

Hessische Blätter für Volksbildung

Recht und Finanzierung der Weiterbildung

Erwachsenenbildung


 vhs Hessischer Volkshochschulverband


 wbv

E-Journal Einzelbeitrag
von: Ekkehard Nuissl

Weiterbildungsrecht

aus: Recht und Finanzierung der Weiterbildung (HBV2201W)

Erscheinungsjahr: 2022

Seiten: 18 - 31

DOI: 10.3278/HBV2201W003

Dieses Werk ist unter folgender Lizenz veröffentlicht: Creative Commons Namensnennung-Share Alike 4.0 International

Der folgende Beitrag beschreibt, welche Rechtstatbestände in der Bundesrepublik Deutschland für die Weiterbildung relevant sind. Diese Übersicht ist gegliedert nach den jeweiligen Geltungsbereichen und folgt dabei hauptsächlich regionalen Kriterien. Der Beitrag widmet sich - nach einem kurzen Überblick - den rechtlichen Instrumenten auf Bundes-, Landes- und EU-Ebene sowie sektoralen Bestimmungen wie etwa dem Tarifrecht. Die Rechtsnormen werden eingeführt und kurz nach Geltungsbereich, Umfang und für die Weiterbildung wesentlichen Merkmalen (z. B. Anspruchsberechtigte, Inhalte, Verfahren) charakterisiert.

Schlagworte: Gesetze; Verordnungen; Verträge; Anspruchsberechtigte; Geltungsbereiche; Inhalte; Förderung; Bildungsurlaub

Zitiervorschlag: Nuissl, Ekkehard (2022). *Weiterbildungsrecht. Hessische Blätter für Volksbildung*, 72(1). 18-31. Bielefeld: wbv Publikation. <https://doi.org/10.3278/HBV2201W003>



Weiterbildungsrecht

EKKEHARD NUISSL

Zusammenfassung

Der folgende Beitrag beschreibt, welche Rechtstatbestände in der Bundesrepublik Deutschland für die Weiterbildung relevant sind. Diese Übersicht ist gegliedert nach den jeweiligen Geltungsbereichen und folgt dabei hauptsächlich regionalen Kriterien. Der Beitrag widmet sich – nach einem kurzen Überblick – den rechtlichen Instrumenten auf Bundes-, Landes- und EU-Ebene sowie sektoralen Bestimmungen wie etwa dem Tarifrecht. Die Rechtsnormen werden eingeführt und kurz nach Geltungsbereich, Umfang und für die Weiterbildung wesentlichen Merkmalen (z. B. Anspruchsberechtigte, Inhalte, Verfahren) charakterisiert.¹

Schlagwörter: Gesetze; Verordnungen; Verträge; Anspruchsberechtigte; Geltungsbereiche; Inhalte; Förderung; Bildungsurlaub

Abstract

The following article describes which legal provisions are relevant for CET in the Federal Republic of Germany. This overview is structured according to the respective areas of application and follows mainly regional criteria. After a brief overview, the article focuses on the legal instruments at federal, state and European level as well as sectoral provisions such as collective bargaining law. The legal norms are introduced and briefly characterised according to their scope of application, extent and essential features for CET (e. g., beneficiaries, contents, procedures).²

Keywords: Laws; Ordinances; Contracts; Entitled Persons; Areas of Application; Contents; Promotion; Educational Leave

1 Auf Quellenverweise der Dokumente wird hier verzichtet; die angegebenen Rechtstexte können problemlos in dem „Praxishandbuch Recht der Weiterbildung“ (vgl. Krug & Nuissl 2004 ff.), einer regelmäßig aktualisierten Loseblattsammlung, auf der diesem beigelegten CD-ROM nachgelesen werden. Dort befinden sich auch zusätzlich eine Aufstellung und Kommentierung der neuesten Rechtsprechung.

2 References to the sources of the documents are not included here; the legal texts given can be easily read in the „Praxishandbuch Recht der Weiterbildung“ (Krug & Nuissl 2004 ff.), a regularly updated loose-leaf collection, on the CD-ROM enclosed there. There is also a list and commentary of the latest case law.

Recht ist das normensetzende Instrument des demokratischen Staates. Wie in allen anderen Teilbereichen der demokratischen Gesellschaft ist auch die Bildung verrechtlicht, unterliegt einer Vielzahl von Gesetzen, Vorschriften, Verordnungen und Regeln. Besonders deutlich ist dies im Schulbereich, in dem die entsprechenden Gesetze tief hineingehen in die inhaltliche und die Angebotsstruktur der Bildungseinrichtungen. In der Weiterbildung ist die Möglichkeit einer umfassenden gesetzlichen Regelung eingeschränkt, dafür ist dieser Bildungsbereich zu differenziert, zu heterogen und kaum staatlich finanziert. Er hat sich staatsfern entwickelt und besteht zu größten Teilen aus nicht staatlichen, pluralen Organisationen und Strukturen.

Als rechtliche Grundlage der Erwachsenenbildung werden oft nur die Weiterbildungsgesetze der Länder gesehen. Grundsätzlich ist aber festzustellen, dass für die Erwachsenenbildung in der Bundesrepublik Deutschland auch eine Vielzahl anderer Gesetze, Verordnungen und Regelungen existieren, die teilweise unterschiedlichen Zielen dienen. Es gibt kein in sich kohärentes Weiterbildungsrecht, in dem alle relevanten Aspekte wie Institutionen, Finanzierung, Organisationen, Angebote und Teilnahme, Personal, Qualität und Zertifizierung zusammenhängend geregelt sind.

