



# Eckpunktepapier zur Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes (WbG)

11. Juni 2019

I.	Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes.....	2
II.	Politischer Auftrag zur Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes .....	5
III.	Dialogorientierte Umsetzung.....	5
IV.	Zielsetzungen der wissenschaftlichen Expertise .....	6
V.	Ergebnisse der wissenschaftlichen Expertise .....	7
VI.	Weitere Handlungsschritte: Prozess dialogorientiert und partizipativ fortsetzen.....	11

# **I. Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes**

Die nach dem Weiterbildungsgesetz geförderte gemeinwohlorientierte plurale Weiterbildung ist strukturell zu stärken und für die aktuellen Anforderungen sowie die veränderten und erweiterten Aufgaben, die sich beispielsweise aus der Integration neu Zugewanderter in Arbeitswelt und Gesellschaft oder den im Kontext der Digitalisierung veränderten Qualifizierungsbedarfen ergeben, zukunftsfähig aufzustellen. Dazu ist das Weiterbildungsgesetz weiter zu modernisieren und dafür an den folgenden Eckpunkten anzusetzen:

## **1. Der Dialog zwischen Politik und Praxis ist zu stärken:**

- a) Im Weiterbildungsgesetz ist die Grundlage für die Einberufung eines Landesweiterbildungsrats zu schaffen.
- b) Im Landesweiterbildungsrat arbeiten Vertretungen der Einrichtungen bzw. ihrer Verbände auf Landesebene (Gesprächskreis), der kommunalen Spitzenverbände, der Kirchen, der Wirtschaft und Gewerkschaften, der Verbraucherzentrale NRW, der beteiligten Ressorts und der Landeszentrale für politische Bildung sowie der Wissenschaft mit.
- c) Der Landesweiterbildungsrat berät die Landesregierung und spricht Empfehlungen zur Weiterentwicklung der gemeinwohlorientierten Weiterbildung aus.

## **2. Die qualitätsgeprüfte gemeinwohlorientierte Weiterbildung ist öffentlich sichtbar zu machen:**

- a) Im Weiterbildungsgesetz ist die Grundlage für eine integrierte Weiterbildungsberichterstattung zu schaffen.
- b) Ein jährlicher Datenreport stellt die Leistungen der zertifizierten WbG-Einrichtungen dar. Einmal je Legislaturperiode erhält der Landtag einen umfassenden Weiterbildungsbericht. Der Landesweiterbildungsrat begleitet die Weiterbildungsberichterstattung.

- c) Die Weiterbildungsberichterstattung soll durch ein onlinegestütztes Controlling bzw. durch ein elektronisches Nachweisverfahren bei den Bezirksregierungen bzw. den Landschaftsverbänden weiterentwickelt werden.
- d) Die Landesförderung nach dem Weiterbildungsgesetz wird an das Vorliegen eines vom zuständigen Ministerium anerkannten Zertifikats (Gütesiegel) geknüpft, wie beispielsweise das des Gütesiegelverbundes Weiterbildung e.V.

### **3. Die Grundförderung von Volkshochschulen und Einrichtungen in anderer Trägerschaft ist angemessen und projektunabhängig zu sichern:**

- a) Die Finanzierungsparameter des WbG bleiben erhalten.
- b) Vor dem Hintergrund der in den letzten beiden Jahrzehnten veränderten und erweiterten Aufgaben des Personals ist die Personalförderung für das hauptamtliche/-berufliche pädagogische Personal (hpM) zu verbessern und der bisherige Leistungsumfang zu überprüfen.
- c) Die Regelungen des Haushaltsgesetzes sind in das WbG (§§ 13, 16 WbG) zu übernehmen.
- d) Die Gemeinden bleiben weiterhin verpflichtet, Volkshochschulen zu betreiben und mit ihnen das Pflichtangebot sicher zu stellen.

