

1 Einführung

Weiterbildung ist für die deutsche und insbesondere für die brandenburgische Wirtschaft von zunehmender Bedeutung. Die Alterung der Bevölkerung sowie die fortschreitende Automatisierung und andere technologische Entwicklungen führen dazu, dass sich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Zukunft häufig weiterbilden müssen, da sich der Qualifikationsbedarf verändert. Aufgrund der Komplexität des europäischen Rechts - insbesondere der EU-Beihilfevorschriften - sind die Landesregierung und die brandenburgischen Hochschulen jedoch unsicher über die Rechtmäßigkeit der öffentlichen Finanzierung der Weiterbildung. Dies birgt die Gefahr von Unterinvestitionen in die Weiterbildung, was wiederum Risiken für die Entwicklung von Arbeitskräften birgt. Das OECD-Projektteam hat eine Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Finanzierung von Weiterbildung an öffentlichen Hochschulen in Auftrag gegeben, die in diesem Bericht dargestellt wird.

Der Untersuchungsrahmen

Brandenburg ist eines der 16 Länder der Bundesrepublik Deutschland und gehört zu den Ostbundesländern, den sogenannten neuen Ländern. Es umschließt vollständig das Bundesland Berlin und die Landeshauptstadt Potsdam liegt südwestlich von Berlin.

Brandenburgs Wirtschaft erlebt derzeit einen Strukturwandel, der hochqualifizierten Arbeitskräften neue Perspektiven eröffnet. Die Kohleförderung im Land läuft aus, während die Landesregierung versucht, die Entwicklung fortschrittlicher Fertigungsverfahren zu fördern und die Kapazität für innovative Tätigkeiten zu erhöhen. Diese Entwicklungen werden die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt nach höher qualifizierten Arbeitskräften voraussichtlich deutlich erhöhen.

Gleichzeitig gehört Brandenburgs Bevölkerung von 2,5 Millionen Menschen zu den ältesten in Deutschland und laut Schätzungen wird das Durchschnittsalter noch weiter ansteigen (Statistik Berlin-Brandenburg, 2021^[1]). Eine Folge dieses demographischen Wandels ist, dass Arbeitnehmer in Brandenburg länger am Arbeitsmarkt teilnehmen werden als in der Vergangenheit und werden mit höherer Wahrscheinlichkeit mit Veränderungsprozessen am Arbeitsplatz konfrontiert sein.

Neben diesen Veränderungen stehen die Arbeitnehmer in Brandenburg – wie in ganz Deutschland und allen fortgeschrittenen Volkswirtschaften – vor erheblichen Veränderungen ihrer Arbeitsaufgaben, da neue Technologien, Automatisierung und künstliche Intelligenz die Art der Arbeit verändern. Diese digitale Transformation der Wirtschaft führt dazu, dass sich Berufsbilder und Qualifikationsprofile deutlich verändern (BMAS, 2020^[2]). Die OECD schätzt, dass Deutschland zu den Ländern gehört, die am stärksten von diesen Veränderungen betroffen sind, da rund 50 % aller Arbeitsplätze einem erheblichen Grad an Automatisierung unterliegen (Nedelkoska and Quintini, 2018^[3]).

Diese Entwicklungen deuten darauf hin, dass der Bedarf nach höheren Kompetenzen in den meisten Berufen – und damit auch der Bedarf an Weiterbildung – sich verändern und erhöhen wird (OECD, 2021^[4]).

Die öffentlichen Hochschulen in Brandenburg tragen bislang jedoch nur vergleichsweise wenig zur Weiterbildung bei. Um ihr Angebot an wissenschaftlicher Weiterbildung zu erweitern, bräuchten diese Einrichtungen mehr Rechtssicherheit bei der Verwendung ihrer mit öffentlichen Mitteln finanzierten Ressourcen angesichts der politischen Vorgaben der Europäischen Union (EU) zu staatlichen Beihilfen. Es geht in dieser Untersuchung grundsätzlich nicht um die Forderung zusätzlicher öffentlicher Mittel. Dies ist zwar wünschenswert (Wissenschaftsrat, 2019^[5]), steht aber nicht im Fokus, und ist deshalb auch nicht Bestandteil der Handlungsempfehlungen.

Die Untersuchungsziele

Dieser Bericht zielt darauf ab, wissenschaftliche Weiterbildung und weiterbildende Studiengänge unter Berücksichtigung der EU-Beihilferechtskriterien zu systematisieren und Möglichkeiten zur Nutzung von Ressourcen aus staatlichen Mitteln für Weiterbildungsprogramme zu ermitteln.

Das OECD-Projektteam hat KPMG Law mit einer rechtlichen Analyse dieser Frage beauftragt. KPMG Law soll in diesem Zusammenhang untersuchen, wie sich die verschiedenen Kategorien der Weiterbildung im EU-Rechtsrahmen widerspiegeln, und Empfehlungen zur Erhöhung der Rechtssicherheit erarbeiten. Das OECD-Projektteam beauftragte außerdem einen Steuerexperten mit Kompetenz im Bereich der Hochschulbildung und sie konnte einen Experten für Beihilferecht und Forschungs- und Innovationspolitik der Europäischen Kommission (EK) gewinnen; beide gaben für diese Arbeit wertvolle Hinweise.

