

Tauer, Jan; Göbel, Stefan

Die Hochschulweiterbildung zwischen Gemeinwohl und Rechtsicherheit. Der Umgang mit beihilferechtlichen Unsicherheiten

Hochschule und Weiterbildung (2014) 1, S. 20-25



Quellenangabe/ Reference:

Tauer, Jan; Göbel, Stefan: Die Hochschulweiterbildung zwischen Gemeinwohl und Rechtsicherheit. Der Umgang mit beihilferechtlichen Unsicherheiten - In: Hochschule und Weiterbildung (2014) 1, S. 20-25 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-103518 - DOI: 10.25656/01:10351

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-103518>

<https://doi.org/10.25656/01:10351>

in Kooperation mit / in cooperation with:

DGWF

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR
WISSENSCHAFTLICHE WEITERBILDUNG
UND FERNSTUDIUM E.V.

GERMAN ASSOCIATION FOR
UNIVERSITY CONTINUING AND
DISTANCE EDUCATION

<http://www.dgwf.net>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

DGWF

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR WISSENSCHAFTLICHE WEITERBILDUNG UND FERNSTUDIUM E.V.
GERMAN ASSOCIATION FOR UNIVERSITY CONTINUING AND DISTANCE EDUCATION

HOCHSCHULE UND WEITERBILDUNG

SCHWERPUNKTTHEMA:

**AUF DEM WEG ZUR HOCHSCHULE
DES LEBENSLANGEN LERNENS -
MEHRWERT, AUFWAND
UND ERTRÄGE**

Inhaltsverzeichnis

7 Editorial

7 WOLFGANG JÜTTE

Stichwort: Konferenzen

10 Thema

Auf dem Weg zur Hochschule des Lebenslangen Lernens - Mehrwert, Aufwand und Erträge

10 ROMINA MÜLLER, KATHARINA KÖHLER

Zur Internalisierung von Lebenslangem Lernen an europäischen Hochschulen
Eine Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Veränderungsprozesse

15 JOACHIM STÖTER, STEFANIE KRETSCHMER

Weiterbildung und Lebenslanges Lernen in Anreiz- und Steuerungssystemen
Ergebnisse einer länderübergreifenden Analyse

20 JAN TAUER, STEFAN GÖBEL

Die Hochschulweiterbildung zwischen Gemeinwohl und Rechtsicherheit
Der Umgang mit beihilferechtlichen Unsicherheiten

26 KATHRIN WETZEL, BERND DOBMANN

Mehrwert durch Qualität in der wissenschaftlichen Weiterbildung

32 WOLFGANG SEITTER, SIMONE KRÄHLING, HEIKE RUNDNAGEL, FRANZISKA ZINK

Angebotsentwicklung und Marketing in Kooperation der wissenschaftlichen Weiterbildung

37 MONIKA BACHOFNER, ANNETTE BARTSCH

Angebotsplanung von wissenschaftlicher Weiterbildung im Clusterverbund
Chancen der Kooperation

41 FELICITAS SAGEBIEL

Best-Practice-Ansätze in der allgemeinen wissenschaftlichen Weiterbildung für Ältere

46 BEATRICE C. BÜTTNER, STEPHAN MAAß, TINA BREYER, FRIEDEMANN W. NERDINGER

Entwicklung eines Studienformats für nicht-traditionelle Zielgruppen an der Universität Rostock
Eine Fallstudie

52 JUDITH KOROKNAY, ULRICH IBERER

Lohnt sich ein berufsbegleitendes Masterstudium?
Ergebnisse einer empirischen Studie zum beruflichen Erfolg von Masterabsolventen

59 MARIA KONDRATJUK, MANDY SCHULZE

Forschungsperspektiven auf die Praxis von Hochschulweiterbildung
Ein Blick auf Akteure und die Programmorganisation

