präzisierung und landes-einheitliche Förderlogik des § 11 (2) münden sollten, die im Erlass vom 20.12.2005 festgelegt wurde. Die Beispiele im Erlass zeigen, dass es einen gewissen Interpretationsspielraum bei der Zuordnung der Veranstaltungen der Weiterbildung gibt. Explizit ausgeschlossen werden aber vor allem Veranstaltungen,

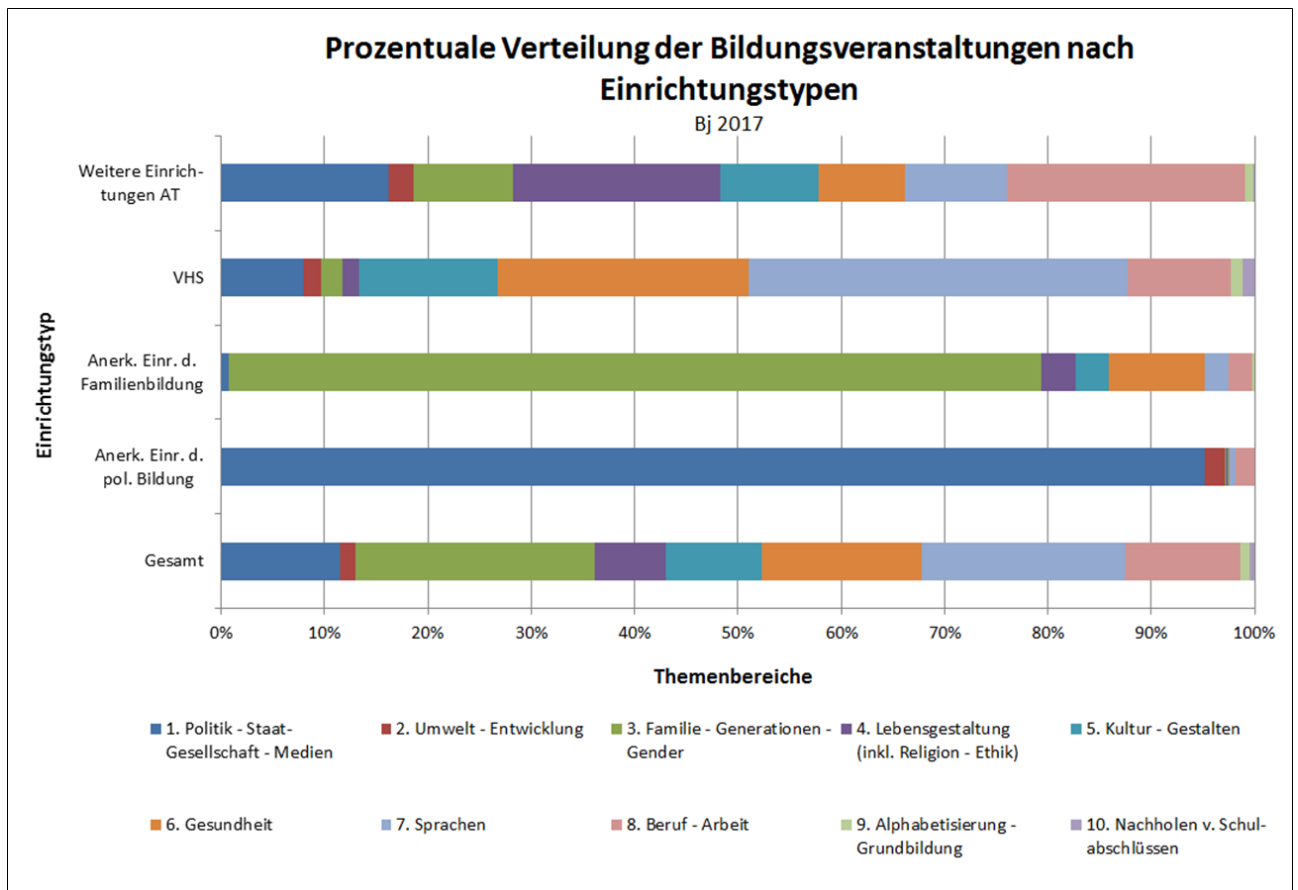
„(...) die vorwiegend den Zweck haben, die Teilnehmenden zu befähigen, ihre Freizeit aktiv zu gestalten. Das sind zum Beispiel Veranstaltungen, die überwiegend der Erholung und der Unterhaltung dienen (“Hobbykurse“).“