Der Bericht ist ein Ergebnis des Projekts "Analysis and advice for a renewed tertiary education strategy for Brandenburg and guidance on categorisation of scientific continuing education" (Analyse und Beratung für eine erneuerte Hochschulstrategie für das Land Brandenburg und Anleitung zur Kategorisierung

wissenschaftlicher Weiterbildung), das von der EU über das Strukturreform-Förderprogramm finanziert wurde. Der Antrag auf Förderung des Teilprojekts zur Kategorisierung der Weiterbildung wurde von der Fachhochschule Potsdam (FH Potsdam) auf Initiative ihrer Präsidentin, Prof. Dr. Eva Schmitt-Rodermund, im Einvernehmen mit den anderen sieben öffentlichen Hochschulen in Brandenburg und dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kultur (MWFK) gestellt. Das Projekt wurde in enger Zusammenarbeit mit der FH Potsdam, den anderen sieben öffentlichen Hochschulen des Landes, dem MWFK und der Generaldirektion Unterstützung von Strukturreformen der EK durchgeführt. Der vorliegende Bericht stellt die Ergebnisse dieser Untersuchung vor:

- Kapitel 1 beschreibt die wachsende Bedeutung der Weiterbildung für die Bewältigung des sich wandelnden Qualifikationsbedarfs der Unternehmen in Deutschland und insbesondere in Brandenburg und skizziert die Rahmenbedingungen für die Weiterbildung.
- In Kapitel 2 wird der europäische Rechtsrahmen für die Regulierung staatlicher Beihilfen dargestellt.
- Kapitel 3 analysiert die Voraussetzungen, die ein Weiterbildungsprogramm erfüllen muss, um für eine staatliche Förderung nach EU-Recht in Frage zu kommen, stellt fest, dass der Status der Weiterbildung in diesem Rechtsrahmen nicht eindeutig ist, und untersucht die Rechtsprechung, um Grundsätze zu ermitteln, die bei der Auslegung des EU-Rechts helfen.
- Kapitel 4 beschreibt die Anwendung dieses Rechtsrahmens in der Praxis an den Hochschulen in Brandenburg.
- Kapitel 5 gibt Empfehlungen an die Landesregierung und die öffentlichen Hochschulen in Brandenburg zur Klärung des Status der Weiterbildung als staatlich geförderte Tätigkeit. Darüber hinaus werden Hinweise für die Auslegung und künftige Reform des EU-Beihilferahmens gegeben und Anregungen für das politische Handeln ausgesprochen.

Weiterbildung in Deutschland

Die Nationale Weiterbildungsstrategie

Die Rahmenbedingungen in Deutschland und insbesondere in Brandenburg bedeuten, dass eine notwendige Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg darin besteht, dass die Arbeitnehmer die Möglichkeit und den Anreiz haben, ihre Qualifikationen im Laufe ihres Berufslebens kontinuierlich aufzufrischen (OECD, 2021^[6]). Die Bundesregierung hat daher die Nationale Weiterbildungsstrategie (NWS) entwickelt. Die NWS fokussiert sich auf die berufliche Weiterbildung und hat zum Ziel, die berufliche Handlungsfähigkeit im Rahmen von Anpassungs- und Erhaltungsqualifizierungen zu erweitern und berufliche Aufstiege zu ermöglichen.

Die Bundesregierung strebt insbesondere an, dass Weiterbildung zu einem selbstverständlichen Teil der Erwerbsbiografie wird. Die NWS enthält mehrere Handlungsziele mit Bezug auf Weiterbildung. Dabei geht es unter anderem um folgende Schwerpunkte:

- Erhöhung der Transparenz von Weiterbildungsmöglichkeiten und –angeboten;
- Stärkung der Verantwortung der Sozialpartner;
- Stärkung der Weiterbildungsberatung für Individuen und Unternehmen und der Motivation zur Weiterbildungsteilnahme;
- Sichtbarmachung und Anerkennung erworbener Kompetenzen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in der beruflichen Bildung;
- Weiterentwicklung von Fortbildungsabschlüssen und Weiterbildungsangeboten;
- Qualifizierung des Personals in der Weiterbildung; und

- Verbesserung der Weiterbildungsstatistik und der strategischen Vorausschau des Kompetenzbedarfs.

Mit der Entwicklung der NWS erkennt die Bundesregierung, dass der Erhalt, die Entwicklung und die kontinuierliche Aktualisierung der Kompetenzen und Qualifikationen der Fachkräfte eine wichtige nationale Herausforderung für den zukünftigen Wohlstand Deutschlands darstellen und dass die Weiterbildung eine Schlüsselrolle zur Bewältigung dieser Herausforderung spielen wird.

Die NWS wird auch seitens der OECD gewürdigt:

"Deutschland hat in jüngster Zeit viel dafür getan, seine Weiterbildungslandschaft zu modernisieren und die Koordination der vielen Weiterbildungsakteure zu verbessern – nicht zuletzt im Rahmen seiner Nationalen Weiterbildungsstrategie. Dieser Weg muss fortgeführt und erweitert werden, insbesondere durch einen stärkeren Fokus auf jene Gruppen, deren berufliche Zukunft am meisten von Weiterbildung abhängt" (OECD, 2021^[7]).

Nutzen der Weiterbildung

Die Verantwortung für die Weiterbildung wird von Unternehmen, Sozial- und Wirtschaftspartnern, Weiterbildungsanbietern und dem Staat auf Bundes- und Landesebene getragen (OECD, 2021^[6]). Dazu erklärte Bundesbildungsministerin Anja Karliczek bei der Vorstellung der OECD-Studie "Weiterbildung in Deutschland" in 2021:

"Berufliche Weiterbildung ist ein Schlüssel für den Erhalt unserer Wettbewerbsfähigkeit und der Innovationskraft unseres Landes. Berufliche Weiterbildung ist eine absolute Notwendigkeit für Betriebe sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Sie ist Teil des lebenslangen Lernens. Auf dem Weg zu einer neuen Weiterbildungskultur haben wir mit der Nationalen Weiterbildungsstrategie wichtige Schritte getan... Zu diesen Schritten zählt die Verbesserung des Zugangs zu Weiterbildung durch den Ausbau der Grundbildung... Zugleich bekräftigen wir die gemeinsame Verantwortung der Wirtschaft, der Sozialpartner und von Bund und Ländern für die Gestaltung und Finanzierung der beruflichen Weiterbildung. Die passenden Rahmenbedingungen zu setzen, bleibt zentrale Aufgabe der Politik..." (BMBF, 2021^[8]).