65 Projektwelten

65 CHRISTIANE BROKMANN-NOOREN, JENS PRAGER

Von der Selbst-Organisation zur Kooperation
Einblicke in das Oldenburger Modell

70 Tagungsberichte

70 **50 Jahre Erziehungswissenschaft "Traditionen und Zukünfte" - Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft (DGfE)**
09. - 12. März 2014 an der Humboldt Universität Berlin

71 **„Leitkonzepte der Hochschuldidaktik: Theorie - Praxis - Empirie“**
43. Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Hochschuldidaktik
17.-19. März 2014 an der TU Braunschweig

73 **„Workplace Learning and Development in Times of Globalization“ -**
2. Internationale Konferenz des ESREA Forschungsnetzwerkes Working Life and Learning
31. März - 02. April 2014 in Osnabrück

74 Publikationen

77 Buchbesprechungen

81 Aus der Fachgesellschaft

81 **Die DGWF erprobt dialogorientiertes Tagungsformat - Jahrestagung der DGWF**
25. - 27. September 2013 an der Universität Rostock

88 **Jahrestagung: Aus der Sicht einer Teilnehmerin**
**"Auf dem Weg zur Hochschule des Lebenslangen Lernens"?!
Hochschulen und ihr Selbstverständnis**
25. - 27. September 2013 an der Universität Rostock

89 **„Vielfalt begegnen - Hochschuldidaktische Herausforderungen für das generationsübergreifende Lernen“ -
Jahrestagung der BAG WiWA**
26.-28. Februar 2014 in Leipzig

91 **Gründung der Landesgruppe Mitteldeutschland in der DGWF**
Die Regionen Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen vernetzen sich
04. April 2014 in Leipzig

93 **Netzwerken - Kooperieren - Konkurrieren - von der Idee zum Markt**
Frühjahrstagung der AG-E
22. bis 23. Mai 2014 an der Universität Konstanz

96 **Forschungsforum der DGWF AG Forschung:
Erste Schritte zur Kartografierung der wissenschaftlichen Weiterbildung**
23. bis 24. Mai 2014 an der Universität Bielefeld

98 Service

98 **TERMINE**

99 **NEUE MITGLIEDER**

100 Autorenverzeichnis

Die Hochschulweiterbildung zwischen Gemeinwohl und Rechtsicherheit

Der Umgang mit beihilferechtlichen Unsicherheiten

JAN TAUER

STEFAN GÖBEL

Kurz zusammengefasst ...

Seit 2007 müssen sich Hochschulen mit dem Europäischen Beihilferecht auseinandersetzen und ihre Tätigkeiten in wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche differenzieren sowie deren Kosten und Finanzierungen getrennt aufzeichnen. Die Einteilung der Hochschultätigkeiten in die beiden Kategorien hat für die Zulässigkeit unterschiedlicher Formen der Finanzierung für die jeweilige Tätigkeit eine große Bedeutung, kann jedoch aufgrund der nichttrennscharfen Definition der Begriffe nicht immer so einfach erfolgen. Bisherige Systematiken für andere Hochschulbereiche sind nicht pauschal auf die Hochschulweiterbildung übertragbar, ohne dass der Bildungsauftrag ignoriert wird. Um Hochschulverantwortlichen einen Ausweg aus diesem Dilemma zu zeigen, werden die Handlungsalternativen im Umgang mit dem EU-Beihilferecht anhand ihrer Konsequenzen analysiert.

Problemstellung

Mit Inkrafttreten des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation zum 01.01.2007 (EC 2006, Abschnitt 10.3) und nach zweijähriger Schonfrist, erlosch das Privileg staatlicher Hochschulen, grundsätzlich nicht unter die Anwendung des Europäischen Beihilferechts Art. 107 AEUV zu fallen (EC 1996, Abschnitt 2.4). Seitdem müssen sich Hochschulen im Allgemeinen mit dem Europäischen Wettbewerbsrecht auseinandersetzen und im Speziellen die Frage klären, welche Auswirkungen dieses auf die einzelnen Hochschultätigkeiten hat.