Diese Neuausrichtung wurde im Rahmen der DIE-Evaluation mit Blick auf die Umsetzung durch VHS und WBE AT geprüft. Im Bereich der VHS gab es wohl aufgrund der ohnehin vorhandenen Breite eher geringe Akzentverschiebungen im Angebot in Richtung auf die Verstärkung der beruflichen Weiterbildung. Anders bei kleineren WBE-AT, die zum Teil umsteuern und ihr Angebot auf die förderfähigen Teile hin verschieben mussten, zulasten beispielsweise der kreativitätsfördernden Bildung (DIE 2011, 121). Im Ergebnis kommt das DIE zu dem Schluss, dass Definition und Aushandlung des gemeinwohlorientierten Themenspektrums sich bewährt habe. Das Themenspektrum solle aber zukünftig um eine Zielgruppenkomponente erweitert werden (Stichwort „Lernende fördern“). Diese wären regelmäßig zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Die Definition der förderfähigen Angebotsthemen nach § 11 (2) WbG solle mit dem Negativkatalog des Arbeitnehmerweiterbildungsgesetzes (AWbG) harmonisiert und entsprechend geringfügig verändert werden. Weiterhin solle das förderungsfähige Themenspektrum gemeinsam weiterentwickelt werden und in einer systematischen Berichterstattung entsprechend berücksichtigt werden. Besonders förderungswürdige Zielgruppen der Weiterbildungen müssten definiert werden (vgl. DIE 2011, 297-301).

#### **DIE-Evaluation**

Die folgende Übersicht behandelt zwar im Rahmen des Datenreports Weiterbildung 2017 die thematische Breite des Angebotes nach Einrichtungstypen und gibt einen Überblick zu thematischen Profilen, es ist aber systematisch nicht erkennbar, wie hoch der Anteil der Veranstaltungen ist, der förderfähig war.

#### **WB-Angebot nach Themenbereichen**



**Abbildung 11: Thematische Übersicht der Bildungsveranstaltungen**

Quelle: Abbildung 33 aus: Kleemann 2019, S. 30

Da seit der DIE-Evaluation acht Jahre vergangen sind und sich die Lernwelten und gesellschaftlich relevante Themen weiterentwickelt haben, stellt sich erneut die Frage, ob die Themengebiete des gemeinwohlorientierten Grundangebotes an diese Veränderung angepasst werden müssen.

Die Regelungen des § 11 (2) haben eine Steuerungswirkung auf die Angebote der Weiterbildungseinrichtungen, obwohl sich wahrscheinlich alle Einrichtungen nicht allein darauf beschränken, Angebote in diesen Bereichen zu machen. Wie die von uns im Rahmen unserer Expertise durchgeführten Gespräche ergaben, führen vor allem größere Einrichtungen unter den VHS und WBE-AT deutlich mehr Veranstaltungen durch, als förderfähig sind. Aber es gab auch Hinweise, dass kleinere Träger im bisher gesteckten Rahmen Schwierigkeiten haben könnten, ihre gesetzlich festgelegten Pflichtstunden zu erbringen. Inwieweit vor allem die WBE-AT ihr Angebot zum Teil inhaltlich auf Themenbereiche spezialisieren, konnten wir aufgrund der relativ geringen Reichweite unserer Erhebung nicht feststellen. Die ausführlicheren Analysen im Rahmen der DIE-Evaluation deuteten aber darauf hin (DIE 2011, 127 ff.). Die großen Verbände betonen im Rahmen unserer Gespräche eher die

Vielfältigkeit ihrer Angebote. Kleine und/oder spezialisierte Einrichtungen wären aber deutlich abhängiger von den Regelungen des § 11 (2) und reagieren vermutlich deutlich sensibler auf Veränderung in diesem Bereich.

Insgesamt wurde im Rahmen unserer Gespräche von Seiten der VHS und der WBE-AT eine Ausweitung der förderfähigen Themenbereiche befürwortet. Dadurch würde insgesamt die Bedeutung und die Breite der Weiterbildung in NRW unterstrichen und eine Engführung auf Arbeitsmarkttauglichkeit und Verwertbarkeit vermieden. Folgende Themenbereiche wurden in den Gesprächen genannt: kulturelle und interkulturelle Bildung, Bildung für nachhaltige Entwicklung, Gesundheitsbildung, Aktivierung und Gestaltung des Gemeinwesens und Förderung der work-life-balance, Verbraucherschutz und Lebensfähigkeit in der modernen Gesellschaft.