Arbeitnehmer profitieren von der Teilnahme an qualitativ hochwertiger Weiterbildung – etwa durch eine größere Arbeitszufriedenheit, ein geringeres Arbeitsloskeitsrisiko, bessere Aufstiegschancen und ein höheres Einkommen. Ebenso profitieren Arbeitgeber von der Teilnahme ihrer Mitarbeiter an Weiterbildungsmaßnahmen, denn durch den Erwerb höherer Qualifikationen steigern die Arbeitnehmer ihre Produktivität und tragen so zum Erfolg des Unternehmens bei. Die Ausführungen der Bundesbildungsministerin erkennen an, dass die Verbesserung der Qualifikationen der deutschen Arbeitnehmer durch Weiterbildung auch einen öffentlichen Nutzen hat. Da der Nutzen der Weiterbildung zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und der Öffentlichkeit geteilt wird, ist es sinnvoll, die Kosten zwischen diesen drei Parteien aufzuteilen; andernfalls besteht die Gefahr von Unterinvestitionen in die Weiterbildung.

Weiterbildungsformen und Anbieter

Die Inanspruchnahme von Weiterbildung in Deutschland liegt leicht über dem OECD-Durchschnitt (OECD, 2021^[4]) – etwa ein Zehntel der OECD-Länder, wobei etwa die Hälfte der Befragten der OECD-Erhebung der Erwachsenenkompetenzen (Survey of Adult Skills) in den zwölf Monaten vor der Befragung eine nicht-formale oder formale Weiterbildung absolviert hat. Allerdings gibt es eine große Bandbreite an Weiterbildungsformen und Anbietern (OECD, 2021^[6]) (Tabelle 1.1).

Tabelle 1.1. Weiterbildungsformen und Anbieter in Deutschland

Form	Kategorien	Anbieter
Grundlegende Weiterbildung	Alphabetisierung Grundbildung, Elementarbildung	Volkshochschulen Arbeit und Leben DGB/BHS Bildungsinstitutionen in kirchlicher Trägerschaft Private gemeinnützige Anbieter
Allgemeine Weiterbildung	Nachholen eines allgemeinbildenden Schulabschlusses	Abendschulen Volkshochschule Berufsfachschulen/ Berufsschulen/Berufsoberschulen Private gemeinnützige Anbieter
Berufliche Weiterbildung	Nachholen eines Berufsabschlusses Umschulung Anpassungsqualifizierung/ -maßnahmen Höherqualifizierende Berufsbildung/ Aufstiegsfortbildung	Berufsschulen überbetriebliche Berufsbildungsstätten Berufsfachschule, Berufskolleg, Fachakademien/Fachschulen Private gemeinnützige Anbieter Privatwirtschaftliche Anbieter Unternehmen Arbeit und Leben DGB/BHS
Weiterbildung an Hochschulen (Wissenschaftliche Weiterbildung)	Bachelor Studiengänge Master Studiengänge Zertifikate Module Andere non-formale wissenschaftliche Weiterbildung	Berufsakademien Verwaltungsfachhochschulen Fachhochschulen Universitäten wissenschaftliche Einrichtungen
Erwachsenenbildung	Kulturbildung Politische Bildung Alphabetisierung Grundbildung, Elementarbildung Berufliche Weiterbildung	Volkshochschulen Kirchliche Gruppen Politische Stiftungen Gewerkschaften Private gemeinnützige Anbieter Privatwirtschaftliche Anbieter

Quelle: OECD (2021^[6]), *Continuing Education and Training in Germany, Getting Skills Right*, <https://doi.org/10.1787/1f552468-en>.

Es gibt viele verschiedene Anbieter für Weiterbildungen in Deutschland – etwa 40 % von ihnen sind Private, einige davon nicht gewinnorientiert. Die Anbieter reichen von Volkshochschulen bis hin zu den Bildungseinrichtungen von Organisationen wie den Industrie- und Handelskammern. Rund 10 % der Anbieter sind Hochschulen oder Berufsbildungseinrichtungen (OECD, 2021^[6]).

Um die Inanspruchnahme und das Angebot der Weiterbildung weiter zu stärken gibt die (OECD, 2021^[6]) die folgenden Empfehlungen: Verbesserung der Governance-Strukturen in der Weiterbildung, systematische Herangehensweise an Beratung, Validierung und Teilqualifikationen, Erweiterung der Finanzierung und Bündelung der finanziellen Anreize, und Erwachsene mit geringen Grundkompetenzen für Weiterbildung gewinnen.

Weiterbildung an Hochschulen (wissenschaftliche Weiterbildung)

Weiterbildung gehört gemäß dem Hochschulrahmengesetz (HRG, § 2 Abs. 1 S. 1) zu den wesentlichen Aufgaben der deutschen Hochschulen¹. Nach Angaben der deutschen Erhebung über Erwachsenenbildung, nehmen bundesweit etwa 5 % der Erwachsenen im Alter von 18 bis 65 Jahren jedem Jahr an Weiterbildungsmaßnahmen im Hochschulbereich teil (OECD, 2021^[6]).

Jedoch wird der Begriff der Weiterbildung als Gesetzesbegriff weder auf Bundes- noch auf Landesebene einheitlich bestimmt. In den Hochschulgesetzen der Bundesländer wird der Begriff in unterschiedlicher

Weise näher bestimmt. Insbesondere werden Zweck und Art der Ausbildungsprogramme beschrieben. Beispielfhaft wird auf folgende Regelungen hingewiesen:

