

Ingrid Ambos

## „Lernende fördern – Strukturen stützen“ – DIE legt Gutachten zum Weiterbildungsgesetz Nordrhein-Westfalen vor



Ingrid Ambos, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Programm „System und Steuerung“, Forschungs- und Entwicklungszentrum, Deutsches Institut für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen e.V., Heinemannstr. 12–14, 53175 Bonn  
ambos@die-bonn.de

Zwei Jahre lang hat ein Team des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung – Leibniz-Zentrum für Lebenslanges Lernen e.V. (DIE) untersucht, wie das Weiterbildungsgesetz (WbG) in Nordrhein-Westfalen (NRW) dazu beigetragen hat, Weiterbildung als lebensbegleitenden Prozess zu organisieren und mehr Menschen zum Lernen zu motivieren, um auf diesem Wege den Zusammenhalt in der Gesellschaft zu stärken. Ende Februar wurde der Evaluationsbericht dem Auftraggebenden Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes NRW übergeben. Seit der kurze Zeit später erfolgten Veröffentlichung wird das Gutachten in der Weiterbildungslandschaft und vor allem von den betroffenen Landesorganisationen intensiv diskutiert. Anfang Juni stellte Ekkehard Nuissl von Rein, wissenschaftlicher Direktor des DIE und Leiter des Projekts, die Empfehlungen bei der Weiterbildungskonferenz im nordrhein-westfälischen Landtag vor.

Im Mittelpunkt der Evaluation standen verschiedene Themenfelder:

- die Entwicklung des förderfähigen Pflichtangebots der kommunalen Volkshochschulen (VHS) und des vergleichbaren Angebots der nach WbG anerkannten Einrichtungen in anderer Trägerschaft (WBE-AT),
- die Wirksamkeit des zweiten Bildungswegs,
- die Entwicklung der Weiterbildungsberatung,
- die Wirksamkeit der Bildungsfreistellung nach dem Arbeitnehmerweiterbildungsgesetz (AWbG),
- nachfrageorientierte Finanzierungsmodelle der Weiterbildung sowie
- ressortspezifische weiterbildungspolitische Ansätze des Landes.

Einige ausgewählte Aspekte werden nachfolgend vorgestellt.

### Gemeinwohlorientierung

In NRW charakterisieren Gemeinwohlorientierung und Pflichtangebot den Kernbereich staatlichen Engagements in der Weiterbildung, das sich in der Förderung von VHS und WBE-AT niederschlägt.

Gemeinwohlorientierung hat zunächst eine inhaltliche Dimension durch die Bestimmung förderfähiger Themenschwerpunkte im § 11 Abs. 2 WbG. Nach unseren Ergebnissen haben sich die Definition und die in der Vergangenheit erfolgte Aushandlung des gemeinwohlorientierten Themenspektrums unter Einbezug der Weiterbildungspraxis bewährt. Die vergleichsweise offene Abgrenzung des förderfähigen Angebots eröffnet Spielräume, um regionale und zielgruppenspezifische Besonderheiten produktiv zu berücksichtigen. Aus DIE-Sicht bedarf die Ausgestaltung des Themenspektrums nach § 11 Abs. 2 WbG perspektivisch einer kontinuierlichen Weiterentwicklung,

damit auch zukünftig das förderfähige Angebot gesellschaftlichen Anforderungen bzw. bildungspolitischen Prioritätensetzungen des Landes entspricht. Eine Empfehlung bezieht sich daher auf die Festlegung von Verfahren, die das Themenspektrum in bestimmten Zeitabständen auf den Prüfstand stellen.

Gemeinwohlorientierung hataus DIE-Sicht weitere Aspekte zu berücksichtigen, im Besonderen die Gewinnung Bildungsbenachteiligter für Weiterbildung. Ausgehend davon, dass auch in NRW bestimmte Bevölkerungsgruppen in der Weiterbildung deutlich unterrepräsentiert sind wie z.B. Migrant(inn)en, einkommensschwache und bildungsferne Milieus, Analphabeten und Schulabbrecher/innen, haben wir die Erreichung gesellschaftlicher Gruppen, die besonderer Unterstützung bedürfen, als weiter zu stärke Kernaufgabe definiert. Daher empfehlen wir auch, die WbG-Förderung zusätzlich gezielt auf die Bildungsarbeit mit bestimmten Zielgruppen zu richten und dabei die Multiplikatoren einzubeziehen. Zu diesen Zielgruppen zählen wir diejenigen Menschen, die bisher in der Weiterbildung aufgrund vielschichtiger Verknüpfungen objektiver und subjektiver Faktoren unterrepräsentiert und von gesellschaftlicher Exklusion bedroht sind. Aus DIE-Sicht sollte ein Teil der WbG-Förderung zukünftig für die Bildungsarbeit für und mit diesen Zielgruppen zweckgebunden eingesetzt werden. Für eine entsprechende Regelung bietet sich der Abschluss einer Zielvereinbarung zwischen dem Land und den Landesorganisationen der Weiterbildung an.