Ursächlich dafür sind regionale, strukturelle und institutionelle Aspekte der Weiterbildung. Die regionalen Aspekte betreffen insbesondere die unterschiedlichen Ebenen (regionale Geltungsbereiche), auf denen weiterbildungsrechtlich geregelt wird. Diese Ebenen sind die Europäische Union, der föderale deutsche Staat sowie die Länder, die in ihm vereinigt sind; auch auf kommunaler und regionaler Ebene bestehen unterschiedlichste, die Weiterbildung betreffende Rechtstatbestände. Die strukturellen Aspekte ergeben sich insbesondere daraus, dass Weiterbildung nicht nur als Bildungsbereich geordnet ist, sondern Platz hat in unterschiedlichen anderen Rechtsbereichen wie etwa der Arbeit, der Wirtschaft und des Sozialwesens – Weiterbildung ist in allen Bereichen der Gesellschaft vorhanden. Die institutionellen Aspekte ergeben sich durch die plurale Struktur der Träger und Institutionen der Weiterbildung, die jeweils anderen Organisationsprinzipien und Teilen des privaten und des öffentlichen Rechts zugehören.

Wie in anderen gesellschaftlichen Bereichen auch erfüllt das Recht in der Weiterbildung insbesondere zwei Funktionen: Es ordnet bestehende Zustände in einer Weise, die transparent ist und Konfliktlösungen ermöglicht. Und es dient dazu, den Bereich zu steuern, Impulse zu setzen und Initiativen zu ermöglichen. Allerdings kann das Recht in der Weiterbildung diese Funktionen nur so weit ausüben, wie es deren spezifische, auch marktmäßige Situation zulässt.

1 Rückblick

Der Beginn des Weiterbildungsrechts in Deutschland wird gewöhnlich mit der Weimarer Verfassung angesetzt. Vor dem Ersten Weltkrieg existierten vielfältige Erwachsenenbildungsaktivitäten, wie etwa offene Vorlesungen an Hochschulen, Vortragsveranstaltungen, gewerkschaftliche und politische Schulungen, berufliche Fort-

bildungen und vieles mehr. Sie hatten jedoch keinen rechtlichen Rahmen und fanden in privater und institutioneller Einzelverantwortung statt. Erst mit der Weimarer Verfassung erhielt Weiterbildung einen rechtlichen Titel: Sie wird explizit in der Verfassung genannt. Weiterbildung erhielt somit einen hochrangigen Rechtsstatus, das war nicht zuletzt der Initialzündler für die Gründung vieler Volkshochschulen in Deutschland. In der Weimarer Verfassung heißt es: „Das Volksbildungswesen, einschließlich der Volkshochschulen, soll von Reich, Ländern und Gemeinden gefördert werden“ (Weimarer Verfassung 1919, Artikel 148).

Die Verfassung formuliert deutlich einen Auftrag für gesetzgebende und operative Instanzen auf den unterschiedlichen Ebenen: Reich, Länder und Gemeinden werden genannt, eine Gliederung, die auch heute noch unter dem regionalen Aspekt Weiterbildungsrecht konstituiert. In der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland, aufgrund der damaligen Teilung bescheiden „Grundgesetz“ genannt, taucht Weiterbildung als rechtlich geregelter Tatbestand nicht mehr auf. Dies ist u. a. auch damit begründet, dass Bildung in die Hoheit der einzelnen Länder im föderalen Deutschland verlegt wurde. Folgerichtig waren Schule und Hochschule wie auch andere Bildungsaufgaben Ländersache, die einzelnen Länder formulierten entsprechend – und auch sehr unterschiedlich – ihre landesspezifischen Rechtsgrundlagen aus, zunächst ohne die Erwachsenenbildung.

Dies änderte sich erst in der Folge der in Deutschland konstatierten „Bildungskatastrophe“ Mitte der 1960er Jahre. Das Qualifikationsniveau in Deutschland war den Anforderungen eines zunehmend globalen Wettbewerbs nicht mehr gewachsen, Bemühungen wurden notwendig, Begabungspotenziale auszuschöpfen und die Qualifizierung der Beschäftigten genauer auf die Bedarfe des Arbeitsmarktes abzustimmen.

2 Überblick

Nach mehrjährigen Planungen, in denen der eigens geschaffene Deutsche Bildungsrat eine wichtige Rolle spielte, wurden Erwachsenen- und Weiterbildung als ein bildungspolitisch zu regelndes Feld definiert. Die Proklamation der Weiterbildung als „Quartärer Bildungsbereich“ im damaligen „Bildungsgesamtplan“ ging einher mit Aktivitäten in den einzelnen Ländern der Bundesrepublik. Als erstes Land, das ein Weiterbildungsgesetz erließ, trat 1969 Niedersachsen hervor, es folgten – mit Ausnahme von Hamburg – alle weiteren westdeutschen Länder; zuletzt Berlin im August 2021. Auch die neuen Länder gaben sich in der Folge ihres Beitritts zum Bundesgebiet bis 1998 (zuletzt: Sachsen) Weiterbildungsgesetze. In den meisten Ländern der Bundesrepublik existiert darüber hinaus ein „Bildungsurlaubsgesetz“, das die bezahlte Freistellung von der Arbeit zwecks Teilnahme an Bildungsangeboten regelt.

In einigen Ländern ist Weiterbildung auch in den Landesverfassungen genannt. Die Verfassungen etwa von Berlin (Artikel 20) und Niedersachsen (Artikel 4) formulieren allgemein ein Recht auf Bildung, das die Weiterbildung einschließt. In den Verfassungen von Hamburg und Hessen gibt es keine Bestimmungen zur Weiterbil-

dung. Eine so weitreichende Aussage zur Weiterbildung wie in der Verfassung der Weimarer Republik existiert nicht.

Auch auf Bundesebene erfolgten in den vergangenen Jahrzehnten gesetzliche Initiativen, sofern diese in der Hoheit des Bundes lagen. Darüber hinaus fand Weiterbildung zunehmend Eingang in einzelne gesetzliche und vertragliche Regelungen auf Landesebene und in den Regionen und Kommunen. Mit der Deklaration von Kultur und Bildung als Politikfeld der Europäischen Union in den Maastrichter Verträgen von 1992/93 kam eine übernationale Ebene hinzu.