Aus Sicht der Volkshochschulen werden dadurch wenige Veränderungen im Angebot erwartet, da dies weiterhin den pflichtigen Teil in der Regel weit übersteigen würde, auch wenn in Zukunft der Anteil an Veranstaltungen im Rahmen der letzten größeren Zuwanderungswelle (Sprach- und Integrationskurse) wieder weniger werden würde. Durch mehr Themenbereiche gewänne man aber auch wieder mehr Flexibilität in der Zuordnung der Angebote in den Förderbereich. Allerdings ist dadurch aber aufgrund der Finanzierungsrahmenbedingungen insgesamt auch kein Zuwachs an WbG-Mitteln zu erwarten. Ein Sonderthema in diesem Zusammenhang war in einem Teil der Gespräche mit VHS-Leitungen die Frage einer zukünftigen Umsatzsteuerpflicht für nicht-pflichtige Angebote der VHS. Durch eine Ausweitung der förderfähigen Themen könne in der Tendenz der pflichtige Bereich wachsen und dadurch einer möglichen Umsatzsteuerpflicht entgegenwirken.

Für Träger im Bereich der WBE-AT hat die Förderfähigkeit der Angebote und damit der WbG-Förderung insgesamt je nach Größe eine recht hohe Bedeutung, die Menge an anrechenbaren Angeboten ist häufig kleiner und die Breite nicht so ausgeprägt. Vor diesem Hintergrund wird eine Ausweitung natürlich begrüßt.

Aus Sicht der Gutachter sollten die Themenbereiche der förderfähigen Angebote um die *Themen kulturelle Bildung, Bildung für nachhaltige Entwicklung sowie Gesundheitsbildung erweitert* werden. Dadurch wird die grundsätzliche Bedeutung dieser Themen im Kanon der Weiterbildung unterstrichen. Zudem sollte es wieder zu einer Harmonisierung der Aufgaben in § 3 und der Themenbereiche in § 11 WbG kommen.

**Befürwortung der Ausweitung von förderfähigen Themenbereichen durch VHS und WBE-AT**

**Empfehlungen**

### 3.5 Sonstige Themen

In diesem Abschnitt werden mehrere Themen kurz angerissen, die einen Querschnittscharakter aufweisen oder uns im Laufe der Bearbeitung aufgefallen sind.

Die (Weiter-) Bildungsberatung spielte in verschiedenen Arbeitspaketen eine wichtige Rolle. Hier wurde in vielen Gesprächen von einem deutlich gestiegenen Aufwand berichtet, der mit einer Diversifizierung der Zielgruppen und Bildungsangebote einhergeht. Beratung gehört neben anderen Aufgaben wie der Fördermittelakquise und -abrechnung und der Vernetzung und Kooperation zum erweiterten Aufgabenbereich der hpM und der Führungskräfte. Beratung bezieht sich in der Regel auf die Angebote einer Einrichtung wie z.B. einer VHS, die gegenüber interessierten Personen zum eigenen Angebot berät.

**Beratung**

Im Rahmen des ZBW allerdings müsste eine Beratung weniger am eigenen Angebot als am Bedarf des zu Beratenden ansetzen und ggf. über das eigene Angebot hinaus passende Empfehlungen geben. Das setzt allerdings voraus, dass der hpM einen Überblick zu Angeboten in einer Region oder hat Stadt hat. Der Aufwand ist auch hier stark gestiegen, vor allem wenn es gelingt, schwer zu erreichende Zielgruppen einzubinden, die dann aber auch entsprechend betreut werden müssen. Daher stellt sich grundsätzlich die Frage, ob eine am Bedarf orientierte, individuelle Bildungsberatung zurzeit durchgeführt wird und wer diese im Sinne einer Lotsenstelle durch das Bildungsangebot anbieten sollte.

**Wer ist für umfassende Bildungsberatung zuständig?**

Eine Investition in Beratung ist wichtig, eine allgemeiner angelegte Bildungsberatung ist aber nicht alleine Aufgabe der Einrichtungen der Weiterbildung. Wir halten es für sinnvoll, bei einer Stärkung der hpM bei der Grundfinanzierung diesen Aspekt zu berücksichtigen. Allerdings sollte das Thema Zuständigkeit für die Bildungsberatung im Rahmen der RBN und anderer kommunaler Bildungsnetzwerke sowie mit den Arbeitsagenturen abgesprochen werden.

**Empfehlung**

Vernetzung und Kooperation mit anderen Akteuren hat auch in der Weiterbildung an Bedeutung gewonnen, sei es bei sozialraumorientierten Ansätzen einer aufsuchenden Bildungsarbeit, in RBN, im Rahmen der Koordination der Weiterbildungsträger. Grundsätzlich betonen die Gesprächspartner die Wichtigkeit dieser Ansätze<sup>19</sup>, auch wenn nicht jedes Netzwerk oder jeder Koordinationskreis gleich wichtig erscheint. Andererseits verbringen gerade Führungskräfte sehr viel Zeit in Sitzungen und weniger mit anderen Aufgaben. Ähnlich wie der Beratung wird zu Recht

**Vernetzung**

---

<sup>19</sup> Vgl. z.B. das Positionspapier der LAAW vom 18.09.2018, Punkt 2.6: „Der Aus- und Aufbau einer trägerneutralen und sozialraumorientierten Weiterbildungsberatung und die Vernetzung mit anderen wichtigen Akteuren der sozialen Arbeit und der Selbsthilfe müssen – unter der Voraussetzung zuzusätzlicher Förderung – genutzt werden, um kommunale und regionale Bildungslandschaften aufzubauen.“ (LAAW 2018a).

angemerkt, dass diese Tätigkeiten bei den WbG-Parametern für die Grundförderung nicht gesondert einfließen.