Politik und Praxis haben in den letzten Jahren versucht die europarechtlichen Beihilfevorschriften im Rahmen der gesamten Hochschultätigkeit zu erfassen, zu beurteilen und umzusetzen. Viele Themen, wie z. B. Auftragsforschung, Vollkosten- und Trennungsrechnung oder die Identifikation von wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten an Hochschulen, wurden bislang analysiert. Für die neu entstehenden oder bereits entstandenen Weiterbildungskonzepte auf dem Weg zu Hochschulen des Lebenslangen Lernens, ist dies nicht ohne weiteres übertragbar. So entstand u. a. ein Leitfaden durch die Kultusministerkonferenz, welcher einen Vorschlag über die Einordnung der Hochschultätigkeiten gibt. Die darin enthaltene Empfehlung, dass u.a. die gesam-

te Weiterbildung grundsätzlich als wirtschaftliche Tätigkeit ausgewiesen werden sollte (KMK 2012, S. 6), erweist sich in der Praxis für einige Formen der Hochschulweiterbildung als nicht umsetzbar und in Teilen als nicht konsistent mit dem EU-Beihilferecht.

An Hochschulen existieren u.a. forschungsbezogene Bildungsangebote, die sich auf beruflich Qualifizierte konzentrieren, oftmals mit einem Masterabschluss der Hochschule abschließen und sowohl den aktuellen Stand der Forschung als auch die zugrundeliegenden Methoden vermitteln (wissenschaftliche Weiterbildung). Derartige Bildungsangebote sind den Hochschulen ebenso vorbehalten wie die grundständige Lehre im gestuften System mit Bachelor- und Masterstudiengängen. Auf die Art des Abschlusses, grundständig oder weiterbildend, darf es hingegen nicht ankommen, sodass im Rahmen des EU-Beihilfenrechts dieselben Maßstäbe gelten müssten (Lindner 2009, S. 111). Zumal durch die Öffnung der Hochschulen vermehrt beruflich Qualifizierte an grundständigen Studiengängen teilnehmen und sich insoweit die unterschiedlichen Zielgruppen vermischen. Die Gemeinsamkeit der Studienangebote besteht darin, dass sie im Grundsatz der Ausbildung von mehr und besser qualifizierten Humanressourcen oder zumindest dem Transfer von wissenschaftlichen Erkenntnissen dienen.

Mit Blick auf die Aussagekraft des KMK-Analyserasters sind darüber hinaus auch generelle Zweifel angebracht, ob die EU-Kommission der darin vertretenen Auffassung in allen Teilen folgen würde bzw. wird. Z. B. sind nach Auffassung der KMK ausschließlich intern erbrachte Leistungen an Mitglieder der Hochschule stets nichtwirtschaftlicher Natur (KMK 2012, S. 3-4). Dies steht entgegen den Aussagen der EU-Kommission. Können andere potenzielle Anbieter dieselbe interne Leistung erbringen, kann eine wirtschaftliche Tätigkeit vorliegen. Eine interne Klassifizierung soll nicht die Wirtschaftlichkeit einer Tätigkeit bestimmen (EC 2012, Rn. 13). Insoweit spricht einiges dafür, dass der Leitfaden einer Überarbeitung bedarf. Diese könnte gleichzeitig dafür genutzt werden, die aus den bestehenden Regelungen noch zu erläuternden Risiken für das Entstehen von Bildungsverlusten zu reduzieren.

Wie die EUKommission die Hochschulweiterbildung tatsächlich einordnet, ist bislang unklar. Der aktuell in Überarbeitung befindliche Gemeinschaftsrahmen, welcher zum 01.07.2014 in Kraft treten soll (EC 2013, S. 2), könnte mehr Aufschluss geben. Vorschläge, wie die beihilferechtlichen Regelungen für wissenschaftliche Weiterbildung in einer am Gemeinwohl orientierten Art und Weise ausgelegt werden könnten, liegen vor. (Göbel/Tauer 2014; Prager/Hanft 2014; Hörr 2014).