- Das Sächsische Hochschulgesetz (SächsHG) stellt auf den Zweck der Weiterbildung ab: *„Die Hochschulen bieten weiterbildende Studien an. Diese sollen Fachkenntnisse erweitern oder wissenschaftliche oder künstlerische Fähigkeiten und Fertigkeiten entwickeln.“*
- Das Landeshochschulgesetz Mecklenburg-Vorpommern (LHG M-V) umschreibt sowohl den Zweck der Weiterbildung als auch das konkrete Angebot: *„Die Hochschulen entwickeln und bauen ihr wissenschaftliches und künstlerisches Weiterbildungsangebot zielgruppenorientiert und unter Berücksichtigung der Anforderungen an ein lebensbegleitendes Lernen aus. Das wissenschaftliche Weiterbildungsangebot der Hochschulen umfasst weiterbildende Masterstudiengänge, grundständige, der Weiterbildung dienende Bachelorstudiengänge, Weiterbildungsangebote mit Abschlusszertifikat und sonstige Weiterbildungsveranstaltungen. Die Angebote der wissenschaftlichen Weiterbildung richten sich in der Regel an Personen mit qualifizierter berufspraktischer Erfahrung.“*
- Das Hessische Hochschulgesetz (im Folgenden: HessHG) stellt wiederum den Zweck der Weiterbildungsangebote in den Vordergrund: *„Die Hochschulen sollen Weiterbildungsangebote zur wissenschaftlichen Vertiefung und Ergänzung berufspraktischer Erfahrungen entwickeln und anbieten.“*

Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz, KMK) bestimmt wissenschaftliche Weiterbildung als *„die Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluss einer ersten Bildungsphase und in der Regel nach Aufnahme einer Erwerbs- oder Familientätigkeit, wobei das wahrgenommene Weiterbildungsangebot dem fachlichen und didaktischen Niveau der Hochschule entspricht“* (KMK, 2001^[9]).

Dies ist eine sehr weite Definition. Unter dem Begriff „organisierten Lernens“ kann vieles verstanden werden – vom dreiwöchigen Sprachkurs bis zum vollwertigen Masterstudiengang. Auf einen gemeinsamen Nenner gebracht, zeichnet alle Weiterbildungsangebote jedoch eines aus: Die „erste Bildungsphase“ ist bereits abgeschlossen. Die Definition der KMK ist keine gesetzliche Begriffsbestimmung. Die KMK ist aber eine Einrichtung, in der Kultusminister als Regierungsmitglieder zusammenarbeiten. Die Inhalte ihrer Berichte können daher zumindest für die Auslegung von Gesetzesbegriffen herangezogen werden.

Auch das Hochschulgesetz Brandenburg (BbgHG) bestimmt Angebote der wissenschaftlichen Weiterbildung in § 25 Abs. 1 S. 1 BbgHG zunächst nach deren Zweck. Diese sollen zur Vermittlung weiterer wissenschaftlicher, künstlerischer und beruflicher Qualifikationen einerseits oder zur Heranbildung des wissenschaftlichen und künstlerischen Nachwuchses andererseits dienen. Die Inhalte solcher Angebote sollen mit dem übrigen Lehrangebot abgestimmt werden und zugleich berufspraktische Erfahrungen und Bedürfnisse einbeziehen.

Diese Begriffsbestimmung deckt sich zwar nicht dem Wortlaut nach, aber doch inhaltlich mit der Fassung der KMK. § 25 Abs. 1 BbgHG bringt insgesamt zum Ausdruck, dass es um die Vermittlung **weiterer** Qualifikationen geht. Also um die **Wiederaufnahme** des Lernens. Eine bereits zuvor abgeschlossene „erste Bildungsphase“ wird also vorausgesetzt. Außerdem sollen die Weiterbildungsangebote mit dem übrigen Lehrangebot der Hochschulen abgestimmt werden. Dies zeigt, dass das fachliche und didaktische Niveau der Hochschulstudiengänge sich in den Weiterbildungsangeboten widerspiegeln soll. Besonders deutlich wird dieser Befund anhand von § 25 Abs. 2 S. 1 BbgHG. Nach dieser Vorschrift vermitteln weiterbildende Studiengänge einen **Hochschulabschluss** nach § 28 Abs. 1 S. 2 BbgHG.

Die Hierarchie des Rechts der wissenschaftlichen Weiterbildung

Die Hochschulen in Deutschland sind eingebettet in ein vielschichtiges Netz europäischer, bundes- und landesrechtlicher Vorschriften, die sie zugleich schützen, aber auch verpflichten.

Hochschulen zwischen Grundgesetz, Landesverfassungen und Europarecht

Die Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 Grundgesetz (GG) schützt die Tätigkeit des Forschens und Lehrens vor übermäßigen staatlichen Eingriffen und bietet zugleich die Grundlage für die Einrichtung von Hochschulen sowie Bildungs- und Forschungseinrichtungen (Gärditz, 2019_[10])². Die Hochschulen sind nach dem Verständnis der Landeshochschulgesetze ein grundlegender Pfeiler zur Erhaltung des demokratischen und sozialen Rechtsstaats³. Deshalb unterliegen sie grundsätzlich der staatlichen Finanzierung durch die Bundesländer.

Art. 31 Abs. 1 und Art. 32 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg (BbgVerf) treten neben die Wissenschaftsfreiheit des Grundgesetzes. Art. 31 Abs. 1 BbgVerf garantiert deckungsgleich mit Art. 5 Abs. 3 GG die Wissenschaftsfreiheit, Art. 32 Abs. 1 BbgVerf ergänzt diese Garantie um das Selbstverwaltungsrecht der Hochschulen. Im Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit können sich Hochschulen dementsprechend gegenüber anderen Hoheitsträgern zur Abwehr von übermäßigen Eingriffen in die wissenschaftliche Tätigkeit und Selbstverwaltung auf Art. 31 Abs. 1 und 32 Abs. 1 BbgVerf und Art. 5 Abs. 3 GG berufen (Gärditz, 2019_[10])⁴. Doch zugleich sind die Hochschulen auch Hoheitsträger und Grundrechtsverpflichtete, soweit es nicht um eine staatliche Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit geht. Sie sind damit gemäß Art. 20 Abs. 3 GG in ihrem Handeln an Recht und Gesetz gebunden⁵ (Geis, 2020_[11]). Auf die Hochschulen finden alle entsprechenden in Deutschland geltenden Gesetze des Landes, Bundes- und Europarechts Anwendung.