Zudem sollte die Weiterbildung auf Landesebene in NRW stärker integriert arbeiten. Zwar gibt es durch den Gesprächskreis auf Landesebene ein Gremium, in dem die wesentlichen Akteure der Weiterbildung vertreten sind, mit dem sich das Ministerium regelmäßig austauscht. Aber die kommunalen Spitzenverbände bemängelten, dass sie dort als Vertretung der kommunalen Träger nicht vertreten seien. Außerdem stellte sich im Laufe der Bearbeitung des Gutachtens die Frage, wie die Koordination der beteiligten Ministerien auf Landesebene ablaufe. Zwar gibt es wohl eine INTERMAG der beteiligten Ministerien, es blieb aber unklar, welche Effekte diese habe.

**Kooperation auf Landesebene ausbauen**

Die Gutachter regen an, einen *Landesweiterbildungsrat* zu gründen, in dem Vertretungen des Gesprächskreises, der kommunalen Spitzenverbände, Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft und Gewerkschaften, der Verbraucherzentrale NRW, der beteiligten Ressorts und der Wissenschaft sich regelmäßig treffen, um die Belange der Weiterbildung NRW zu diskutieren und die Landesregierung zu beraten. Eine wichtige Aufgabe könnte die Begleitung der weiter unten vorgeschlagenen erweiterten Weiterbildungsberichterstattung sein.

**Empfehlung**

Einige Gesprächspartner bemängeln, dass Weiterbildungseinrichtungen dadurch benachteiligt würden, dass sie nicht an bildungsbezogenen Förderprogrammen des Landes (z.B. Schulsozialarbeit, Inklusion, Neubau/Sanierung) oder des Bundes (Digitalisierung) beteiligt seien, obwohl sie als Bildungseinrichtung der vierten Säule des Bildungssystems denselben Bedarf hätten wie Schulen. Aus Sicht der Gutachter ist dies nicht ganz von der Hand zu weisen. Daher schlagen wir vor zu prüfen, ob Einrichtungen der Weiterbildung in Landesprogrammen wie beim Thema Inklusion oder Schulsozialarbeit in Zukunft berücksichtigt werden können.

**Teilnahme an Bildungsförderprogrammen nicht nur für Schulen**

Insgesamt gesehen dominiert in der derzeitigen Auseinandersetzung mit der Weiterbildung in NRW eine auf die VHS und WBE-AT bezogene Sichtweise. Dies ist auch aufgrund der Logik des WbG und der Bedeutung der Finanzierungsfragen für die Weiterentwicklung des WbG nachvollziehbar. Es gibt aber nur sehr wenige belastbare Angaben zu den Nutzern von Weiterbildungsangeboten und den potentiellen Nutzern, die bisher keine Weiterbildungsangebote in Anspruch genommen haben. Wenn beispielsweise Aussagen über schwer erreichbare Zielgruppen gemacht werden, sind diese eher selten mit belastbaren Daten unterlegt, sondern beruhen auf Erfahrungen aus dem Arbeitsalltag.

**Nutzerperspektive stärken**

Daher empfehlen wir, die *Nutzerperspektive* in der Diskussion um die Weiterentwicklung des WbG in Zukunft zu *stärken*, indem *alle zwei Jahre Nutzerbefragungen* an den Einrichtungen der Weiterbildung in NRW durchge-

**Empfehlung**

führt werden. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, in bestimmten Zeitabständen repräsentative Befragungen der Bevölkerung in NRW durchzuführen, die die Themen Nutzung von Weiterbildungsangeboten durch und Bedarf an Angeboten durch verschiedene potentielle Zielgruppen der Weiterbildung zum Thema haben sollten. Die Ergebnisse sollten zentral bei der Supportstelle Weiterbildung der QUALIS gesammelt und ausgewertet werden.