Eine Übersicht über die bestehenden gesetzlichen Grundlagen der Weiterbildung liefert folgende Tabelle:

Tabelle 1: Gesetzliche Grundlagen der Weiterbildung (Quelle: Grotlüschen & Haberzeth 2018, S. 545)

Europa/international	Bund	Länder
subsidiaires Recht der Bildung und Beschäftigung (internationale Bildungszusammenarbeit und Dienstleistungsabkommen)	Arbeit- und Wirtschaftsrecht (außerschulische berufliche Weiterbildung)	Recht des Bildungswesens (Weiterbildung in Weiterbildungseinrichtungen, Hochschulen, Schulen und Fachschulen)
<ul style="list-style-type: none"> • Vertrag von Lissabon zur Änderung der zwei nachfolgend notierten Verträge (EUZ-Reformvertrag) • Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) • Vertrag über die Europäische Union (Vertrag von Nizza) • „Soft Law“-Methode der offenen Koordinierung (MOK) • europäische Dienstleistungsrichtlinie • General agreement on Trade in Services (GATS) 	<ul style="list-style-type: none"> • Sozialgesetzbuch (SGB) III und II • Berufsbildungsgesetz (BBiG)/Handwerksordnung (HWO) • Fernunterrichtsschutzgesetz (FernUSG) • Hochschulrahmengesetz (HRG) • Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) • Zuwanderungsgesetz • Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) • Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) • Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) • Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) <p>weitere Rechtsgrundlagen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gewerbeordnung • Verwaltungsrecht • Beamtenrecht • Soldatengesetz • Tarifrecht 	<ul style="list-style-type: none"> • Weiterbildungsgesetze • Bildungsurlaubsgesetze • Fachhochschul-/Hochschulgesetze • Schul-/Fachschulgesetze • Landespersonalvertretungsgesetze

Die Übersicht zeigt die Vielzahl und Vielfalt von Gesetzen für die Erwachsenenbildung. Aber auch deren Regelungsbereiche sind sehr heterogen. So machen europäische Regelungen etwa Aussagen zu Subsidiarität, Harmonisierung, Zielen von Bildungspolitik und Koordinierung. Bundesgesetze formulieren Regelungen zur Qualität, Zulassung, Berichtspflicht, zu den Berechtigten, dem Unterhalt, der Rückzahlung und Kostenübernahme. Weiterbildungsgesetze der Länder regeln Programmatik, Organisation, Finan-

zierung und Qualität, Bildungsurlaubsgesetze der Länder regeln die Anspruchsberechtigung, Dauer, Übertragbarkeit und Gewährung durch die Arbeitgeber (Grotlüschen et al. 2011, S. 349). Darüber hinaus ist der Grad an Verbindlichkeit dessen, was geregelt ist, unterschiedlich, er reicht von „Sollbestimmungen“ bis zu verpflichtenden Vorgaben.

Auch „unterhalb“ der Gesetze existieren strukturierende Vorgaben in Form von Verordnungen, etwa die Angabe von Unterrichtsstunden zur Anerkennung von Angeboten, die Relationen von haupt- und nebenberuflichem Personal, die relative Höhe der Zuschüsse und die Bedingungen für die Anerkennung einer Einrichtung als Empfängerin öffentlicher Mittel. Von zentraler Bedeutung ist die Tatsache, dass die Bestimmungen der Gesetze zur Weiterbildung nur dann und so lange greifen, wie das Weiterbildungs geschehen öffentlich gefördert wird – also nicht bei den vielzähligen privaten Einrichtungen und deren Angeboten, dort gelten allgemeine Rechtsgrundsätze, etwa das Bürgerliche Gesetzbuch.

Zusätzlich kompliziert wird die rechtliche Situation der Weiterbildung, wenn man andere gesellschaftliche Bereiche als den der Bildung berücksichtigt. In nahezu jedem gesellschaftlichen Bereich, zu dem es auch ein politisches Ressort (Ministerium) gibt (etwa Landwirtschaft, Verkehr, Justiz, Verteidigung), existieren gesetzliche Bestimmungen, welche den Bildungsaspekt betreffen. Nicht immer handelt es sich dabei explizit um Weiterbildungsregeln, vor allem wenn es um Standards und Pflichten im Bereich von Qualifikationen geht. In vielen Fällen aber ist dort auch die Weiterbildung genannt und geregelt.

3 Bundesebene

Auch wenn es (noch) kein Weiterbildungsgesetz des Bundes gibt, auch wenn die weiterbildungsrelevanten Bestimmungen aus dem Hochschulrahmengesetz gestrichen wurden, finden sich auf Bundesebene eine Vielzahl und eine Vielfalt von gesetzlichen Bestimmungen, welche die Weiterbildung betreffen.

Das oberste und grundlegendste Rechtsinstrument ist das Grundgesetz. Ein Grundrecht auf Bildung lässt sich für den Bereich der Schule und Hochschule sowie der beruflichen Aus- und Weiterbildung aus Artikel 12 Abs. 1 des Grundgesetzes ableiten. Das in Artikel 12 des Grundgesetzes garantierte Recht auf Bildung ist berufsbezogen, allgemeines oder schrankenloses Recht auf Bildung gibt es nicht. Allerdings ergeben sich aus diesem Artikel staatliche Schutzpflichten, die eine realistische Chance der Bürger und Bürgerinnen auf eine berufsvorbereitende Allgemeinbildung, eine Berufsausbildung und eine berufliche Weiterbildung bedeuten. Das Bundesverfassungsgericht hat den Zusammenhang zwischen Erstausbildung und Weiterbildung in einer Entscheidung zum Bildungsurlaub im Jahr 1987 anerkannt: „Unter den Bedingungen fortwährenden und sich beschleunigenden technischen und sozialen Wandels wird lebenslanges Lernen zur Voraussetzung individueller Selbstbehauptung und gesellschaftlicher Anpassungsfähigkeit im Wechsel der Verhältnisse. Im

Einzelnen hilft Weiterbildung, die Folgen des Wandels beruflich und sozial besser zu bewältigen. Wirtschaft und Gesellschaft erhält sie die erforderliche Flexibilität, sich auf veränderte Lagen einzustellen.“

In der Interpretation bedeutet dies, dass der Staat durch Gesetze, Verordnungen oder sonstige Maßnahmen ein System schaffen und aufrechterhalten muss, in dem den Bürgerinnen und Bürgern angemessene Bildungsmöglichkeiten eröffnet werden.