Normenhierarchisch steht jedoch das Europarecht über den Vorschriften des nationalen Rechts. Dies bedeutet: Besteht in einem Regelungsfeld eine europarechtliche Vorschrift und handelt es sich um einen Sachverhalt mit Unionsbezug, so ist diese Vorschrift in ihrem Anwendungsbereich sowohl vorrangig gegenüber den einfachgesetzlichen Vorschriften als auch den Verfassungen des Bundes und der Länder anzuwenden⁶. Auch der Spielraum für den Bundes- und die Landesgesetzgeber bei der Schaffung neuer Gesetze ist in den Regelungsbereichen des Europarechts eingeschränkt (Callies/Kahl/Puttler, 2016_[12])⁷. Dies betrifft auch den Bereich des Hochschulrechts, in den einschlägigen europarechtlichen Vorschriften vorrangig beachtet werden müssen.

Hochschulrecht ist Landesrecht

Das nationale deutsche Hochschulrecht ist seit der Föderalismusreform 2006 beinahe ausschließlich der Gesetzgebungskompetenz der Länder zugewiesen⁸. Das 2007 zuletzt geänderte Hochschulrechtsrahmengesetz (HRG)⁹ ist nicht aufgehoben, findet jedoch nur noch in den Bereichen Anwendung, in denen ein Bundesland keine Neuregelung erlassen hat (Geis, 2020_[11])¹⁰. Seit 2006 haben die Bundesländer die jeweiligen Landeshochschulgesetze geändert, entsprechend eng ist der verbleibende Anwendungsbereich des HRG (Geis, 2020_[11])¹¹.

Für die notwendige länderübergreifende Koordination hochschulrechtlicher Angelegenheiten ist die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz, KMK) eingerichtet worden. Beschlüsse der KMK sind nicht bindend für die Länder. Es handelt sich vielmehr um ein Instrument des kooperativen Föderalismus, in dem Empfehlungen ausgesprochen werden, die sodann einer landesrechtlichen Umsetzung bedürfen (VGH Baden-Württemberg, 2016_[13])¹². Entscheidend sind demnach die vom Bundestag und den Landesparlamenten erlassenen Gesetze, ergänzt durch die Rechtsverordnungen und Satzungen in der Ausgestaltung durch die nachgeordneten Stellen, die zum Erlass der untergesetzlichen Vorschriften berechtigt sind. Dazu

zählen im Rahmen ihrer Satzungsautonomie auch die Hochschulen, siehe zum Beispiel § 5 Abs. 1 Hochschulgesetz Brandenburg (BbgHG).

Hochschulhaushaltsrecht

Die allgemeinen haushaltsrechtlichen Bestimmungen sind im Haushaltsgesetz (HGrG) und der Bundeshaushaltsordnung festgelegt. Ergänzt werden diese bundeseinheitlich geltenden Vorschriften durch Regelungen in den Landeshochschulgesetzen und im Hochschulsatzungsrecht (Geis, 2020^[11])¹³.

Eine wesentliche Frage des Haushaltsrechts betrifft die Finanzierungsmöglichkeiten von Hochschulen. Grundsätzlich werden Hochschulen durch staatliche Mittel finanziert. Darüber hinaus können sie sich jedoch auch durch Fremdmittel finanzieren¹⁴. Fremdmittel sind typischerweise Gelder von Unternehmen für die Auftragsforschung oder Gutachtenerstellung – aber auch Entgelte für Weiterbildungsangebote können hierunter fallen.

Die Nutzung solcher Fremdmittel kann dabei zu einem Spannungsverhältnis zwischen dem Eigeninteresse der Hochschule auf der einen und dem öffentlichen Zweck bzw. dem staatlichen Bildungsauftrag auf der anderen Seite führen.

Auch im privatrechtlich geprägten Bereich der fremdmittelfinanzierten Tätigkeiten sind die Hochschulen in gleicher Weise an Recht und Gesetz gebunden. Insbesondere die zu beachtenden Vorschriften des EU-Beihilferechts versuchen in diesem Spannungsfeld die Handlungen zu verhindern, die zu einer Verzerrung des Marktes führen könnten.

Rechtliche Grundlagen der Europäischen Bildungspolitik

Die Gründung der Europäischen Gemeinschaft mit wirtschaftlichem Fokus begünstigte über viele Jahre die sogenannte Berufsbildungspolitik. Die Fragen der allgemeinen Bildung waren hingegen weniger bedeutsam. Ihren Durchbruch auf europäischer Ebene schaffte die Bildungspolitik Mitte der 1980er-Jahre, insbesondere über die Einführung von Austauschprogrammen für Hochschulen (Erasmus). Mit den Verträgen von Maastricht und Amsterdam bekam die EU dann auch klare Kompetenzen für ihre Aktivitäten in der allgemeinen und beruflichen Bildung, wobei zugleich alle Harmonisierungsversuche der nationalen Bildungssysteme verhindert werden sollten (Wehling, 2020^[14]).

Am 1. Dezember 2009 trat der Vertrag von Lissabon in Kraft, der aus zwei Teilen besteht: dem Vertrag über die Europäische Union (EUV) und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, verankert in Art. 5 Abs. 2 AEUV, verfügt die EU nur über diejenigen Zuständigkeiten, die ihr durch die Verträge seitens der Mitgliedstaaten übertragen wurden.

Die Zuständigkeiten sind dabei in drei Hauptkategorien unterteilt:

- ausschließliche Zuständigkeiten;
- geteilte Zuständigkeiten; und
- unterstützende Zuständigkeiten.

In Bereichen, in denen die EU über ausschließliche Zuständigkeiten verfügt (z. B. gemeinsame Handelspolitik), hat das europäische Recht Vorrang vor dem nationalen Recht. Im Bereich der unterstützenden Rechtsetzungskompetenz ist die Union gemäß Art. 2 Abs. 5 AEUV nach Maßgabe der Verträge dafür zuständig, Maßnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten durchzuführen. Der EU kommt im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung lediglich eine unterstützende Zuständigkeit zu.