Die Ergebnisse des Datenreports Weiterbildung zeigen eindrucksvoll, wie vielfältig das Angebot der Weiterbildung in NRW ist, wie viele Menschen in diesem Bereich arbeiten und wie groß die Umsätze der Einrichtungen sind, um nur einige Themen zu nennen. Diese Berichterstattung sollte im WbG verankert werden. Zudem könnte auf der Grundlage des Datenreports und der oben angesprochenen regelmäßigen Einbeziehung der Nutzerperspektive pro Legislaturperiode ein *Weiterbildungsbericht für den Landtag* erstellt werden. Dies könnte auch dazu beitragen die *Vielfalt und die Leistungen* der Weiterbildungseinrichtungen in NRW der Öffentlichkeit nahe zu bringen. Zusätzlich empfehlen wir dem Ministerium, zusammen mit den Einrichtungen der Weiterbildung eine Imagekampagne zur Weiterbildung in NRW aufzulegen, die auf Basis von Ergebnissen des Weiterbildungsberichtes und anderen Erkenntnissen Angebote und Leistungen der Weiterbildung stärker ins Licht der Öffentlichkeit zu rücken. Denn auch hier gilt das Motto: Tue Gutes und rede darüber!

**Berichterstattung im WbG  
verankern und weiterentwickeln**

## 4 Zusammenfassende Empfehlungen

Die gegenwärtige bundesweite Finanzierung der Weiterbildung entspricht nicht der gewachsenen Bedeutung dieses Bereichs. Dies gilt neben den Finanzierungsrückgängen durch die BA auch für die Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen durch die Länder. Auch wenn NRW im Vergleich der großen Flächenländer prinzipiell das Land ist, dass diesen Bereich stärker fördert, ist auch in NRW die Finanzierung der Weiterbildung - gemessen am Anspruch des WbG - verbesserungswürdig. Seit dem Jahr 2003 ist es über 14 Jahre lang zu starken Kürzungen der Weiterbildungsfinanzierung insgesamt gekommen. Erst durch den Nachtragshaushalt 2017 wurden die Konsolidierungsbeiträge ganz abgeschafft. Dennoch ist durch die Nichtberücksichtigung der tariflichen Lohnsteigerungen in diesem Zeitraum eine Finanzierungslücke verblieben. Die Weiterbildungsträger haben versucht diese Finanzierungslücke durch Einsparmaßnahmen, Erhöhung der Teilnahmeentgelte, höhere Beiträge der Träger und Nutzung anderer Finanzierungsquellen (in letzter Zeit vor allem vom BAMF finanzierte Sprach- und Integrationskurse) auszugleichen. Nur noch 18% der Einnahmen der nach dem WbG arbeitenden Einrichtungen der Weiterbildung kommen laut dem Datenreport Weiterbildung 2019 aus dem WbG (plus 3% aus weiteren Landesmitteln). Die Anteile der Träger und Kommunen, der Gebühreneinnahmen und der Bundesmittel haben sich erhöht. Erhöhte Gebühren verstärken aber die Exklusion bildungsferner Personen aus der Weiterbildung.

Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, dass das Land die im Wesentlichen seit 2000 fixierten Kostensätze für Ust / Tt und hpM erhöhen sollte. Bezogen auf die Förderung der hpM könnte alternativ auch daran gedacht werden, den Kostensatz zu belassen und stattdessen die Anzahl der hpM durch Senkung der erforderlichen Unterrichtsstunden je hpM zu erhöhen. Zudem sollte die Finanzierung von „halben hpM“ möglich werden. Weiterhin ist eine *Dynamisierung der Ausgaben im WbG festzuschreiben*. Diese sollte sich an der Personalkostenentwicklung orientieren. Dazu wird entweder ein geeigneter Indikator gesucht oder für eine bestimmte Zeit ein fester Prozentwert vereinbart. Die Lösung über einen Indikator wäre strukturell sinnvoller.

Darüber hinaus sollte die Grundlogik der WbG-Finanzierung in verschiedenen Punkten beibehalten werden:

- *Besserstellung der VHS gegenüber WBE-AT* aufgrund der Sicherung der Grundversorgung durch die Angebotsbreite und der Abdeckung der Fläche (kommunale Pflichtaufgabe versus Ergänzungsangebot).
- Grundstruktur nach Ust/Tt und hpM nach Größenstaffelung, um qualifizierte Beschäftigung in der Weiterbildung

Ausgangslage

Finanzierung der Weiterbildung

derung zu sichern. Allerdings wäre es sinnvoll *eine differenziertere Fördermöglichkeit für hpM* nach der Gemeindegröße vorzusehen. Über halbe Tt und eine niedrigere durchschnittliche Teilnehmendenzahl ist nachzudenken, da dadurch die Flexibilität der Einrichtungen steigen würde.