Die zweite genannte Rechtsgrundlage, Völkerrecht als Bundesrecht, ist insofern wichtig, als eine Reihe von völkerrechtlichen Verträgen in Gesetzesform in der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert wurde. Ganz allgemein sind nach Artikel 25 des Grundgesetzes die Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts. So auch Artikel 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948: „Jeder hat das Recht auf Bildung. [...] Die Bildung muss auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und auf die Stärkung der Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten gerichtet sein.“ Auch zwei Artikel (6 und 13) des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 (UN-Sozialpakt) sind Bestandteile des Bundesrechts: „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf Bildung an. Sie stimmen überein, dass die Bildung auf die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und des Bewusstseins ihrer Würde gerichtet sein und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten stärken muss.“

Wesentlich konkreter als die Ausführungen des Grundgesetzes und der völkerrechtlichen Deklarationen sind die Sozialgesetzbücher I und III in Deutschland. Das Sozialgesetzbuch I vom 11. Dezember 1975, zuletzt geändert am 20. August 2021, enthält in § 3 ein individuelles Recht auf berufliche Weiterbildung in der Wahl des beruflichen Bildungsweges, der Bildungsberatung und der beruflichen Weiterbildung auch zur Erlangung und zum Erhalt eines Arbeitsplatzes. Von besonderer Bedeutung im Bereich der beruflichen Weiterbildung ist die Förderung von Maßnahmen durch die Bundesagentur für Arbeit im Rahmen des Sozialgesetzbuches III vom 24. März 1997 (§§ 85–87), ebenfalls zuletzt geändert am 20. August 2021. Seit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsreformgesetzes von 1997, mit dem das frühere Arbeitsförderungs-gesetz in das Sozialgesetzbuch III übernommen wurde, ist die Unterscheidung zwischen Fortbildung und Umschulung entfallen und der einheitliche Begriff der Weiterbildung gültig. Die Änderungen des Sozialgesetzbuches III setzen sich auch mit den „Hartz-Gesetzen“ seit 2002 fort. In verschiedenen Phasen und Änderungen der Gesetze wurden neue Förderungsinstrumente und neue Zielvereinbarungen eingeführt. Die Förderung der Weiterbildung ist aktuell im dritten Kapitel (aktive Arbeitsförderung) geregelt. Sie sieht die Vermittlung von Kompetenzen über betriebliche Lernphasen hinaus vor. Die notwendigen Weiterbildungsmaßnahmen werden jedoch nicht von den Arbeitsagenturen, sondern von dazu beauftragten Weiterbildungseinrichtungen durchgeführt.

Ein weiteres wichtiges gesetzliches Instrument auf Bundesebene ist das Berufsbildungsgesetz, das zuletzt im März 2021 geändert wurde. Zwar befasst es sich überwiegend mit der beruflichen Erstausbildung und ihrem betrieblichen Teil, enthält

aber auch einige Aussagen zur Weiterbildung. Dabei geht es um die berufliche Fortbildung, die dem Erhalt und der Erweiterung der beruflichen Kenntnisse und Fertigkeiten dient, um die jeweilige Anpassung an die technische Entwicklung und um einen beruflichen Aufstieg. Auch die berufliche Umschulung, die zu einer anderen als der erlernten beruflichen Tätigkeit befähigen soll und einer Weiterbildung bedarf, ist genannt.

Aussagen auf Bundesebene zur Weiterbildung enthält auch das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG), zuletzt geändert am 20. August 2021. Es gehört zu den bekanntesten Bildungsgesetzen auf Bundesebene, da es insbesondere für die individuelle Bildungsförderung von Bedeutung ist. Das BAföG sichert für bedürftige Schülerinnen und Schüler sowie Studierende eine finanzielle Unterstützung, auf deren Grundlage sie ihre Ausbildung wahrnehmen können. Das BAföG soll der Erhöhung der Chancengleichheit im Bildungswesen und der Mobilisierung von Bildungsreserven dienen. Für Bestimmungen in Bezug auf Weiterbildung enthält das BAföG im zweiten Kapitel einen eigenständigen Abschnitt „Weiterbildungsförderung“. Einen höchst umständlichen Namen trägt ein ebenfalls für Erwachsenenbildung wichtiges Bundesgesetz, das 1996 erlassen und zuletzt im November 2020 geändert wurde: das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG), bekannter als „Meister-Bafög“. Unter „Aufstieg“ fallen nicht nur Meisterkurse in Handwerksberufen, sondern auch Fortbildungsmaßnahmen in nahezu allen Berufsbereichen, unabhängig davon, in welcher Form sie durchgeführt werden. Eine Förderung nach AFBG setzt eine abgeschlossene berufliche Erstausbildung (z. B. Handwerksmeister oder -meisterinnen, Verkaufsleute) voraus. Auch sind Fortbildungsmaßnahmen förderungsfähig, die auf der Grundlage staatlich genehmigter Prüfungsordnungen in anerkannten Ergänzungsschulen durchgeführt werden.

