

DGWF

Beihilferecht und lebenslanges Lernen an Hochschulen

Einführung in das Thema anlässlich der
Jahrestagung der DGWF am 24. September 2014
an der Universität Hamburg

Prof. Dr. Michaela Zilling

DGWF

Was erwartet Sie?

1. Gesetzliche Annäherung an das Thema
2. Exemplarische Beispiele gängiger Praxis
3. Überlegungen zu einem Analyseraster

Gesetzliche Annäherung an das Thema

1. Gesetzliche Behandlung der Weiterbildung an Hochschulen
2. Einsortierung der Gedanken in das Gebühren- und Haushaltsrecht
3. Beihilferecht und wissenschaftliche Weiterbildung bzw. LLL

Gesetzliche Behandlung der Weiterbildung an Hochschulen

- HRG § 2(1) :

Die Hochschulen dienen entsprechend ihrer Aufgabenstellung der Pflege und der Entwicklung der Wissenschaften und der Künste durch Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung [...]. Sie bereiten auf berufliche Tätigkeiten vor, die die Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und wissenschaftlicher Methoden [...] erfordern.

- Landeshochschulgesetze haben diese allgemeinen Aufgaben übernommen
- Differenziert wird in einigen Landeshochschulgesetzen zwischen weiterbildenden Studiengängen und Kontaktstudien

DGWF

Einsortieren der Gedanken in das Gebühren- und Haushaltsrecht

- Die Hochschulen erheben für Leistungen des lebenslangen Lernens bzw. der wissenschaftlichen Weiterbildung Gebühren bzw. Entgelte (siehe jeweilige *Landeshochschulgesetze*)
- Die Rechte und Pflichten, die mit der Erhebung von **Gebühren** entstehen, werden über das jeweilige *Landesgebührengesetz* geregelt
- Die Hochschulen sollen die Angebote „kostendeckend“ anbieten bzw. eine Vollkostendeckung „anstreben“, wobei unklar bleibt, was genau vollkostendeckend meint
- Einige *Landeshochschulgesetze* erlauben zur Markteinführung reduzierte Gebühren bzw. Entgelte anzusetzen, wobei unklar bleibt, welches zeitliche Ausmaß „Markteinführung“ meint

DGWF

Einsortieren der Gedanken in das Gebühren- und Haushaltsrecht

- Im Fall von **Gebühren** gelten die Grundsätze der Kostendeckung bzw. das Äquivalenzprinzip
- **Kostendeckung**
 - Die Studiengebühren sollen die mit der öffentlichen Leistung verbundenen Verwaltungskosten vollständig decken (direkte Kosten und Overhead)
 - Es gilt sowohl das Kostenunterschreitungs- als auch das Kostenüberschreitungsverbot
- **Äquivalenzprinzip**: Die Studiengebühren müssen in einem angemessenen Verhältnis zur staatlichen Leistung stehen

Einsortieren der Gedanken in das Gebühren- und Haushaltsrecht

- Im Fall von **Entgelten** für Leistungen auf privatrechtlicher Basis unterliegt die Preisbildung weniger starren Vorgaben
- Wird die wiss. WB bzw. das LLL in Kooperation mit externen, rechtlich eigenständigen Unternehmen bzw. Vereinigungen (z.B. GmbH, e.V. oder Stiftungen) angeboten, gilt Folgendes:
 - die Hochschule muss kostendeckende Entgelte für die eigenen Leistungen einfordern,
 - dazu zählen auch konzeptionelle Beiträge, der Hochschulname sowie Raummieten oder anderweitige personelle bzw. sächliche Ressourcennutzung

Beihilferecht und wiss. WB bzw. LLL: Erkannte Problemfelder

- Explizite und eindeutig auslegbare Regelungen oder Urteile mit verbindlichem Charakter für die Hochschulen existieren in der Frage des Beihilferechts in Bezug auf wiss. WB bzw. das LLL nicht
- Auch liegt derzeit kein eindeutiges und akzeptables Prüfschema vor
- Das Analyseraster der KMK weist an einigen Argumentationslinien Probleme auf

→ Nachfolgend werden obige Punkte weiter erläutert

Beihilferecht und wissenschaftliche Weiterbildung bzw. LLL

Rechtliche Grundlagen

- Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation (FuEu) vom 01.01.2007 mit Überleitung bis zum 30.06.2014
- Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (2014/C 198/01 vom 27.06.2014)
- Zweijährige Übergangsfrist nach in Kraft treten des FuEu aus 2007 zum Aufbau einer Trennungsrechnung an Hochschulen ist bereits zum 01.01.2009 ausgelaufen

Beihilferecht und wissenschaftliche Weiterbildung bzw. LLL

Grundsätzliche Frage:

Ist eine staatliche (Teil-)Finanzierung von wissenschaftlicher Weiterbildung bzw. LLL an Hochschulen vereinbar mit dem Beihilferecht der Europäischen Union?