- *Zweckbindung von Mitteln für ZBW* (und ggf. andere Themen vgl. 3.4.)
- *Innovationsförderung.*

Der *zweckgebundene* Einsatz von Mitteln für die *Förderung schulabschlussbezogener Lehrgänge* im Rahmen der Landesförderung sollte weiter erfolgen. Die Weiterbildungsträger nehmen hier eine wichtige gesellschaftliche Aufgabe wahr und ergänzen das Angebot der Weiterbildungskollegs im ZBW sinnvoll. Der Finanzansatz ist aufgrund der starken Unterfinanzierung (gleichbleibende Mittel seit 14 Jahren) und der hohen Nachfrage (verstärkt durch die zunehmende Migration) deutlich aufzustocken. Angemessen erscheint eine *Verdoppelung des Ansatzes auf 10 Mio. €*. Zudem sollte die *Verteilung der Mittel bedarfsorientierter* erfolgen. Indikatoren für die Verteilung der Mittel könnten das Angebot, die Einwohnerzahl, der Anteil an Personen ohne Schulabschluss und ein Sozialindex sein, der Angaben zu regionalen Armutsstrukturen enthält. Denkbar wäre auch die Übernahme der Finanzierungslogik des Pflichtangebotes. Je nach Anzahl der Stunden könnte es auch eine Finanzierung für hpM geben, die aber in diesem Bereich zweckgebunden eingesetzt werden müssen. Die nötige Stundenzahl sollte sich an der Besonderheit des Angebotes (Lehrgänge) in diesem Bereich richten.

**Nachholende Schulabschlüsse**

Das Engagement der Träger der Weiterbildung in wichtigen Innovationsbereichen wie Digitalisierung, Sozialraumorientierung oder schwer zu erreichende Zielgruppen sollte vom Land unterstützt werden. Wir befürworten daher eine *Innovationspauschale als Zuschlag zur WbG-Grundfinanzierung* in Höhe von z.B. 5% des Haushaltsansatzes für die WbG-Förderung. Mit den Mitteln aus dieser Innovationspauschale könnten Maßnahmen in all den oben genannten Innovationsthemen und auch in möglichen anderen Bereichen finanziert werden. Diese Mittel sollten als Pauschalen möglichst unbürokratisch zugeteilt werden.

**Innovationspauschale**

Die Themenbereiche der förderfähigen Angebote sollten um die *Themen kulturelle Bildung, Bildung für nachhaltige Entwicklung sowie Gesundheitsbildung erweitert* werden. Zudem sollte es wieder zu einer Harmonisierung der Aufgaben in § 3 und der Themenbereiche in § 11 WbG kommen.

**Förderfähige Themenbereiche**

Es wird angeregt einen *Landesweiterbildungsrat* zu gründen, in dem Vertretungen des Gesprächskreises, der kommunalen Spitzenverbände, Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaft und Gewerkschaften, der Verbraucherzentrale NRW, der beteiligten Ressorts und der Wissenschaft

**Verbesserung der Kooperation**



sich regelmäßig treffen, um die Belange der Weiterbildung NRW zu diskutieren und die Landesregierung zu beraten. Eine wichtige Aufgabe könnte die Begleitung einer weiter entwickelten Weiterbildungsberichterstattung sein.

Die Ergebnisse des Datenreports Weiterbildung zeigen eindrucksvoll, wie vielfältig das Angebot der Weiterbildung in NRW ist. Diese Berichterstattung sollte im WbG verankert werden. Um in Zukunft die *Nutzerperspektive* in der Diskussion um die Weiterentwicklung des WbG zu *stärken*, sollten alle zwei Jahre Nutzerbefragungen an den Einrichtungen der Weiterbildung in NRW durchgeführt werden. Darüber hinaus wäre es sinnvoll, in bestimmten Zeitabständen repräsentative Befragungen der Bevölkerung in NRW durchzuführen, die die Themen Nutzung von Weiterbildungsangeboten und Bedarf an Angeboten durch verschiedene potentielle Zielgruppen der Weiterbildung zum Thema haben sollten. Diese Daten zur Nutzerperspektive könnten gemeinsam mit den Daten aus dem Datenreport Weiterbildung in einen *Weiterbildungsbericht für den Landtag* einfließen, der einmal in der Legislaturperiode erstellt wird. Dies könnte auch dazu beitragen, die *Vielfalt und die Leistungen* der Weiterbildungseinrichtungen in NRW der Öffentlichkeit nahe zu bringen.