Das Betriebsverfassungsgesetz von 1952, neu gefasst 1972, zuletzt geändert im Juli 2021, regelt die Mitbestimmung und Mitwirkungsrechte im Bereich der beruflichen Bildung. Dazu zählen alle Maßnahmen, betriebliche oder außerbetriebliche, die den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern diejenigen Kenntnisse und Erfahrungen verschaffen sollen, welche zur Ausfüllung ihres Arbeitsplatzes und ihrer beruflichen Tätigkeiten dienen. Im Kontext des Betriebsverfassungsgesetzes spielen Behandlungen und Abstimmungen mit Arbeitgebern, Gewerkschaften und Schulen eine wichtige Rolle. Insbesondere der Betriebsrat hat eine zentrale Aufgabe dabei, das Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die betrieblichen Notwendigkeiten zu prüfen.

Das Fernunterrichtsschutzgesetz von 1977, zuletzt geändert im August 2021, ist ein spezifisches Verbraucherschutzgesetz. Es wurde erlassen, nachdem die Lernenden vielfach nicht die erforderliche Qualität und Betreuung im Fernunterricht erhalten hatten. In diesem Gesetz sind daher vor allem Kriterien für die Qualität eines Fernunterrichtsvertrages festgeschrieben, etwa die Schriftform des Vertrages selbst, aber auch Mindestinhalte, Schutz- und Sollvorschriften sowie Vorschriften über den Widerruf, die Kündigung und die Zulassung von Fernlehrgängen. Das Gesetz verbessert die Möglichkeiten, durch Weiterbildung neben dem Beruf auch weitere Qualifika-

tionen zu erwerben, die Prüfungen und Zertifikate der Fernlehrinstitute führen jedoch nicht zu öffentlich-rechtlichen Berechtigungen.

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz von 2006, zuletzt geändert im April 2013, soll verhindern, dass bestimmte Personengruppen bei der beruflichen Weiterbildung benachteiligt werden. Nach § 1 ist es Ziel des Gesetzes, Benachteiligungen aus Gründen der Rasse, der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion, des Alters, der Weltanschauung, einer Behinderung oder der sexuellen Identität abzubauen. Erfasst ist damit nicht nur die berufliche Bildung, sondern auch die Bildung ganz allgemein. Letztere ist weit zu fassen. Dazu gehören alle privatrechtlichen Verträge, die auf die Erbringung von Bildungsdienstleistungen gerichtet sind, z. B. Einrichtungen des Fernunterrichts.

Das 2004 verabschiedete Zuwanderungsgesetz regelt den Aufenthalt und den Zugang von Menschen mit Migrationshintergrund nach Deutschland. In ihm befinden sich zwei Paragraphen (§§ 43 und 44) zu einem verpflichtenden Grundangebot an Sprachunterricht und Staatsbürgerkunde, in dem die Kursinhalte sowie die Teilnahmeberechtigungen und -verpflichtungen bestimmt werden. Diese Bestimmungen haben in den letzten Jahren aufgrund der hohen Migrationszahlen zu einem verstärkten Bildungsangebot durch Weiterbildungseinrichtungen geführt.

Zu den sonstigen Bundesgesetzen, die für die Weiterbildung relevant sind, zählt vor allem das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB). Insbesondere die Forderung nach der Regelung von Qualität von Verträgen zum Abschluss einer Weiterbildungsmaßnahme sind im BGB definiert. So enthält das BGB etwa Bestimmungen, dass eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer die Weiterbildungskosten ganz oder z. T. selbst tragen muss, wenn sie oder er ein Unternehmen innerhalb einer bestimmten Frist nach der Durchführung der Maßnahme verlässt. Allerdings steht diese Regelung unter einem „Angemessenheitsvorbehalt“.

In einzelnen Fällen kommen in Bezug auf die Weiterbildung auch andere öffentlich-rechtliche Gesetze oder Verordnungen zum Tragen, wie etwa die Gewerbeordnung, das allgemeine Verwaltungsrecht, die Systematik öffentlich-rechtlicher Fach- und Qualifikationsnachweise, funktionsbezogene Bildungsfreistellung, Neuerungen in Betrieben, die Vorschriften über Qualitätsanforderungen, das Beamtenrecht des Bundes und der Länder, das Soldatengesetz, die Personalvertretungsgesetze des Bundes und der Länder sowie die Hochschulgesetze, heute nur noch der Länder.

Schließlich sind auch die Steuergesetze bedeutsam. Es geht insbesondere darum, unter welchen Voraussetzungen und in welchem Umfang eine Weiterbildungsmaßnahme als „Werbungskosten“ von der Lohn- und Einkommensteuer abgesetzt werden kann. Hierzu existiert eine breite und höchst differenzierte Rechtsprechung (vgl. Krug & Nuißl 2004 ff.).

4 Länderebene

Die Länder der Bundesrepublik Deutschland haben ihre Hoheit auch im Bereich der Weiterbildung unterschiedlich ausgestaltet. Mit Ausnahme von Hamburg existieren in allen Ländern der Bundesrepublik Weiterbildungsgesetze (zuletzt Berlin im August 2021), Hamburg verfügt zwar über kein Weiterbildungsgesetz, hat jedoch ein Bildungsurlaubsgesetz.

Mit den Weiterbildungsgesetzen versuchen die Länder vor allem, die Struktur und die Tätigkeit der Einrichtungen und Träger im Land zu beeinflussen und zu strukturieren. Subjektive Rechtsansprüche an Weiterbildung, wie dies etwa im Schulbereich der Fall ist, konstituieren diese Gesetze nicht. In den Weiterbildungsgesetzen zeigt sich das Interesse des Staates, unter Beibehaltung von Pluralität und Heterogenität der Anbieter und Angebote die Weiterbildung funktionsfähig zu gestalten. Eine Aufstellung der Weiterbildungsgesetze der Länder findet sich bei Grotlüschen & Haberzeth (vgl. 2018, S. 554).

Die Instrumente, über welche die Gesetze Einfluss auf die Weiterbildung nehmen, sind insbesondere Normierungen und Förderungen. Betroffen von den Regelungen der Gesetze sind nicht die Lernenden, sondern die Träger und Einrichtungen der Weiterbildung, also eine anbieterorientierte Regelung und Finanzierung.