### **4. Die Integration junger Erwachsener durch nachholende Schulabschlüsse gem. § 6 WbG ist zu stärken:**

- a) Für § 6 WbG-Lehrgänge werden zusätzliche Mittel bereitgestellt, um die gestiegenen Kosten der Lehrgänge, die erhöhten Grundbildungsbedarfe der heterogenen Zielgruppe und die durch die Zuwanderung erhöhte Nachfrage zu berücksichtigen. Diese Mittel werden weiterhin gesetzlich zweckgebunden.
- b) Der Bedarf der Teilnehmenden an basalen Kernkompetenzen, die sie auf einen Schulabschlusskurs vorbereiten, ist dabei besonders zu berücksichtigen, um ihre Integration in Arbeitswelt und Gesellschaft zu verbessern.

## **5. Das Innovationspotenzial der WbG-Einrichtungen soll weiter gestärkt werden:**

- a) Zertifizierte Volkshochschulen und WbG-Einrichtungen in anderer Trägerschaft sollen als Zuschlag zur WbG-Finanzierung eine Innovationspauschale erhalten. Diese Innovationspauschale von z.B. 5 % soll es den Einrichtungen ermöglichen, neue Angebote wie beispielsweise digitale Lehr- und Lernformate zu entwickeln oder beispielsweise über aufsuchende Bildungsarbeit oder eine stärker sozialräumliche Ausrichtung ihrer Angebote neue oder bildungsferne Zielgruppen erfolgreich anzusprechen.
- b) Zusätzlich soll ein mehrjähriger Innovationsfonds eingerichtet werden, mit dem für die unter a) beispielhaft aufgeführten Themen die Mittel im Wettbewerbsverfahren vergeben werden. Im Rahmen dieses Verfahrens sollen auch einrichtungs- und trägerübergreifende Kooperationen zwischen verschiedenen Einrichtungen verbessert und gestärkt werden. Als Steuerungsinstrument sind Zielvereinbarungen einzubeziehen, in denen Ziele, Meilensteine und Controlling verabredet werden.

## **6. Das gemeinwohlorientierte Angebot ist zukunftsorientiert auszurichten und zu stärken:**

- a) Im Weiterbildungsgesetz ist Bildung für nachhaltige Entwicklung als Querschnittsaufgabe rechtlich zu verankern.
- b) Auch Angebote kultureller Bildung, die für Arbeitswelt und Gesellschaft relevant sind, sind in das förderfähige Angebot gem. § 11 Abs. 2 WbG einzubeziehen.
- c) Online durchgeführte Kurse sollen berücksichtigt werden, wenn mindestens 7 Teilnehmende aus Nordrhein-Westfalen im Jahresdurchschnitt als gebührenpflichtige Teilnehmende nachgewiesen werden.

## **II. Politischer Auftrag zur Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes**

Die Landesregierung hat die Ministerin für Kultur und Wissenschaft mit Kabinettsbeschluss vom 13. Juni 2018 beauftragt, die Vorgaben aus der Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP zur Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes in einem breiten und dialogisch angelegten Beteiligungsprozess mit Einrichtungen und Trägern vorzubereiten, über das Ergebnis der Beratungen zu informieren und nach Abstimmung mit den beteiligten Ressorts im Frühjahr 2019 Eckpunkte für eine Weiterentwicklung des Weiterbildungsgesetzes vorzulegen.

## **III. Dialogorientierte Umsetzung**

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft hat diesen Dialog zwischen August und Dezember 2018 partizipativ mit den verschiedenen Trägern (Kommunale Spitzenverbände für die Kommunen, Kirchen, Gewerkschaften etc.) der pluralen Weiterbildung, mit dem Gesprächskreis für Landesorganisationen der Weiterbildung sowie mit Verbänden der pluralen Weiterbildung auf der Landesebene, mit Volkshochschulen und WbG-anerkannten Einrichtungen geführt.