Die Rechtsgrundlagen in den Art. 165 („Allgemeine Bildungspolitik“) und 166 („Berufsbildungspolitik“) AEUV bestimmen die Schwerpunktsetzungen der EU in Bildungsfragen. Der Schwerpunkt der Aktivitäten der EU liegt demnach auf der Erlassung von Fördermaßnahmen sowie auf koordinierenden Tätigkeiten. Art. 165 Abs. 1 AEUV enthält dabei eine Kompetenzsperre. Die Verantwortung für die Ausgestaltung der Bildungspolitik bleibt somit grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten.

Instrumente der Europäischen Bildungspolitik

Der EU steht eine Reihe von unterschiedlichen Mechanismen zur Verfügung, um die europäische Bildungspolitik aktiv mitzugestalten und mitzusteuern. Zu diesen Mechanismen gehören unter anderem der politische Diskurs, Europäisches Benchmarking, Monitoring und auch die vergleichende Forschung. Ferner kann die EU etwa durch Empfehlungen, Stellungnahmen oder Schlussfolgerungen eine gemeinsame Richtung vorgeben:

- Offene Methode der Koordinierung (OMK) – Methodik für die bildungspolitischen Zielsetzungen zwischen den Mitgliedstaaten. Sie bietet die Möglichkeit der gemeinsamen politischen Annäherung.
- Forschung – Die EU hat die Möglichkeit der gezielten Steuerung der Bildungspolitik anhand der Finanzierung von Forschung. Das Rahmenprogramm „Horizont Europa 2021-2027“ umfasst Fördergelder (in Höhe von EUR 95,5 Mrd.) und deckt eine Laufzeit von sieben Jahren ab. Das veröffentlichte Strategiepapier legt dabei die inhaltlichen Schwerpunkte und Ziele fest, die als förderungswürdig angesehen werden. Die Weiterbildung wird zwar nicht explizit erwähnt, es ist jedoch davon auszugehen, dass Weiterbildungsprogramme als Instrument der Kompetenzvermittlung verwendet werden könnten. Insbesondere durch die vielen Verweise auf bereits vorhandene Strukturen, dem Streben nach Fortschritt und die Weiterentwicklung bereits begonnener Projekte sowie der Nutzung von bestehenden Institutionen und Programmen, kann davon ausgegangen werden, dass auch Weiterbildungsangebote förderfähig sein können.
- Politische Zusammenarbeit (ET-2020) – Arbeitsgruppen auf dem Gebiet der allgemeinen und beruflichen Bildung um gemeinsame politische Ziele zu unterstützen. Die ET-2020-Arbeitsgruppe für den Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung hatte dabei ihren Fokus auf Digitalisierung gelegt¹⁵.

Strategien und Entwicklungen

Als Leitmotiv der europäischen Bildungspolitik ist das sogenannte „lifelong learning“, also das lebenslange Lernen, anzusehen. Den Auftakt für eine Erwachsenenbildungsstrategie bildete dabei das Memorandum der EK über lebenslanges Lernen aus dem Jahr 2000. Die EK legte dieses Memorandum in der Folge des Europäischen Rates von Lissabon im März 2000 vor. Auf diesem Sondergipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs wurde ein Programm verabschiedet, das auch als „Lissabon-Strategie“ bezeichnet wird.

- Lissabon Strategie – Diese hatte bis 2010 das Ziel, „die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen - einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“.
- Europa 2020 – Das Nachfolgeprogramm war „Europa 2020“. Die nach der Wirtschaftskrise im März 2010 von der EK vorgeschlagene neue Rahmenstrategie hatte das Ziel, gestärkt aus der Krise hervorzugehen und die EU bis 2020 in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft zu verwandeln. Folgende Kernziele sah die Strategie „Europa 2020“ vor: i) 75 % der erwerbsfähigen Bevölkerung sollte in Arbeit stehen, ii) 3 % des Bruttoinlandsproduktes der EU sollten für Forschung und Entwicklung aufgewendet werden, iii) Klimaschutz-/Energieziele sollten erreicht

werden, iv) der Anteil der Schulabbrecher sollte auf unter 10 % abgesenkt werden, und mindestens 40 % der jüngeren Generation sollten einen Hochschulabschluss haben und v) die Zahl der armutsgefährdeten Personen sollte um 20 Millionen sinken.

- Empfehlungen des Rates zur beruflichen Aus- und Weiterbildung 2020 umfassen eine Empfehlung zur beruflichen Aus- und Weiterbildung für nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit, soziale Gerechtigkeit und Resilienz an. Die Empfehlung sieht folgende Ziele vor, die bis 2025 auf EU-Ebene erreicht werden sollen: i) Mindestens 82 % der Absolventinnen und Absolventen der Berufsbildung sollten erwerbstätig sein, ii) 60 % der jungen Berufsbildungsabsolventinnen und -absolventen erhalten während ihrer beruflichen Aus- und Weiterbildung die Gelegenheit zum arbeitsbasierten Lernen, und iii) 8 % der Lernenden in der Berufsbildung kommen in den Genuss von Lernmobilität im Ausland.
- Unter Berücksichtigung der oben genannten Empfehlung des Rates konzentriert sich die Osnabrück-Erklärung 2020 für die Jahre 2021 bis 2025 auf folgende vier Hauptbereiche: i) Steigerung der Widerstandsfähigkeit und Exzellenz durch hochwertige, integrative und flexible Berufsbildung, ii) Etablierung einer neuen Kultur des lebenslangen Lernens – unter Berücksichtigung von beruflicher Aus- und Weiterbildung und Digitalisierung, iii) Förderung der Nachhaltigkeit – eine ökologische Verbindung in der Berufsbildung, und iv) Entwicklung eines europäischen Raumes der allgemeinen und beruflichen Bildung und Stärkung der internationalen Berufsbildung.

EU-Förderprogramme

Zur Unterstützung der Bildungspolitik führt die EU mehrere Förderprogramme durch. Die Union hat hierbei jedoch stets das Subsidiaritätsprinzip gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV zu beachten. Die Fördermaßnahmen der EU dürfen aufgrund des Subsidiaritätsprinzips nicht die Fördermaßnahmen der Mitgliedstaaten ersetzen. Daher fördert die EU auch in der Regel ein Projekt nicht zu 100 %.