Bei aller Unterschiedlichkeit im Einzelnen weisen die Landesgesetze doch viele Gemeinsamkeiten auf. Sie beschreiben vorrangig die Mindestanforderungen hinsichtlich Zielen, Inhalten, Personal und Organisationen der Weiterbildung für eine staatliche Förderung. In ihren programmatischen Teilen formulieren sie meist den allgemeinen und gemeinsamen Konsens der Bildungspolitik des Landes. Fast immer sind alle Teilbereiche der Weiterbildung eingeschlossen, die berufliche, die allgemeine, die politische und die kulturelle Bildung (andere Benennungen sind möglich). Gefolgt wird der Definition des Deutschen Bildungsrates, wonach Weiterbildung ein Teil des Bildungssystems neben Schule, Hochschule und Berufsausbildung ist. Die Förderung der Weiterbildung gilt in den Landesgesetzen als öffentliche Aufgabe, in einigen Landesgesetzen (z. B. Nordrhein-Westfalen und Hessen) sogar als kommunale Pflichtaufgabe. Die Landesgesetze regeln allgemein die Programmatik, die Organisationen, die Finanzierung sowie die Qualität in der Weiterbildung. Die wichtigsten Ordnungsgrundsätze lauten (vgl. Nuissl 2018):

- eine institutionelle Grundstruktur der Weiterbildung ist durch eine öffentliche Förderung zu sichern (hier ist Hamburg eine Ausnahme),
- die Weiterbildung soll organisatorisch und rechtlich weitgehend selbstständig sein,
- die Einrichtungen sollen mit anderen Bildungseinrichtungen kooperieren.

Neben diesen generellen Leitlinien erfüllen die gesetzlichen Regelungen in den Ländern zwei weitere Funktionen: zum einen die Funktion der Marktregulierung, die bei gegebenen Fällen und aus gegebenen Anlässen steuernd in die Weiterbildung eingreift, zum anderen die Erbringung von Leistungen, die im Kontext der „mittleren

Systematisierung“ generelle und übergreifende Dienste wie Information, Beratung und Kooperationsstrukturen sicherstellt. In einigen Landesgesetzen gehen die Bestimmungen über das Ziel der Förderung der Weiterbildung hinaus: Es wird eine „Grundversorgung“ mit Weiterbildung für die Einwohnerinnen und Einwohner des Landes vorgesehen. Dies trifft für die Gesetze von Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen zu. Die Länder gehen bei dieser Grundversorgung unterschiedliche Wege.

Neben den Weiterbildungsgesetzen existieren, wiederum speziell auf die Weiterbildung bezogen, „Bildungsfreistellungsgesetze“ (in 13 Ländern, nicht in Thüringen, Sachsen und Bayern), welche die bezahlte Freistellung von der Arbeit zur Teilnahme an Bildungszwecken regeln. Diese Gesetze werden nach wie vor üblicherweise als „Bildungsurlaubsgesetze“ bezeichnet, wie sie in der Frühzeit der Freistellungsgesetze in den 1970er Jahren genannt wurden. Da der Teilbegriff „Urlaub“ falsche Assoziationen sowohl bei den Anspruchsberechtigten als auch vor allem bei den Arbeitgebern weckte, wurden die Gesetze mehr und mehr umbenannt. Der Anspruch auf bezahlte Freistellung von der Arbeit zur Teilnahme an Weiterbildung ist individuell, er umfasst i. d. R. fünf Arbeitstage im Jahr und kann für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren kumuliert werden. Dies sehen praktisch alle Bildungsurlaubsgesetze vor.

Gerade auch auf Landesebene muss berücksichtigt werden, dass viele weiterbildungsrelevante rechtliche Bestimmungen in Gesetzen enthalten sind, die nicht direkt die Weiterbildung betreffen. In der Summe sind diese gesetzlichen Bestimmungen vielfach wirksamer als diejenigen, die sich direkt auf die Weiterbildung beziehen; wirksam vor allem auch im Hinblick auf die Fördermittel, die auf der Grundlage dieser landesweiten sektoralen Rechtstitel vergeben werden. Dies gilt für die Landwirtschaft, die Polizei, den Lehrkörper an Schulen, die Justiz, die öffentliche Verwaltung und vieles mehr. Auch die Landeszentralen für politische Bildung unterliegen nur in ihren direkten Bildungsangeboten den Bestimmungen des Weiterbildungsrechts und unterstehen ansonsten den jeweiligen Innenministerien.

5 Europäische Ebene

Weiterbildung in Europa ist ebenso komplex wie die Weiterbildung im föderalen Deutschland. Dies ist nicht überraschend, da es sich bei Europa nicht nur um viele Länder, sondern auch um viele Nationen handelt. Wenn wir heute über Weiterbildung in Europa sprechen, dann meinen wir i. d. R. die Weiterbildung in der Europäischen Union. Zu ihr gehören bei Weitem nicht alle europäischen Staaten, es fehlen große Staaten im Osten (Weißrussland, Ukraine, Moldawien), im Südosten (Serbien, Mazedonien etc.), aber auch im Westen (Schweiz, Norwegen und nun auch Großbritannien). Dennoch ist die Diskussion über Weiterbildung in Europa zu Recht auf die Europäische Union konzentriert, da diese Europäische Union auch ein überstaatliches, rechtlich und politisch wirksames Gebilde ist (vgl. Nuissl et al. 2010).