Zurzeit müssen Hochschulleitungen mit diesen widersprüchlichen Auffassungen und Rahmenbedingungen ihren Bildungsauftrag unter Unsicherheiten managen (Syring/Andersen 2012, S. 137-138). Eine Unsicherheit ist allerdings nur solange hinderlich, wie sie die Sicht auf die eigentlichen individuellen Hochschulziele verdrängt. Aus diesem Grund erörtert dieser Artikel, nach einer kurzen Einführung in die europarechtliche Wettbewerbssystematik, die wesentlichen Handlungsalternativen der Hochschulverantwortlichen im Umgang mit den EU-Beihilfavorschriften und deren Konsequenzen. Durch eine Betrachtung der Konsequenzen sollen Hochschulverantwortliche in die Lage versetzt werden, gemeinwohlorientiert und risikoadäquat ihre Entscheidungen treffen zu können.

Systematik des EU-Beihilfenrechts im Hochschulkontext

Eine Beihilfe ist jede staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Begünstigung für bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige, die den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht, wenn sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigt. Beihilfen sind grundsätzlich verboten (Art. 107 Abs. 1 AEUV). Ausnahmen stellen nur die Art. 107 Abs. 2, 3 AEUV und Art. 106 Abs. 2 AEUV dar (Boysen/Neukirchen 2007, S. 35). Vom Beihilferecht werden von vornherein nur wirtschaftliche Tätigkeiten einer Hochschule erfasst. Dies wird im Art. 107 Abs. 1 AEUV durch den Begriff des Unternehmens deutlich. Nach ständiger EuGH-Rechtsprechung ist ein Unternehmen eine jede wirtschaftliche Tätigkeit ausführende Einheit, unabhängig ihrer Rechtsform und Finanzierungsart (EuGH 2000, Rs. C-180/98 bis C184/98, Rn. 74). Auch Art. 106 Abs. 2 AEUV bezieht sich nur auf wirtschaftliche Tätigkeiten. Damit müssen Hochschulen jede ihrer Tätigkeiten wie in Abbildung 1 dargestellt in wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Tätigkeiten einordnen.

Nach ständiger EuGH-Rechtsprechung ist eine wirtschaftliche Tätigkeit jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen gegen Entgelt auf einem bestimmten Markt anzubieten (EuGH 1998 Rs. C-35/96, Rn. 37; EuGH 2000, Rs. C180/98 bis C184/98, Rn. 75-76). Das Wesensmerkmal eines Entgeltes besteht darin, dass es Teil eines Leistungsaustauschs ist, bei dem die Leistung eine Gegenleistung bedingt (EuGH 1993, Rs. C109/92, Rn. 15). Soweit eine Hochschule vom Staat finanziert und überwacht wird, gilt ihre Tätigkeit als nichtwirtschaftlich, da es an der Gegenleistung mangelt. Dies gilt auch, wenn geringe Beiträge für

die Bildungsleistung verlangt werden und diese nur einen Bruchteil der tatsächlichen Kosten darstellen (EC 2012, Rn. 2627). Das bedeutet im Umkehrschluss, dass die Leistung entgeltlich ist und damit eine wirtschaftliche Tätigkeit sein kann, wenn Hochschulen in ihrem Entwicklungsprozess zu Hochschulen des Lebenslangen Lernens alternative nicht-staatliche Mittel zur Finanzierung brauchen und z. B. durch Studiengebühren die variablen Kosten der neuen weiterbildenden Studiengänge finanzieren. Die Finanzierungsstruktur entscheidet über die Entgeltlichkeit. Entweder beschließt ein Mitgliedstaat die Umsetzung des Solidaritätsprinzips, indem die Bevölkerung durch Abgaben (z. B. Steuerzahlungen) die Hochschulweiterbildung aller finanziert (das ist der Fall, wenn Hochschulen überwiegend ihre Haushaltsmittel vom Bundesland für ihre Tätigkeiten einsetzen) oder jeder einzelne Nachfrager kommt selbst für diese Leistung auf (EC 2012, Rn. 17-20). Die Frage nach einem Markt als zweites Merkmal zur Bestimmung einer wirtschaftlichen Tätigkeit dürfte regelmäßig zu bejahen sein, da beim bloßen Zustandekommen der Hochschulweiterbildung Anbieter und Nachfrager zeitlich, räumlich und persönlich in dieser Sache übereinkommen und damit stets die Kriterien eines Marktes erfüllen (Piekenbrock/Hennig 2013, S. 163-165). Beihilferechtlich ist eher die Frage zu klären, ob der Handel zwischen den Mitgliedstaaten durch den relevanten Markt überhaupt beeinträchtigt werden kann (EC 1997) und ob dieser unter vollkommener Konkurrenz existieren kann (Piekenbrock/Hennig 2013, S. 299-300), sodass kein Ausnahmetatbestand gemäß Art. 106 Abs. 2 AEUV vorliegt. Diese Fragestellungen haben jedoch keine Auswirkungen auf die Bestimmung einer wirtschaftlichen Tätigkeit.