Die wichtigsten EU-Programme zur Unterstützung der beruflichen Aus- und Weiterbildung sind der Europäische Sozialfonds (ESF) sowie Erasmus+:

- Der Europäische Sozialfonds (ESF) ist ein europäisches Programm zur Förderung von Weiterbildungen, Qualifizierungen und arbeitsbezogenen Trainings, das zugleich mit mindestens 20 % seiner Ressourcen die Förderung der sozialen Inklusion und den Abbau von Armut und Diskriminierung vorantreiben soll. Jeder Mitgliedsstaat entwickelt eigene Förderprogramme, die die nationalen und regionalen Besonderheiten in den Blick nehmen. Die Verwaltung der Mittel ist dezentral über die Bundes- und Landesministerien organisiert, die die Projekte für die ESF-Förderung auswählen. In sogenannten Übergangsregionen, in denen das BIP zwischen 75 % und 90 % des EU-Durchschnitts liegt, können bis zu 80 % eines ausgewählten Projekts durch ESF-Mittel gefördert werden. Die Programme sind vielfältig und sollen so auf die unterschiedlichen Lebensumstände der Geförderten reagieren. Neben den institutionalisierten Programmen, die von Bundes- oder Landesministerien organisiert und von privaten Institutionen umgesetzt werden, gibt es auch die Möglichkeit einer Einzelförderung, bei der Individuen bei der Finanzierung einer selbst gewählten Weiterbildung unterstützt werden können. ESF-Mittel genauso wie andere dezentral verwalteten EU-Mittel unterliegen dem Beihilferecht, insbesondere weil die Mitgliedstaaten Ermessensspielraum bei der Auswahl der Begünstigten haben.
- „Erasmus+“ ist das seit 2014 bestehende gemeinsame EU-Programm, das lebenslanges Lernen fördern, nachhaltiges Wachstum ermöglichen, sozialen Zusammenhalt und die europäische Identität stärken sowie Innovation vorantreiben soll. Mit einem Budget von EUR 26,2 Milliarden stellt das 2021-2027 Programm folgende Themen in den Fokus: i) Inklusion und Diversität, ii) Digitalisierung, iii) Umweltschutz und Nachhaltigkeit und iv) Internationale Dimension.

EU-Beihilferecht

Die EU hat nur eine unterstützende Zuständigkeit in Bezug auf die Bildungspolitik, da der ursprüngliche Schwerpunkt der Union die Schaffung eines gemeinsamen Marktes mit fairem Handel war. Alles, was den Wettbewerb verzerrt, z. B. die Begünstigung eines Akteurs oder einer Gruppe von Akteuren auf dem Binnenmarkt, verstößt gegen den Grundsatz des fairen Wettbewerbs und widerspricht den Wettbewerbsregeln im dritten Teil des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, die darauf abzielen, Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern.

Eine Folge davon ist, dass ein Verstoß gegen die Wettbewerbsregeln vorliegt, wenn ein Mitgliedstaat im Bereich der Bildung (in dem die EU nur eine begrenzte Zuständigkeit hat) eine Politik verfolgt, die als marktverzerrend angesehen wird. Wenn eine Regierung zum Beispiel im Fall der Weiterbildung einige Anbieter von Weiterbildungsmaßnahmen finanziell unterstützt und andere ausschließt, muss dies im Hinblick auf die Wettbewerbsregeln und die Regeln für "Staatliche Beihilfen" gerechtfertigt werden. Stellt sich heraus, dass tatsächlich ein Verstoß vorliegt, hat die EU das Recht, Sanktionen gegen den Mitgliedstaat zu verhängen.

In Deutschland ist wegen des breiten privaten Angebots an Weiterbildung grundsätzlich eine Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten Anbietern auf vielen Gebieten möglich und wahrscheinlich. Dies spielt für das EU-Beihilferecht und die Einordnung als wirtschaftliche oder nichtwirtschaftliche Tätigkeit eine erhebliche Rolle.

Quellennachweise

- BMAS (2020), *Nationale Weiterbildungsstrategie*, <https://www.bmas.de/DE/Arbeit/Aus-und-Weiterbildung/Weiterbildung/Nationale-Weiterbildungsstrategie/nationale-weiterbildungsstrategie.html>. [2]
- BMBF (2021), *Pressemitteilung No 06/2021 von 23.04.2021*, <https://www.bmbf.de/bmbf/shareddocs/pressemitteilungen/de/karliczek-weiterbildung-als-snovationskraft-weiter-staerken.html>. [8]
- Calliess/Ruffert (ed.) (2016), *TEU/TFEU*, 5. Auflage 2016. [12]
- Geis, M. (ed.) (2020), *Hochschulrecht in Bund und Ländern, Werkstand: 53. Ergänzungslieferung Juli 2020*. [11]
- KMK (2001), *Sachstands- und Problembereicht zur „Wahrnehmung wissenschaftlicher Weiterbildung an Hochschulen“*. [9]
- Maunz/Dürig (ed.) (2019), *Grundgesetz, Werkstand: 88. Ergänzungslieferung August 2019*. [10]
- Nedelkoska, L. and G. Quintini (2018), “Automation, skills use and training”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 202, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/2e2f4eea-en>. [3]
- OECD (2021), *Continuing Education and Training in Germany, Getting Skills Right*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1f552468-en>. [6]
- OECD (2021), *Deutschland braucht ein kohärenteres Weiterbildungssystem, das die Bedürfnisse Geringqualifizierter besser berücksichtigt*, *Pressemitteilung*, <https://www.oecd.org/berlin/presse/deutschland-braucht-ein-kohaerenteres-weiterbildungssystem-das-die-beduerfnisse-geringqualifizierter-besser-beruecksichtigt.htm#:~:text=Deutschland%20braucht%20ein%20koh%C3%A4renteres%20Weiterbildungssystem,insgesamt%20s>. [7]
- OECD (2021), *OECD Skills Outlook 2021: Learning for Life*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/0ae365b4-en>. [4]
- Statistik Berlin-Brandenburg (2021), *Bevölkerungsvorausberechnung für das Land Brandenburg 2020-2030*. [1]
- VGH Baden-Württemberg (2016), *Beschluss vom 11.12.2015 - 4 S 1652/15*, BeckRS. [13]
- Wehling, G. (ed.) (2020), *Das Europalexikon (3.Auflage)*, Verlag J. H. W. Dietz Nachf. GmbH. [14]
- Wissenschaftsrat (2019), *Empfehlungen zu hochschulischer Weiterbildung als Teil des lebenslangen Lernens*, Wissenschaftsrat, https://www.wissenschaftsrat.de/download/2019/7515-19.pdf?_blob=publicationFile&v=1. [5]