Natürlich hat jedes der europäischen Länder eine eigene kulturelle Tradition, die sich im gesellschaftlichen System und vor allem auch im Bildungssystem und in der Erwachsenenbildung ausdrückt – von traditionsreichen und elaborierten Systemen der Erwachsenenbildung in den skandinavischen Ländern wie Finnland bis zu solchen, in denen zumindest ein institutionelles Gefüge der Erwachsenenbildung kaum entwickelt ist (wie in Rumänien). Die Unterschiede bei der Weiterbildung sind deutlich: Grob gesagt wird Weiterbildung beispielsweise in Spanien und Griechenland als sozialpädagogisches Handlungsfeld aufgefasst, in Italien und Großbritannien als politisches, insbesondere gewerkschaftspolitisches, in den skandinavischen Ländern ist sie nach dem Vorbild der freien Bildung und in Frankreich nach dem Vorbild der Schulen angelegt.

Bildungspolitik in der Europäischen Union stützt sich insbesondere auf zwei in den Grundlagenverträgen enthaltene Artikel zur allgemeinen und zur beruflichen Bildung. Erstmals sind sie mit der Nummerierung 126 und 127 Bestandteil des 1992 in Maastricht geschlossenen Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, welcher eine Änderungsfassung des 1957 geschlossenen Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft darstellt. Seit Maastricht wurden die beiden Bildungsartikel nahezu wortgleich in alle Folgeverträge übernommen, zuletzt als Artikel 165 und 166 in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der konsolidierten Fassung von 2010.

Die beiden Artikel des Maastrichter Vertrages begründeten im Folgenden die bildungspolitischen Aktivitäten der Europäischen Union, seit 1997 zusätzlich unterstützt durch die vertragliche Regelung von Amsterdam, in der in Ergänzung zu den Artikeln 26 und 27 Bildung als ein eigenes Politikziel der Europäischen Union bestärkt wird. So findet sich dort in der Präambel der Passus, dass die Europäische Union beschlossen habe, „durch umfassenden Zugang zur Bildung und durch ständige Weiterentwicklung auf einen möglichst hohen Wissensstand ihrer Völker hinzuwirken“.

Bei genauerer Betrachtung der beiden Artikel wird deutlich, dass der tatsächliche Handlungsspielraum der Europäischen Union im Bildungsbereich rechtlich stark begrenzt ist, sodass sie nur fördernd, unterstützend und impulsgebend tätig werden kann. Es ist ihr nicht möglich, verbindliche Vorschriften etwa in Form von Richtlinien oder Verordnungen zu erlassen. Die Europäische Union verfügt über zwei instrumentelle Ebenen, um Einfluss auf die Erwachsenenbildung in Europa zu nehmen. Eine diskursive Ebene, in der die Bildungspolitik in den einzelnen Mitgliedsstaaten durch inhaltlichen Austausch, Diskussionsbeiträge und anderes gerahmt, unterstützt und weiterentwickelt wird (etwa das „Memorandum zum Lebenslangen Lernen“ von 2000), und eine Förderpolitikebene, in der mithilfe europäischer Förderprogramme gezielt übergreifende Projekte und Aktivitäten zu Bildungsfragen in Europa angestoßen und realisiert werden (etwa „Grundtvig“ oder „Erasmus“). Beide Ebenen sind Teil der politischen Steuerung von Weiterbildung, nicht aber der rechtlichen Normierung.

6 Sektorale Rechtstatbestände

Mit sektoralen Rechtstatbeständen zur Weiterbildung verbinden sich Regelungen, die nicht horizontal regionale Geltungsbereiche betreffen (wie bei Bund, Land und Europa), sondern in einem vertikalen Regelungsbereich gelten. Dieser kann ein gesellschaftliches Subsystem sein (wie etwa Gesundheit, Verteidigung), kann aber auch eine bestimmte Branche oder Ansammlung von Betrieben und Organisationen betreffen.

Am bedeutsamsten als sektorale Rechtstatbestände sind in Deutschland die Tarifverträge, sofern es um individuelle Weiterbildungsrechte geht. In diesen Tarifverträgen werden etwa Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechte der Betriebsräte genannt, gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien zur Regelung des Zugangs, der Organisation, der Bezahlung und der Evaluation im Bildungsbereich. Wichtig im tariflichen Bereich ist die Auseinandersetzung zwischen den Sozialpartnern, die auch in Bezug auf den Bildungsurlaub besteht, bei der Frage der individuellen Rechte. Naheliegenderweise ist dabei insbesondere die Finanzierung der Weiterbildung von Bedeutung. In Bezug auf die Finanzierung von Weiterbildungsaktivitäten existiert ein Kontinuum zwischen solchen Bildungstätigkeiten, die im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer liegen, und solchen, die im Interesse der Arbeitgeber liegen. Meist wird die Zuständigkeit für die materielle Sicherstellung der Weiterbildung danach beurteilt, ob der Nutzen der Weiterbildung bei den Individuen oder beim Betrieb liegt. Entsprechend sind auch die Regelungen in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen. Wichtige Unterschiede machen die Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen in Bezug auf den Zugang zur Weiterbildung und die Entscheidung darüber, in Bezug auf die Bezahlungsmodalitäten und die Regelungen der Freistellung von der Arbeit, bezahlt oder unbezahlt. Je nach Art und Reichweite des Tarifvertrages (betriebs- oder verbandsbezogen) ist auch zu klären, ob die Weiterbildung inner- oder außerbetrieblich erfolgt und aus einem gemeinsamen Fonds oder direkt vom Betrieb oder Individuum finanziert wird. Die Finanzierung kann auch über ein Zeitkonto (Arbeits- oder Lernzeit) erfolgen. Oft werden in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen gemeinsame Kommissionen vorgesehen, die über die Weiterbildung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu entscheiden haben. Tarifverträge stellen gewöhnlich keine Alternative, sondern eine Ergänzung zu anderen Regelungen der beruflichen Weiterbildung dar, da sie nicht alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer erfassen und für alle, auch für die nicht im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses Beschäftigten, garantiert werden sollen.