### Qualität und Professionalität

Die WbG-geförderte Weiterbildung in NRW ist einem hohen Qualitätsanspruch verpflichtet. Ausdruck dafür ist u.a. die Zertifizierung der meisten VHS und WBE-AT nach einem anerkannten Qualitätsmodell – ohne dass es dazu bislang eine rechtliche Verpflichtung gibt. Um die Qualität der Weiterbildung zu erhalten und festzuschreiben, empfehlen wir, zukünftig die Anforderungen an ein angemessenes System des Qualitätsmanagements explizit im WbG als Anerkennungsvoraussetzung zu berücksichtigen.

Für die Gewährleistung von Qualität in der Weiterbildung sowie für die Sicherung des Zugangs und der Bedarfsorientierung stellen unseres Erachtens auch professionelle Strukturen zentrale Faktoren dar. Dabei betrachten wir Hauptberuflichkeit des pädagogischen Personals als Garant für Kontinuität und Professionalität.

Unsere Untersuchungen haben gezeigt, dass sich das Aufgabenspektrum des hauptberuflich tätigen pädagogischen Personals in den letzten Jahren erwei-

tert hat. Auch das Ziel, mehr Menschen an Weiterbildung zu beteiligen, hat die Anforderungen erhöht. Als Schwerpunkte können genannt werden: Management von Netzwerken und Pflege von Kooperationsbeziehungen, Supportangebote für Teilnehmende und an Weiterbildung Interessierte sowie die Umsetzung pädagogischer Konzepte zum besseren Erreichen von Zielgruppen.

Diese Entwicklungen legen es nahe, die professionelle Struktur in der WbG-geförderten Weiterbildung weiter zu stützen, zum einen durch die Stärkung der Ressourcen des hauptberuflich tätigen pädagogischen Personals im Rahmen einer Modifikation der Fördersystematik. Zum anderen schlagen wir vor, Mindestanforderungen an die Beschäftigung nebenberuflicher Lehrkräfte festzulegen und zu sichern. Darüber hinaus empfehlen wir die Förderung und Ausweitung von Fortbildungsaktivitäten des haupt- und nebenberuflichen Personals.

### Fördersystematik

Wichtige Aufgabe der Evaluation war es, für die kommunalen VHS und die WBE-AT Vorschläge zur Modifizierung der aktuellen Fördersystematik zu entwickeln. Hintergrund hierfür war die Kritik des Landesrechnungshofs, wonach die aktuelle Förderpolitik des Landes sich nicht mehr an aktuellen Bedarfen orientiere, Förderungsgerechtigkeiten schaffe und zudem kompliziert und intransparent sei.

Bei den zu erarbeitenden Modellen orientierte sich das DIE an folgenden Leitlinien: Erhalt der pluralen Trägerlandschaft; Sicherung eines flächendeckenden, wohnortnahen und gemeinwohlorientierten Angebots; Gewährleistung der Existenzfähigkeit kleiner Einrichtungen; Stärkung der Hauptberuflichkeits- sowie Planungssicherheit für Einrichtungen.

Mit Blick auf die Fördersystematik für die WBE-AT ergab sich eine besondere Herausforderung daraus, dass bei ihnen – im Unterschied zu den VHS – zur Neuberechnung der Förderansprüche kein Außenkriterium wie die Einwohnerzahl zur Verfügung steht. Um dennoch einen transparenten und gerechten Fördermechanismus zu installieren, soll aus DIE-Sicht zukünftig auf die erbrachten Leistungen (Unterrichtsstunden/Teilnehmertage) im gemeinwohlorientierten Themenspektrum abgestellt werden. Über die Gewährung einer Sockelförderung hinaus, die wie bei den VHS über eine Mindestgröße die pädagogische Leistungsfähigkeit der Einrichtungen sicherstellen soll, schlagen wir eine Förderung vor, die sich grundsätzlich am jeweiligen Anteil an den Gesamtleistungen aller WBE-AT orientiert. Diesbezüglich wurde bei der Weiterbildungskonferenz

noch einmal ausdrücklich klargestellt, dass dieser Teil der Förderung vom DIE nicht ausschließlich als Angebotsförderung vorgesehen ist, sondern – v.a. mit Blick auf das Anliegen, wie bei den VHS die Hauptberuflichkeit zu stärken – als Personal- und Angebotsförderung, wobei wir von einem Mindestanteil für die Personalförderung ausgehen. Allerdings konnten keine Modellrechnungen zu den faktischen Auswirkungen bestimmter Fördermodalitäten durchgeführt werden, da die notwendigen Datengrundlagen nicht zur Verfügung standen (und im Rahmen der Evaluation auch nicht gewonnen werden konnten).