Hierzu der Unionsrahmen, Einleitung:

„Um zu verhindern, dass staatliche Zuwendungen den Wettbewerb im Binnenmarkt verfälschen und den Handel zwischen Mitgliedstaaten in einer Weise beeinträchtigen, die den gemeinsamen Interessen zuwider läuft, sind staatliche Beihilfen nach Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) im Grundsatz verboten. In bestimmten Fällen können staatliche Beihilfen jedoch auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 2 oder Absatz 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sein.“

Beihilferecht und wissenschaftliche Weiterbildung bzw. LLL

- HS & FE werden über den FuEul 2007 erstmals explizit als Unternehmen beschrieben, die in der Lage sind, auch wirtschaftliche Tätigkeiten auszuüben
- Das Beihilferecht umfasst jede Einrichtung, die wirtschaftliche Tätigkeiten ausübt, unabhängig von der Rechtsform und der Finanzierungsart
- Nach geltender europäischer Rechtsprechung ist dann etwas wirtschaftlich, wenn es auf einem bestimmten Markt angeboten wird
- Einige hoheitliche Aufgaben sind aus dem Beihilferecht ausgenommen.
Aber: es gibt keine allgemeingültige Klärung, was hoheitliche Aufgaben sind!

Beihilferecht und wissenschaftliche Weiterbildung bzw. LLL

- Gemäß FuEul (2007, Ziffer 3.1.1) sind die wesentlichen Tätigkeiten von Forschungseinrichtungen als nicht-wirtschaftlich anzusehen
- Darunter fällt auch „Ausbildung von mehr und besser qualifizierten Humanressourcen“(engl. „education for more and better skilled human resources“)

Interpretationsspielraum des Gemeinschaftsrahmens

- Die nicht dem Beihilferecht unterliegende Ausbildung soll “mehr und besser qualifizierte Humanressourcen hervorbringen”
- Fragen:
 - Kann Ausbildung hierbei als jede Art hochschulspezifischer Bildung verstanden und als Abgrenzung zur Forschung, Entwicklung und Innovation gewertet werden?
 - Kann man interpretieren, dass damit auch weitere, i.S.v. bessere Qualifikation gemeint ist?
 - Inwieweit kann der Begriff „Humanressourcen“ dann auch bereits Berufstätige umfassen?
 - Weisen bereits langjährige Bestrebungen auf europäischer Ebene (Bologna und Folgekonferenzen) diesbezüglich nicht genau in die Richtung des LLL?

Konsultationsprozess für den neuen Unionsrahmen

- Ca. 100 Stellungnahmen waren in der ersten Jahreshälfte 2014 auf http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_rdi/index_en.htm einsehbar
- Unter anderem haben sich die DGWF, die Universität Rostock und die Universität Oldenburg am Konsultationsprozess des neuen Unionsrahmens beteiligt
- Überschneidungen der genannten Beiträge bestanden
 - in der Auslegung, dass „Ausbildung von mehr oder besser qualifizierten Humanressourcen“ auch die wiss. WB und das LLL umfasst
 - dass es sich hierbei um eine im nationalen Bildungswesen organisierte öffentliche Bildung handelt, die überwiegend oder vollständig vom Staat finanziert und überwacht wird und
 - dass der Begriff des Wissenstransfers auf die wiss. Weiterbildung übertragbar ist

Konsultationsprozess für den neuen Unionsrahmen

- Von der Universität Oldenburg wurde zudem ausdrücklich auf die Notwendigkeit der Aufnahme der wiss. WB im Unionsrahmen hingewiesen:
 - Wiss. WB ist jede Form der wissenschaftlichen und forschungsbezogenen Lehre und Qualifizierung an Hochschulen,
 - trägt dazu bei, Wissenschaft und Forschung sowie wiss. Methoden zu vermitteln und
 - grenzt sich von Studium und Lehre dadurch ab, dass sie sich an beruflich Qualifizierte richtet

Was daraus geworden ist... Neuformulierung im Unionsrahmen 2014

[...]