Endnoten

¹ § 2 Abs. 1, S. 1 Hochschulrahmengesetz.

² Zur Funktion der Wissenschaftsfreiheit siehe Gärditz in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 88. Ergänzungslieferung August 2019, Art. 5 Abs. 3 Rn. 15 ff; zur Wissenschaftsfreiheit als Gewährleistungsgarantie siehe Gärditz, a.a.O., Rn. 195 ff.

³ So etwa § 4 Abs. 1 Berliner Hochschulgesetz (BerlHG), § 3 Abs. 1 Hamburgisches Hochschulgesetz (HmbHG), § 3 Abs. 1 Hochschulgesetz Nordrhein-Westfalen (HG NRW), § 2 Abs. 1 Landeshochschulgesetz Baden-Württemberg (LHG BaWü).

⁴ Gärditz in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Werkstand: 88. Ergänzungslieferung August 2019, Art. 5 Abs. 3 Rn. 35 ff., 47 ff.

⁵ Geis in: Geis, Hochschulrecht in Bund und Ländern, Werkstand: 53. Ergänzungslieferung Juli 2020, § 58 HRG, Rn. 14 ff.

⁶ Der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur kraft und im Rahmen der fortbestehenden verfassungsrechtlichen Ermächtigung, so dass es möglich bleibt, über das Bundesverfassungsgericht den deutschen Grundrechtsschutz in der Substanz zu wahren, siehe BVerfG, Urteil vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 u.a., NJW 2009, 2267, 2273, 2284, Rn. 240, 331. Soweit die Organe der Europäischen Union außerhalb ihrer Grenzen handeln (ultra-vires), greift der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts nicht, vgl. BVerfG, Urteil vom 05.05.2020 – 2 BvR 859/15 u.a., NJW 2020, 1647, 1669, Rn. 234.

⁷ Callies/Kahl/Puttler in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 4 EUV Rn. 101.

⁸ Nur zur Regelung der Hochschulzulassung und der Hochschulabschlüsse besteht beim Bund noch eine Kompetenz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung, Art. 73 Abs. 2 Nr. 33 GG. Diese hat jedoch aufgrund abweichender Regelungen der Länder (Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 6 GG) keine wesentliche Bedeutung.

⁹ In der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Januar 1999 (BGBl. I S. 18), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. April 2007 (BGBl. I S. 506).

¹⁰ Wolff in: Geis, Hochschulrecht in Bund und Ländern, Werkstand: 53. Ergänzungslieferung Juli 2020, Brandenburg, Rn. 8 ff.

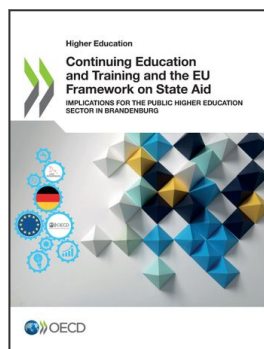
¹¹ Exemplarisch zur Hochschulreform 2008 in Brandenburg: Wolff in: Geis, Hochschulrecht in Bund und Ländern, Werkstand: 53. Ergänzungslieferung Juli 2020, Brandenburg, Rn. 10 ff.

¹² VGH Mannheim, Beschluss vom 11.12.2015 – 4 S 1652/15, BeckRS 2016, 40955 Rn. 5.

¹³ Zum Haushaltsrecht siehe Karpen in: Geis, Hochschulrecht in Bund und Ländern, Werkstand: 53. Ergänzungslieferung Juli 2020, § 5 HRG Rn. 20 ff.

¹⁴ Dies lassen zum Beispiel die Vorschriften der § 40 Abs. 1 BerlHG, § 71 Abs. 1 NRWHG, § 77 Abs. 1 HmbHG, § 41 Abs. 1 LHG BaWü zu.

¹⁵ Die Schwerpunkte der Arbeitsgruppe im Einzelnen: i) Gewährleistung des Einsatzes moderner Lerntechnologien in der Berufsbildung und höheren Berufsbildung; ii) Förderung proaktiver und flexibler Berufsbildungssysteme zur Unterstützung von Strategien für intelligente Spezialisierung und der Zusammenarbeit durch Industriecluster; iii) Förderung von Qualität und Exzellenz in der Berufsbildung; iv) Stärkung der Steuerung und Finanzierung durch Kostenteilung und Investitionen in die Infrastruktur; v) Förderung der Lernmobilität in der Berufsbildung, eines Berufswegs ohne Grenzen und der Internationalisierung der Berufsbildung.



From:

Continuing Education and Training and the EU Framework on State Aid

Implications for the Public Higher Education Sector in Brandenburg

Access the complete publication at:

<https://doi.org/10.1787/9ec6cb98-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2022), "Einführung", in *Continuing Education and Training and the EU Framework on State Aid: Implications for the Public Higher Education Sector in Brandenburg*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/214ce8b1-de>

Das vorliegende Dokument wird unter der Verantwortung des Generalsekretärs der OECD veröffentlicht. Die darin zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Argumente spiegeln nicht zwangsläufig die offizielle Einstellung der OECD-Mitgliedstaaten wider.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.