Unter Einbeziehung der Ergebnisse der Weiterbildungskonferenz vom 27. Juni 2018 und der gem. § 21 WbG durchzuführenden Regionalkonferenzen im Herbst 2018 wurde nach einer beschränkten Ausschreibung Prof. Dr. Jörg Bogumil zusammen mit Dr. David Gehne (beide Ruhr-Universität Bochum) im November 2018 mit einer begleitenden wissenschaftlichen Expertise beauftragt.

## IV. Zielsetzungen der wissenschaftlichen Expertise

Das Gutachten sollte klären,

- inwieweit 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 können,
- inwieweit die fachlichen Vorgaben des Weiterbildungsgesetzes erfüllt werden können, 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 dafür geklärt sein müssen, damit die Einrichtungen in der Lage sind, entsprechende am Bedarf orientierte Angebote zu entwickeln,
- inwieweit zukünftig mehr Mittel als bisher gesetzlich festgelegt für die Finanzierung von Lehrgängen zum Nachholen eines Schulabschlusses zweckgebunden werden sollen (§§ 6, 13 WbG),
- wie zukünftig im Weiterbildungsgesetz den u.a. durch Tarifierhöhungen bedingten Kostensteigerungen der Träger und ihrer Einrichtungen bei den finanziellen Leistungen des Landes Rechnung getragen werden kann und soll.

Diese Leitfragen sollten in den vier Arbeitspaketen bzw. Handlungsfeldern

- (1) Finanzierung: angemessene und projektunabhängige Grundausrüstung von Volkshochschulen und WbG-Einrichtungen in anderer Trägerschaft und Dynamisierung,
- (2) Stärkung der nachholenden Schulabschlüsse gem. § 6 WbG,
- (3) Innovationspotenzial der WbG-Einrichtungen entfalten und stärken und
- (4) gemeinwohlorientiertes Grundangebot,

bearbeitet werden und in einen Abschlussbericht münden.

## V. Ergebnisse der wissenschaftlichen Expertise

Das Gutachten wurde dem Ministerium für Kultur und Wissenschaft im Mai 2019 vorgelegt und kommt zu folgenden wesentlichen Ergebnissen:

### **Handlungsfeld (1): Finanzierung: angemessene und projektunabhängige Grundausrüstung von Volkshochschulen und WbG-Einrichtungen in anderer Trägerschaft und Dynamisierung**

Die Gutachter stellen fest, dass die Kürzung der WbG-Finanzierung über 14 Jahre hin zu einem deutlichen Rückgang der Landesfinanzierung bei gleichzeitig gestiegenen Anteilen der Kommunen und der anderen Träger geführt hat. Trotz der vollständigen Rücknahme der Konsolidierung in 2017, Einsparungen der Einrichtungen oder höherer Trägerbeiträge reichen bei gleichzeitig seit 2000 gestiegenen Personalkosten die WbG-Mittel nicht aus, die entstandene Finanzierungslücke zu schließen. Eine (weitere) Erhöhung der Teilnahmegebühren scheidet aus, da dies die Exklusion bildungsferner Personen verstärken würde. Hinzu kommen die durch das WbG nicht finanzierten Kosten der Einrichtungen, z.B. für Immobilien, Ausstattung und digitale Lernwelten.

Nach Ansicht der Gutachter entspricht daher die bisherige WbG-Finanzierung weder ihrem bildungspolitischen Stellenwert, den sie beispielsweise für die Integration Geflüchteter oder für die durch den digitalen Wandel veränderten Anforderungen an die Qualifizierung für Arbeitswelt und Gesellschaft hat, noch dem in § 1 WbG verankerten Anspruch des Weiterbildungsgesetzes.

**Empfehlungen:** Die Gutachter empfehlen, die seit 2000 fixierten Kostensätze für die Standards des WbG (Unterrichtsstunden, Teilnehmertage, Personal) zu erhöhen. Bezogen auf den Standard Personal schlagen die Gutachter vor, alternativ den bisherigen Kostensatz für hauptamtliches Personal (hpM) beizubehalten und die Anzahl der hpM durch Absenkung der erforderlichen Unterrichtsstunden je hpM-Stelle zu erhöhen. Außerdem sollte die Finanzierung von „halben hpM-Stellen“ ermöglicht werden.