19. Die Kommission betrachtet die folgenden Tätigkeiten im Allgemeinen als nichtwirtschaftliche Tätigkeiten:
 - a) Primäre Tätigkeiten von Forschungseinrichtungen und Forschungsinfrastrukturen, insbesondere
 - Die Ausbildung von mehr oder besser qualifizierten Humanressourcen. Im Einklang mit der Rechtsprechung [...], gilt die innerhalb des nationalen Bildungswesens organisierte öffentliche Bildung, die überwiegend oder vollständig vom Staat finanziert und überwacht wird, als nichtwirtschaftliche Tätigkeit.“

Probleme wg. Engfassungen im Analyseraster der KMK

- Nutzt das „Marktargument“ zur Begründung, dass eine wirtschaftliche Tätigkeit vorliegt.
Frage: Ist eine Hochschule nur mit Angeboten der wiss. WB bzw. dem LLL auf einem Markt?
- Rät davon ab, die wiss. WB als hoheitliche Aufgabe anzusehen, weil die Aufnahme im HS-Gesetz eine nationale Spezifität ist.
Frage: Ist das vereinbar mit der Aufforderung, dass Mitgliedstaaten anhand der jeweils gegebenen nationalen Bedingungen selbst definieren sollen, was eine wirtschaftliche Tätigkeit ist?
- Legt den Begriff „Ausbildung“ von mehr und besser qualifizierten Humanressourcen weitestgehend auf den grundständigen Bereich aus
- Folgert, dass umso mehr eine nicht-wirtschaftliche Tätigkeit vorliegt, je enger sie sich aus dem spezifischen Bildungsauftrag einer Hochschule ableiten lässt

Beachtenswert: Humbel-Rechtsprechung des EuGH

Die Tätigkeiten einer staatlich anerkannten, privaten Hochschule in Tschechien wurden insgesamt als nicht-wirtschaftlich eingestuft, weil

- die Hochschule keine Gewinnerzielungsabsicht verfolge,
- sie Teil des staatlichen Bildungswesens sei,
- Bildung, Forschung und Entwicklung nur im Rahmen der Vorgaben des Bildungsministeriums betreibe,
- sie nicht befugt sei, andere Tätigkeiten ohne Zusammenhang zu den Hauptaktivitäten aufzunehmen und
- etwaige Gewinne nur in die Hauptaktivitäten reinvestieren dürfe

DGWF

LLL bzw. Wiss. WB = DAWI?

- DL von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) sind vom EU-Beihilfeverbot ausgenommen, wenn die EU-Vorschriften die Erfüllung der Aufgaben verhindern und die Förderung dieser Tätigkeiten nicht gegen das Interesse der Union läuft
- Was zu DAWI gehört, kann durch die Mitgliedstaaten aufgrund der nationalen Gegebenheiten definiert werden (EU-Kommission prüft auf offensichtliche Fehler)
- Kriterien für das Vorliegen von DAWI:
 - Universaler und obligatorischer Charakter (→ wiss. WB: einheitl. Entgelte, gleiche Qualität)
 - Aufgabe wurde durch Hoheitsakt übertragen (→ LandesHS-Gesetze)
 - DL dürfen nicht unter normalen Marktbedingungen erbracht werden können (→ wiss. WB hat i.d.R. eine Anbindung an eine Forschungseinrichtung)
 - Ausgleichszahlungen dürfen nicht über das Angemessene hinaus gehen

DGWF

Ausmaß der möglichen Wettbewerbsverzerrungen

- Nach der De-minimis-Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 ist eine gesetzliche Ausnahme vom Beihilfeverbot für geringfügige Beihilfen statthaft
 - Dies wird relevant für eine DAWI ab einer Gesamtsumme der einem Unternehmen gewährten Beihilfen von 500.000,- € in drei Steuerjahren
 - Es wird ebenso relevant für andere Unternehmen ab einer Gesamtsumme der gewährten Beihilfen von 200.000,- € in drei Steuerjahren

Frage: Inwiefern muss davon ausgegangen werden, dass Beihilfen für die wiss. WB an Hochschulen überhaupt an eine solche Grenze kommen?