Soweit Tarifverträge Raum dafür lassen, können Weiterbildungsregeln auch in Form von Betriebsvereinbarungen festgesetzt werden. Diese Betriebsvereinbarungen können Tarifverträge auch ergänzen. Neuere Dokumentationen verweisen auf über 1.000 Betriebsvereinbarungen aus mehr als 40 Wirtschaftszweigen, in denen auch Regelungen zur Weiterbildung zu finden sind (vgl. Heidemann 2020). Die Vereinbarungen werden überwiegend mit dem Gesamtbetriebsrat abgeschlossen und beziehen sich auf die Unternehmensebene. Nur etwa 20 % von ihnen sind selbstständige Ver-

einbarungen, vier Fünftel jedoch Teil einer umfassenderen betrieblichen Vereinbarung. Organisiert wird die Weiterbildung insbesondere in größeren Betrieben über gemeinsame Kommissionen von Arbeitgeber und Betriebsrat. Der Bedarf wird meist unter Einbeziehung der Beschäftigten bzw. ihre Betriebsräte festgestellt, zunehmend auch über Mitarbeitergespräche. Der Zugang wird z. T. über Ausschreibungen reguliert, z. T. wählen die Beschäftigten die gewünschte Maßnahme selbst aus, wobei sie oft die Finanzierung ganz oder teilweise zu tragen haben. Ein weiterer Bereich der Absicherung von Weiterbildungsmöglichkeiten liegt in der Formulierung von Dienst- und Arbeitsverträgen. Wird zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer vereinbart, dass sie oder er befristet an betrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen kann, dann stellt diese Vereinbarung i. d. R. eine unselbstständige Weiterbildungsabrede innerhalb des Arbeitsvertrages dar. Allerdings liegen in solchen Verträgen auch potenzielle Konflikte, vor allem dann, wenn das Beschäftigungsverhältnis endet.

7 Einschätzung

Rechtsfragen sind im Bereich der Bildung von höchster Wichtigkeit, auch in der Weiterbildung. Gerade in sensiblen Bereichen wie der Freistellung zum Bildungsurlaub oder der Weiterbildung auf der Basis von Tarifverträgen handelt es sich um Rechtstatbestände, die für die Weiterbildung bestimmter Personengruppen unerlässlich sind. Sie sind auch in der pädagogischen Arbeit wertzuschätzen und nach Möglichkeit zu unterstützen und anzuwenden.

Die gesetzlichen Vorgaben und Bestimmungen, welche die Weiterbildung betreffen, überschneiden sich vielfach und widersprechen sich auch nicht selten. So sind etwa Kriterien für staatliche Fördermittel, für die Anerkennung von Bildungsmaßnahmen und für die Anerkennung von Trägern und Einrichtungen vielfach unterschiedlich. Eine genauere Analyse ist daher erforderlich, wenn es um konkrete Situationen, einzelne Institutionen oder zulässige Verfahren geht. Insgesamt kann gesagt werden, dass die rechtliche Gestaltung und Durchdringung der Weiterbildung weit hinter andere Bildungsbereiche wie Schule und Hochschule zurückfällt.

Insgesamt bieten die explizit für Weiterbildung formulierten Gesetze und Verordnungen wenig Anhaltspunkte für die Lernenden selbst. Sie sind überwiegend anbieterorientiert und unterstützen die Grundstruktur eines höchst komplexen und vielfach dem Marktgeschehen ausgelieferten Bereiches. Aber sie haben in den vergangenen 50 Jahren Weiterbildung zu einem diskutierten und politikfähigen Bildungsbereich gemacht. Die Ebene, auf der heute über Weiterbildung diskutiert werden kann, ist ungleich verbindlicher und relevanter als in den ersten Dekaden nach dem Zweiten Weltkrieg. Sicherlich ist noch an vielen Dingen Mangel, etwa einem kohärenten Rahmengesetz auf Bundesebene oder einer kohärenteren Struktur der Verantwortlichkeit von Weiterbildung in den Ländern, aber es ist schon viel erreicht. Auf dieser Grundlage kann weitergearbeitet werden.

Literatur

- Grotlüschen, A. & Haberzeth, E. (2018). Weiterbildungsrecht. In R. Tippelt & A. v. Hippel (Hrsg.), *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung*. Band 1 (6., überarb. Aufl., S. 543–563). Wiesbaden: Springer VS.
- Grotlüschen, A., Haberzeth, E., Krug, P. (2011). Rechtliche Grundlagen der Weiterbildung. In R. Tippelt, & A. v. Hippel (Hrsg.), *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung* (4., überarb. Aufl., S. 347–366). Wiesbaden: Springer VS.
- Heidemann, W. (2020). Betriebsvereinbarungen und Tarifverträge. In: P. Krug & E. Nuissl (Hrsg.), *Praxishandbuch Weiterbildungsrecht: Fachwissen und Rechtsquellen für das Management von Bildungsreinrichtungen* (Loseblattsammlung, Lieferung 5/2020). Köln: Luchterhand.
- Krug, P. & Nuissl, E. (Hrsg.) (2004 ff.). *Praxishandbuch Weiterbildungsrecht: Fachwissen und Rechtsquellen für das Management von Bildungsreinrichtungen* (Loseblattsammlung). Köln: Luchterhand.
- Nuissl, E. (2018). Ordnungsgrundsätze der Weiterbildung, in: R. Tippelt & A. v. Hippel (Hrsg.), *Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung*. Band 1 (6., überarb. Aufl., S. 499–520). Wiesbaden: Springer VS.
- Nuissl, E., Lattke, S. & Pätzold, H. (2010). *Europäische Perspektiven der Weiterbildung*. Bielefeld: W. Bertelsmann.

Autor

Ekkehard Nuissl, Prof. Dr. habil. Dr. h. c. mult., Bonn/Florenz.

Review

Dieser Beitrag wurde nach der qualitativen Prüfung durch Peer-Reviews und die Redaktionskonferenz am 11.11.2021 zur Veröffentlichung angenommen.

This article was accepted for publication after qualitative peer reviews and the editorial meeting on the 11th of November 2021.