Die Gutachter empfehlen unter Hinweis auf die kommunale Pflichtaufgabe weiterhin, in der Steuerung des WbG seine Grundlogik und die bessere Grundförderung der Volkshochschulen gegenüber den Weiterbildungseinrichtungen in anderer Trägerschaft zu behalten.

Die bisherigen Standards des WbG sollen beibehalten werden. Zur Qualitätssicherung ist ferner eine Dynamisierung, orientiert an der Personalkostenentwicklung, vorzusehen. Die Dynamisierung soll durch einen noch festzulegenden Indikator im WbG verankert werden. Weiterhin sprechen sie sich dafür aus, über halbe Teilnehmertage und eine geringere durchschnittliche Teilnehmendenzahl nachzudenken.

## **Handlungsfeld (2): Stärkung der nachholenden Schulabschlüsse gem. § 6 WbG**

Die Gutachter stellen fest, dass die gem. § 13 Abs. 2 WbG im gesetzlichen Budget der VHS vorgesehene Zweckbindung von 5 Mio. € für das Nachholen von Schulabschlüssen gem. § 6 WbG weiterhin notwendig ist, die Mittel aber angesichts des u.a. durch Zuwanderung bedingten gestiegenen Bedarfs an nachholenden Schulabschlüssen nicht mehr ausreichend sind. Auch im Bereich der § 6 WbG-Lehrgänge sind die Personalkosten für das Haupt- und Nebenamt erheblich gestiegen, hinzu kommen die erhöhten Grundbildungsbedarfe einer sehr heterogenen Zielgruppe mit erheblichem Beratungs- und (sozialpädagogischem) Betreuungsaufwand. Der Bedarf an § 6 WbG-Lehrgängen übersteigt den bisherigen Mittelansatz.



**Empfehlungen:** Die Gutachter empfehlen, den seit 14 Jahren unveränderten Mittelansatz mit zusätzlichen Mitteln auf 10 Mio. € zu verdoppeln und weisen ferner darauf hin, dass die nachholenden Schulabschlüsse an Volkshochschulen aus Landessicht kostengünstiger durchzuführen sind als an Weiterbildungskollegs. Die Gutachter empfehlen für die nachholenden Schulabschlüsse auch weiterhin eine Zweckbindung der Mittel im WbG vorzusehen. Die Verteilung solle bedarfsorientierter vorgenommen werden. Sie schlagen als Indikatoren vor, neben dem Angebot an nachholenden Schulabschlusslehrgängen auch die Einwohnerzahlen, den Anteil der Personen ohne Schulabschluss oder beispielsweise den Sozialindex zu berücksichtigen.

### **Handlungsfeld (3): Innovationspotenziale der WbG-Einrichtungen entfalten und stärken**

Die Gutachter stellen fest, dass Volkshochschulen und andere nach dem WbG anerkannte Einrichtungen über die Regelförderung hinaus Mittel benötigen, um auf veränderte gesellschaftliche Herausforderungen zu reagieren. Neue digitale Lehr- und Lernformate, aufsuchende Bildungsarbeit und sozialräumliche Orientierung sowie die Erschließung neuer Zielgruppen sind nach Ansicht der Gutachter (Querschnitts-) Themen, die von den Einrichtungen einen deutlich höheren Innovationsaufwand verlangen. Dieser wird durch die WbG-Finanzierung nicht abgedeckt und sollte deshalb vom Land besonders unterstützt werden.

**Empfehlungen:** Die Gutachter empfehlen, zusätzlich zur WbG-Förderung eine Innovationspauschale von beispielsweise fünf Prozent als Zuschlag zur WbG-Förderung vorzusehen.