Wirtschaftliche Tätigkeit	Auftragsforschung --- Vermietung der Infrastruktur an Unternehmen --- Dienstleistungen an Unternehmen
?	Wissenschaftliche Weiterbildung --- Sonstige
Nicht-wirtschaftliche Tätigkeit	Ausbildung von mehr oder besser qualifizierten Humanressourcen --- Unabhängige Forschung und Entwicklung --- Weiterverbreitung der Forschungsergebnisse --- Wissenstransfer

Abb. 1: Aktuelles Zuordnungsspektrum der Tätigkeiten einer staatlichen Hochschule.

Abbildung 1 zeigt neben den von der EUKommission genannten Beispielen zur Einordnung der Hochschultätigkeiten (EC 2006, Abschnitt 3.1.1, 3.1.2; Dienststellen der Generaldirektion Wettbewerb 2013, Rn. 19,21) zugleich eine abstrakte Darstellung der aktuellen Situation an Hochschulen: Bildungsangebote lassen sich nicht immer so einfach einer wirtschaftlichen oder nichtwirtschaftlichen Tätigkeit zuordnen. Dies wird schnell aus den zuvor beschriebenen Kommissionsmitteilungen aufgrund der unbestimmten Begriffe deutlich: Der Leistungsaustausch bei vollständig vom Staat finanzierten und überwachten Bildungsangeboten wird eindeutig verneint. Doch was passiert, wenn durch Gebühren eine Finanzierung nicht mehr nur durch den Staat erfolgt, wie es in der Hochschulweiterbildung überwiegend der Fall ist? Nach ständiger Rechtsprechung (EuGH 2007, Rn. 67-71) und Mitteilung der EUKommission (EC 2012, Rn. 2627) muss die Tätigkeit nur überwiegend staatlich finanziert und überwacht sein. Um sich einem konkreten Prozentsatz für den Begriff „überwiegend“ zu nähern, könnte man sich die Studiengebührendebatte vor Augen halten. Die Kosten einer Hochschule je Student schwankten nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2010 zwischen 4.560 € und 26.070 € (Brugger/Threin/Wolters 2013, S. 36). In einigen Bundesländern wurden Studiengebühren in Höhe von 1.000 € pro Jahr erhoben, ohne dass dies zur beihilferechtlichen Debatte wurde. Dem entsprechen Anteile nichtstaatlicher Finanzierung von 21,9 % bis 3,8 % der jeweiligen Kosten. Legt man den Begriff „überwiegend“ wörtlich aus, wäre aufgrund der Dichotomie (staatliche oder nichtstaatliche Mittel) anzunehmen, dass darunter eine 50 % Grenze zu verstehen ist. Doch fraglich bleibt, auf welche Basis sich das „überwiegend“ bezieht. Theoretisch käme ein einzelnes Bildungsangebot, das Bildungsangebot der gesamten Hochschule oder das gesamte Bildungsangebot eines Mitgliedstaates in Betracht. Neben dieser begrifflichen Ungenauigkeit sind zudem die Beispiele in Abbildung 1 für nichtwirtschaftliche Tätigkeiten nicht direkt auf die Hochschulweiterbildung übertragbar. Eine Zuordnung kann nur interpretiert werden, sodass vor allem im Rahmen der Hochschulweiterbildung Tätigkeiten existieren, die von den Hochschulverantwortlichen sowie den beratenden Wirtschaftsprüfern nicht sicher einer Kategorie zugeordnet werden können.