Was erwartet Sie?

1. Gesetzliche Annäherung an das Thema
2. **Exemplarische Beispiele gängiger Praxis**
3. Überlegungen zu einem Analyseraster

Exemplarische Beispiele gängiger Praxis*

1. **Umgang mit der Trennungsrechnung (Richtlinien vorhanden)?**
 - Variation zwischen „keine expliziten Regelungen“ bzw. „keine strikte Anwendung“ bis hin zu genauen Definitionen, für das Vorhandensein einer hoheitlichen Aufgabe
 - Mehrfach wird beschrieben, dass Vollkostendeckung angestrebt wird
2. **Overhead-Sätze für wirtschaftliche Angebote**
 - Uneinheitliche Bemessungsgrundlagen (Anteil an Einnahmen, Anteil an (wiss.) Personalkosten, Anteil an Gesamtkosten)
 - Variation zwischen „unbekannt“ über „keine“ bis hin zu 10%-15% auf Einnahmen bis zu 150% auf Personalkosten (wiss.) Personals
 - In der Schweiz hochschulbezogene Regelungen

*Stimmungsbild aufgrund von 10 Rückläufern des DGWF-Gesamtvorstands

Exemplarische Beispiele gängiger Praxis*

3. Klima bzgl. der Einstufung als nicht-wirtschaftliche Aufgabe

- Vielfach genannt „unklare Situation“, „nicht wirklich diskutiert“ bzw. „noch keine Entscheidung“
- Grundsätzliche Offenheit für Einstufung als nicht-wirtschaftliche Aufgabe aber Notwendigkeit der Vollkostendeckung als Maßgabe
- Unklarheiten in der Auslegung, was vollkostendeckend heißt (z.B. kalk. Mieten, PersonalVOLLkosten usw.)

*Stimmungsbild aufgrund von 10 Rückläufern des DGWF-Gesamtvorstands

Was erwartet Sie?

1. Gesetzliche Annäherung an das Thema
2. Exemplarische Beispiele gängiger Praxis
3. **Überlegungen zu einem Analyseraster**

Aktuelles Grundproblem

- Es existiert keine explizite Stellungnahme des EuGH zur Frage, ob das Beihilferecht nach Art 107 ff. AEUV überhaupt auf staatliche Bildungsaktivitäten anwendbar ist
- Der FuEuL lässt Spielraum dafür, dass ein und dieselbe Tätigkeit je nach politischen oder wirtschaftlichen Gegebenheiten in den Mitgliedsstaaten unterschiedlich bewertet wird, weil die nationalen Bedingungen dies rechtfertigen

Gesamtbetrachtung bei der Einstufung unerlässlich

- **Besteht ein Wettbewerb mit privaten Einrichtungen?**
 - Ziel: Schutz vor Verzerrung des Wettbewerbs
 - Ohne potenziellen Wettbewerb keine wirtschaftliche Tätigkeit
- **Wie ist das öffentliche Interesse zu beurteilen (→Finanzierungsstruktur)?**
 - Eine „wesentliche“ staatliche Finanzierung, die ein wesentliches öffentliches Interesse vermuten lässt, wird i.S.d. EuGH-Rechtsprechung bei einer Quote von über 50% angesehen
 - In den meisten Fällen werden durch die wiss. WB bzw. das LLL weder Gewinne noch eine Vollkostendeckung erreicht
- **Liegt eine staatliche Aufsicht vor?**
 - Qualitätssicherung steht im Vordergrund
 - Wie eng ist ein Bildungsangebot in ein staatliches Kontrollsystem eingebettet?

Mögliches Analyseraster*

1. Programmbezogene Analyse der Marktsituation
2. Potenzieller Markt vorhanden → Analyse der Finanzierungsstruktur
 - a. Staatliche Finanzierung unter 50% und kein marktüblicher Gewinn:
→ Nutzung verbotener Beihilfe wird unterstellt
 - b. staatliche Finanzierung über 50% → Einstufung als nicht-wirtschaftlich
 - c. marktüblicher Gewinn aus Entgelten → wirtschaftlich (Trennungsrechnung)
3. Analyse der Fälle von 2a)
 - a. Zielgruppe lokal eingrenzbar: kein zwischenstaatlicher Wettbewerb möglich
 - b. Zielgruppe national bzw. international: wirtschaftlich