**Stärkung der Nutzerperspektive und Weiterentwicklung der Berichterstattung**

## Literaturverzeichnis

- Bilger, F./Behringer, F./Kuper, H./Schrader, J. (Hrsg.) (2017): Weiterbildungsverhalten in Deutschland 2016. Ergebnisse des Adult Education Survey (AES). Bielefeld.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars (2013): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine praxisorientierte Einführung. bpb-Schriftenreihe, Band 1329, Bonn.
- Bremer, Helmut/ Kleemann-Göhring, Mark 2010: Potenziale der Weiterbildung durch den Zugang zu sozialen Gruppen entwickeln. Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Projektes. Essen.
- Deutsches Institut für Erwachsenenbildung e.V. 2011: Lernende fördern – Strukturen stützen. Evaluation der Wirksamkeit der Weiterbildungsmittel des Weiterbildungsgesetzes (WbG) Nordrhein-Westfalen im Auftrag des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen. Abschlussbericht Bonn
- Dobischat, R. (2014): Entwicklung der Weiterbildung hin zu einer zunehmenden Vermarktlichung. Weiterbildung im Spannungsfeld öffentlicher und privater Interessen. In: Dobischat, R./Hufer, K.-P. (Hrsg.): Weiterbildung im Wandel. Profession und Profil auf Profitkurs. Schwalbach/Ts., S. 101–124.
- Dobischat, R./Fischell, M./Rosendahl, A. (2015): Einführung in das Recht der Weiterbildung. Wiesbaden 2015.
- Dobischat, Rolf/Münk, Dieter / Rosendahl, Anna 2019: Weiterbildungsfinanzierung in Deutschland 1995–2015. Aktueller Stand, Entwicklung, Problemlagen und Perspektiven, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh Bertelsmann Stiftung 2019 (korrigierte Fassung).
- Friedrich-Ebert-Stiftung, Heinrich-Böll-Stiftung, Karl-Arnold-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit, Konrad-Adenauer-Stiftung 2019: Novellierung des Weiterbildungsgesetzes (WbG) Hier: Positionierung der Politischen Stiftungen. 29.03.2019.
- Gesprächskreis für Landesorganisationen der Weiterbildungen NRW 2018a: Eckpunktepapier zur Weiterbildungskonferenz 2018.
- Gesprächskreis für Landesorganisationen der Weiterbildungen NRW 2018b: Ergebnisse der Workshops
- Gieseke, W. u. a. (1997): Evaluation der Weiterbildung. Gutachten Landesinstitut für Schule und Weiterbildung (Hrsg.). Bönen
- Gütesiegelverbund Weiterbildung e.V. 2015: Das Qualitätsmanagement-System nach Gütesiegelverbund Weiterbildung. Dortmund.
- Kaiser, Klaus 2018: Rede anlässlich der 21. Weiterbildungskonferenz (<https://www.mkw.nrw/ministerium/parlamentarischer-staatssekretaer-klaus-kaiser/reden/>)
- KEFB 2013: Bildungspolitische Erklärung der Mitgliederversammlung 2013 der LAG KEFB in NRW. Düsseldorf.
- KEFB 2015: Demographischen Wandel politisch gestalten – Weiterbildung einbeziehen. Köln.

- KEFB 2018: Positionen der LAG KEFB zu Zukunftsthemen der Landesstrategie Weiterbildung. Siegburg.
- KEFB 2019: Herausforderungen des Lehrens und Lernens im digitalen Wandel. Köln.
- Kleemann-Göhring; Mark 2018: Weiterbildungsbericht NRW. Berichtsjahr 2016, hrsg. von Qualitäts- und UnterstützungsAgentur – Landesinstitut für Schule (QUA-LiS NRW), Soest
- Kleemann-Göhring; Mark 2019: Datenreport Weiterbildung NRW - Berichtsjahr 2017, hrsg. von Qualitäts- und UnterstützungsAgentur – Landesinstitut für Schule (QUA-LiS NRW), Soest
- LAAW 2018a: Positionen der LAAW zur Weiterentwicklung der Weiterbildung und des Weiterbildungsgesetzes (WbG). Bielefeld/Dortmund. 18.09.2018.
- LAAW 2018b: Stellungnahme: Eine Gemeinkostenpauschale für die WbG-Weiterbildung! Bielefeld/Dortmund 31.10.2018.
- LAAW 2019: Vorschlag: Förderparameter „HVM-Pauschale“. Bielefeld. 22.03.2019.
- Die Landesarbeitsgemeinschaften der Familienbildung in NRW 2019: Positionspapier Familienbildung NRW zur Änderung des Weiterbildungsgesetzes.
- Landesverbandes der Volkshochschulen von NRW e.V. und kommunale Spitzenverbände 2017: Positionspapier zur Zukunft des Zweiten Bildungswegs an Volkshochschulen in NRW. Düsseldorf.
- MAIS 2017a: Tarif-Lohnentwicklung 1990 bis 2016. Tarifliche Grundvergütungen in ausgewählten Branchen in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf
- MAIS 2017b: Tarif-Lohnentwicklung qualifizierter Beschäftigter in NRW von 2000 bis 2016. Auswertung.
- MGFFI 2006: Richtlinien über die Gewährung von Zuschüssen zur Sicherung des Zugangs von sozial benachteiligten Familien und Kindern zu Angeboten anerkannter Einrichtungen der Familienbildung. Runderlass d. MGFFI v. 10.11.2006 – 222 – 6703.10.1 –
- MKFFI 2019: Vereinbarung über die Eckpunkte für eine Reform des Kinderbildungsgesetzes (KiBiz).
- Der Paritätische 2019: Positionen Paritätischer Weiterbildungsträger zur Entwicklung der Weiterbildung und des Weiterbildungsgesetzes.
- Reichart, Elisabeth/ Lux, Thomas/ Huntemann, Hella 2017: Volkshochschul-Statistik. 56. Folge, Arbeitsjahr 2017. DIE Survey. Daten und Berichte zur Weiterbildung. Bielefeld.
- Schöll, Ingrid 2017: (Keine ) Zeit für Experimente. Beobachtungen zur Digitalisierung der Volkshochschulen. In: DIE Magazin III/2017, 32-34
- Sozialforschungsstelle Dortmund (sfs): Evaluation der Wirksamkeit des Weiterbildungsgesetzes NRW. Lebenswelt- und Arbeitsmarktbezug in einem korrespondierenden Modell Lebensbegleitenden Lernens. Gutachten. Soest, Hrsg. vom LfQ - Landesinstitut für Qualifizierung NRW
- Walter, Marcel (2015): Berechnungen zu Kosten für Fachschulen und Abend-schulen 1992, 2005-2010, Datenblatt Abb.6 neu November 2015. Essen (unveröffentlicht).