Das soll es den WbG-Einrichtungen ermöglichen, die o.g. Bereiche verstärkt aufzugreifen, innovative Entwicklungen im gemeinwohlorientierten Angebot umzusetzen und auch neue oder schwer zu erreichende Zielgruppen zu gewinnen.

Eine Ergänzung der Förderparameter für die Berücksichtigung digital gestützter Angebote ist ebenso zu diskutieren wie eine gezielte individuelle Förderung des Zugangs zur Weiterbildung von benachteiligten Zielgruppen. Beispielhaft verweisen die Gutachter hier auf die Zuschüsse in der Familienbildung.

## **Handlungsfeld (4): Gemeinwohlorientiertes Grundangebot**

Die Gutachter stellen unter Hinweis auf vorherige Evaluationen (DIE, 2011) fest, dass Volkshochschulen und in der Regel auch die WbG-Einrichtungen in anderer Trägerschaft mehr Angebote erbringen, als durch das Land gefördert werden. Besonders kleine Einrichtungen stellt die Erbringung eines förderfähigen Angebots jedoch vor inhaltliche Probleme.

**Empfehlungen:** Diesen Schwierigkeiten solle durch eine thematische Ausweitung des förderfähigen gemeinwohlorientierten Angebots begegnet werden.

Die Gutachter empfehlen, die Bereiche „kulturelle Bildung“, „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ und „Gesundheitsbildung“ in die Förderung einzubeziehen, und darüber auch ihren Stellenwert im Gesamtkanon der Weiterbildung sichtbar zu machen. Weiterhin sprechen sie sich dafür aus, die Regelungen in §§ 3 und 11 Abs. 2 WbG zu harmonisieren.

### **Weitere Themen bzw. Empfehlungen:**

**Landesweiterbildungsrat:** Die Gutachter empfehlen, einen Landesweiterbildungsrat einzurichten, der mit Vertretungen der relevanten Akteure der Träger und Einrichtungen, der beteiligten Ressorts, der Wissenschaft und der Verbraucherberatung besetzt wird und der die Landesregierung berät. Eine weitere Aufgabe des Landesweiterbildungsrats sehen die Gutachter in der Begleitung einer erweiterten **Weiterbildungsberichterstattung** des Landes.

**Weiterbildungsberichterstattung:** Die Gutachter bewerten den Weiterbildungsbericht NRW als wichtige Grundlage, die Leistungen und die Vielfalt der gemeinwohlorientierten Weiterbildung sichtbar zu machen. Sie empfehlen, die jährliche Berichterstattung („Datenreport“) fortzuführen, im WbG zu verankern und dem Landtag in jeder Legislaturperiode einen umfassenden Weiterbildungsbericht vorzulegen. Dabei soll die **Perspektive der Nutzerinnen und Nutzer** stärker berücksichtigt werden, zum Beispiel durch regelmäßige repräsentative Befragungen.

## **VI. Weitere Handlungsschritte: Prozess dialogorientiert und partizipativ fortsetzen**

Das Ministerium für Kultur und Wissenschaft wird das Eckpunktepapier dem Wissenschaftsausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen vorstellen und es sodann den Verbänden der Träger und den Verbänden der Einrichtungen der gemeinwohlorientierten Weiterbildung auf der Landesebene erläutern und dialogorientiert mit ihnen erörtern.

Die im Herbst 2019 gem. § 21 WbG stattfindenden Regionalkonferenzen der Bezirksregierungen sollen den Trägern und Einrichtungen zusätzlich die Möglichkeit geben, die von der Landesregierung gebilligten Eckpunkte vertieft zu diskutieren und die anstehende Neustrukturierung der Weiterbildung dialogorientiert zu begleiten.

Die Ergebnisse werden anschließend ausgewertet und bilden die Grundlage, das Weiterbildungsgesetz mit seinen bisherigen Standards partizipativ weiter zu entwickeln und die erforderlichen gesetzlichen Änderungen konsensorientiert vorzubereiten.