* Übernommen aus Marwedel, Malte (o.J.), Universität Freiburg

Mögliches Analyseraster*

4. Zweifelsfälle genauer analysieren
 - a. Fehlende Gewinnorientierung? → Argument für Nicht-Wirtschaftlichkeit
 - b. Starker Bezug zum nationalen Bildungssystem gegeben (staatlicher Abschluss, ECTS-Punkte, staatliche Aufsicht) → Argument für Nicht-Wirtschaftlichkeit
5. Wenn verbotene Beihilfe vorliegt → Umstellung des Entgelts auf marktübliche Preise einschl. Gewinn (vollkostendeckend)
6. Klärung der „Geringfügigkeit“, d.h. der Möglichkeit zur Anwendung der „De-minimis-Regelung“

* Übernommen aus Marwedel, Malte (o.J.), Universität Freiburg

Vorschlag für Klassifizierung nicht-wirtschaftlicher Tätigkeit

1. Berufsbegleitende bzw. weiterbildende Studienangebote mit akademischem Abschluss
2. Gasthörer-/Seniorenstudium (= laufende Veranstaltungen aus dem Regelangebot der Hochschule bzw. Universität)
3. Weiterbildungsangebote für Mitglieder der Hochschule bzw. Universität („Innenaufträge“)
4. Zertifikatsprogramme in denen Studien- und Prüfungsleistungen erbracht werden, die in Studiengängen anrechenbar sind.
Voraussetzungen: Definition des Zugangs, Vergabe von ECTS-Punkten, Durchführung von Prüfungen, Beschreibung der learning outcomes
5. Weiterbildungsprogramme die wesentlich von staatlichen Dritten (EU, Bund, Land) finanziert werden, unterliegen den Bedingungen dieser Dritten

Vorschlag für Klassifizierung wirtschaftlicher Tätigkeit

1. Weiterbildungsprogramme, die
 - den Bologna-Kriterien nicht entsprechen und
 - die nicht wesentlich von öffentlichen Dritten gefördert werden und
 - die sich an Teilnehmende außerhalb der Hochschule bzw. Universität wenden
2. Marktorientierte Veranstaltungen, die bereits mit der Umsatzsteuer belegt sind

Vorschlag zur Vorgehensweise der Prüfung bei unklarer Lage

1. Differenziertes und kommentiertes Analyseraster anhand der Organisations- bzw. Programmstruktur der jeweiligen Einrichtung entwickeln (s. Folien 27-30)
2. Einholen einer schriftlichen Stellungnahme vom Steueranwalt und / oder Wirtschaftsprüfer der Hochschule bzw. Universität zum Analyseraster
3. Entwicklung aussagekräftiger Modulbeschreibungen inkl. Informationen zur Erlangung und Vergabe von ECTS-Punkten für alle LLL-Programme
4. Einberufen einer Gutachtergruppe, die sowohl aus externen Personen (anerkannte Experten) als auch internen Angehörigen (zentrale und dezentrale Ebenen) besteht zur Evaluation der Modulbeschreibungen und Bestätigung der Nicht-Wirtschaftlichkeit
5. Fixierung der Nicht-Wirtschaftlichkeit bzw. der Wirtschaftlichkeit über das Kostenstellensystem der Hochschule bzw. Universität

Genutzte Literatur

- Europäische Kommission (2006): Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation
- Europäische Kommission (2014): Unionsrahmen für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation (2014/C 198/01, 26.06.2014)
- Marwedel, Malte (o.J.): Rechtsgutachten: Vorgaben für die Preisgestaltung der wissenschaftlichen Weiterbildung an der Universität Freiburg unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Beihilferechts (nicht-öffentliches Papier)
- Kultusministerkonferenz (2012): Analyseraster zur Unterscheidung wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Tätigkeit von Hochschulen – Ein Leitfaden
- Stellungnahmen im Kontext des Konsultationsprozesses zum neuen Unionsrahmen der Universitäten Oldenburg und Rostock sowie der DGWF
- Tauer, Jan & Göbel, Stefan (2014): Die Hochschulweiterbildung zwischen Gemeinwohl und Rechtsicherheit. In: DGWF (Hrsg.): Hochschule und Weiterbildung, Ausgabe 1/2014, S. 20-25