Als Grundlage für den Verteilungsschlüssel der Fördermittel sieht der DIE-Vorschlag den Durchschnittswert an gemeinwohlorientierten Leistungen aus drei aufeinanderfolgenden Jahren vor, der – um Planungssicherheit zu gewährleisten – wiederum für drei Jahre konstant bleiben sollte. Die hierfür erforderlichen Daten müssen allerdings erst sukzessive erhoben werden. Davon ausgehend, dass die Feinheiten des vorgeschlagenen Modells noch intensiver Erörterungen bedürfen, empfehlen wir zudem die Einrichtung einer Ad-hoc-Gruppe zur Präzisierung der Fördersystematik.

### Weiterbildungsberatung

Der Evaluationsauftrag beinhaltete auch die Analyse der Entwicklung der Weiterbildungsberatung in NRW seit 2000, obwohl diese nicht im WbG verankert ist. Hintergrund hierfür ist die auch vom Land NRW als wichtig eingeschätzte Funktion von Weiterbildungsberatung zur Verbesserung des Zugangs zu Weiterbildung. Unsere explorativ angelegte Analyse konzentrierte sich auf personenbezogene, anbieterneutrale Weiterbildungsinformation und -beratung im Sinne einer Orientierungs- und Entscheidungshilfe im Vorfeld einer Weiterbildungsteilnahme.

Bedarfsgerechte Informations- und Beratungsangebote werden in NRW von verschiedenen Institutionen vorgehalten, VHS und WBE-AT haben dabei einen beachtlichen Stellenwert. Fraglich erscheint bei den Weiterbildungseinrichtungen zum Teil die Neutralität des Beratungsangebots. Insgesamt lässt sich feststellen, dass es keine flächendeckende, wohnortnahe Versorgung mit dauerhaften und trägerneutralen Beratungsmöglichkeiten gibt.

Orts- und zeitunabhängige Informationsangebote im Internet stellen – nicht nur in NRW – vor allem für gut Qualifizierte und für Beratungspersonal eine wichtige Supportstruktur dar. Mit dem Beratungsportal [www.weiterbildungsberatung-nrw.de](http://www.weiterbildungsberatung-nrw.de) ist zudem ein neues derartiges Angebot im Aufbau, das einen Beitrag zur Transparenz der Weiterbildungsberatung

in NRW und zur Verbesserung des Zugangs zu örtlichen Beratungsangeboten leistet. Unsere Untersuchungen belegen allerdings auch, dass bildungsferne und -benachteiligte Zielgruppen kaum mit herkömmlichen elektronischen Informationsmedien zu erreichen sind. Für diesen Personenkreis erweisen sich aufsuchende Bildungsinformation und -beratung sowie die Kooperation und Vernetzung mit anderen Institutionen, die in engem Kontakt zu Zielgruppen stehen (z.B. Migrantenorganisationen), als erfolgreiche, aber vergleichsweise aufwendige Strategien.

Entwicklungspotenziale und Handlungsbedarfe im Bereich Weiterbildungsberatung in NRW haben wir in verschiedenen Empfehlungen aufgegriffen. Insbesondere schlägt das DIE vor, vorhandene Beratungsstrukturen im Rahmen regionaler Kooperationen und Netzwerke stufenweise auszubauen und die Beratungen auf bildungsbenachteiligte Zielgruppen hin zu entwickeln und zu konzentrieren. Damit würde in der Weiterbildungsberatung dem in der Weiterbildung vorherrschenden strukturellen Dilemma der Selektivität zugunsten bereits bildungsaffiner Bevölkerungsgruppen entgegengewirkt. Konkret regen wir an, dass das Land die Entwicklung und Implementierung kooperativer anbieterneutraler und transferfähiger Modelle der aktivierenden, aufsuchenden Beratung und Gewinnung von Bildungsbenachteiligten/Bildungsfernen in ausgewählten Regionen unterstützen sollte. Den Rahmen dafür soll eine wissenschaftlich begleitete und aus Projektmitteln finanzierte Pilotphase von drei Jahren bieten, die auch die Basis für weitergehende Weichenstellungen des Landes zu liefern hätte. Auf der regionalen Ebene hätten Projektnehmer existierende Beratungsstrukturen zu nutzen, zusammenzuführen, zu vernetzen und kooperativ weiterzuentwickeln, auch um die Etablierung von Parallelstrukturen zu vermeiden.

Weitergehende Informationen zu den Befunden und Empfehlungen sind dem umfangreichen Gutachten zu entnehmen, das als PDF-Datei auf der Internetseite des Ministeriums für Schule und Weiterbildung des Landes NRW zum Download zur Verfügung steht (URL: [http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Weiterbildung/Aktuelles/Gutachten\\_Weiterbildung/index.html](http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Weiterbildung/Aktuelles/Gutachten_Weiterbildung/index.html)).