Wittenbrink, L./Frick, F. (2018): Deutscher Weiterbildungsatlas - Teilnahme und Angebot in Kreisen und kreisfreien Städten. Gütersloh.

## Abkürzungsverzeichnis

AFBG:	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
AufEntG:	Aufenthaltsgesetz
BA:	Bundesagentur für Arbeit
BAMF:	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BAföG:	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BBiG:	Berufsbildungsgesetz
BetrVG:	Betriebsverfassungsgesetz
BMAS:	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF:	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI:	Bundesministerium des Innern
DAAD:	Deutsch Akademischer Austauschdienst
DIE	Deutsches Institut für Erwachsenenbildung
EU:	Europäische Union
Fern-USG:	Fernunterrichtsschutzgesetz
hpM	hauptamtlicher pädagogischer Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterin
HRG:	Hochschulrahmengesetz
IHK:	Industrie- und Handelskammer
IMK:	Innenministerkonferenz
KEFB	Landesverband der Katholischen Erwachsenen- und Familienbildung NRW
KSchG:	Kündigungsschutzgesetz
LfQ:	Landesinstitut für Qualifizierung
MAGS	Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales
MAIS	Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales
MGFFI	Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration
MKW:	Ministerium für Kultur und Wissenschaft
MKFFI	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration
MSB	Ministerium für Schule und Bildung
SGB:	Sozialgesetzbuch
Tt	Teilnehmertag
TVG:	Tarifvertragsgesetz
Ust	Unterrichtsstunde
VHS:	Volkshochschule
WbG:	Weiterbildungsgesetz
WBE – AT:	Weiterbildungseinrichtungen - Andere Träger

## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

<i>Abbildung 1: Bildungsgesamtausgaben nach Bildungssektoren im Jahr 2015</i> .....	7
<i>Abbildung 2: Personal in der Weiterbildung in NRW 2017</i> .....	14
<i>Abbildung 3: Verteilung des Personals bei verschiedenen Trägern in NRW 2017</i> .....	15
<i>Abbildung 4: Verteilung WbG-Finanzierung nach Anzahl und Volumen in NRW 2017</i> .....	15
<i>Abbildung 5: Öffentliche Ausgaben 2015 nach Bildungssektoren (im Vergleich zu 1995 in %)</i> .....	16
<i>Abbildung 6: Finanzierung der VHS im Bundesländervergleich 2017</i> .....	18
<i>Abbildung 7: Landesförderung der Weiterbildung</i> .....	19
<i>Abbildung 8: Anteil der WbG-Mittel am angemeldeten Bedarf 2018</i> .....	30
<i>Abbildung 9: Anzahl der VHS mit ZBW-Lebргängen nach Regierungsbezirken 2018</i> .....	31
<i>Abbildung 10: Anteil der Bevölkerung und Anteil an Personen ohne Schulabschluss im Vergleich zum Anteil der ZBW-Finanzierung aus dem WbG</i> .....	32
<i>Abbildung 11: Thematische Übersicht der Bildungsveranstaltungen</i> .....	42