Übt eine Hochschule neben ihren nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten auch wirtschaftliche aus, so müssen im Rahmen einer Trennungsrechnung die Kosten und Finanzierungen getrennt aufgezeichnet werden, damit die nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten nicht ausnahmsweise unter das Beihilferecht fallen (EC 2006, Abschnitt 3.1.1). In der Praxis sind damit für wirtschaftliche Tätigkeiten die Vollkosten zu erfassen und ein Nachweis über die Finanzierungsquellen zu führen. Das bedeutet jedoch nicht, dass alle wirtschaftlichen Tätigkeiten mindestens zu Vollkostenpreisen angeboten werden müssen, wodurch implizit die Nutzung staatlicher Mittel (EU-, Bundes- und Landesmittel) ausgeschlossen wäre. Eine getrennte Aufzeichnungspflicht sagt noch nichts über die zulässige Finanzierung aus. Dafür sind vielmehr alle Kriteri-

en des Art. 107 Abs. 1 AEUV zu erfüllen, ohne dass mögliche Ausnahmetatbestände gemäß Art. 107 Abs. 2, 3 AEUV sowie weitere Rechtfertigungsgründe, insbesondere Art. 106 Abs. 2 AEUV, vorliegen. Eine derartige Prüfung ist mit hohem Aufwand verbunden, da für jedes Weiterbildungsprodukt eine umfangreiche Marktforschung betrieben werden müsste. Würde daraufhin ein Marktversagen festgestellt werden, könnte dies den Einsatz staatlicher Mittel rechtfertigen (EC 2006, Abschnitt 1.1). Da derartige Informationen in der Praxis sehr früh vorliegen müssen und eine Beurteilung des Marktes für eine Hochschule eher im Laufe der Tätigkeit erfolgen kann, scheint dieses Vorgehen wenig praxistauglich. Aus diesem Grund wird in dieser Arbeit angenommen, dass eine wirtschaftliche Tätigkeit der Hochschule stets unter das Beihilfeverbot gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV fällt, ohne dass Ausnahmetatbestände zutreffen. Unter dieser Annahme dürfen staatliche Mittel nicht zur Finanzierung wirtschaftlicher Tätigkeiten verwendet werden.

Handlungsalternativen und ihre Folgen

Hochschulverantwortliche haben aufgrund dieser Vorschriften nun zwei Handlungsalternativen: Entweder ordnen Sie die Kosten bei der Verausgabung (ad interim) einer wirtschaftlichen oder einer nichtwirtschaftlichen Tätigkeit zu. Diese Unsicherheit wird erst durch z. B. zukünftige Mitteilungen der Kommission bzw. Urteile des EuGH verschwinden, sodass eine heutige Entscheidung zu einem späteren Zeitpunkt (ex post) entweder bestätigt (A, D) oder abgelehnt (B, C) wird (siehe Abbildung 2).

	Ad interim	Nichtwirtschaftliche Tätigkeit	Wirtschaftliche Tätigkeit
Ex post			
Nichtwirtschaftliche Tätigkeit		A (bestätigend)	C (ablehend)
Wirtschaftliche Tätigkeit		B (ablehend)	D (bestätigend)

Abb. 2: Handlungskonsequenzen im Umgang mit den europäischen Beihilfavorschriften.

Eine bestätigende Ex-post-Beurteilung hat keine weiteren Konsequenzen. Vielmehr ergeben sich für die Hochschulverantwortlichen nur für die Situationen B und C problematische Interimslösungen. Situation B beschreibt den Umstand, dass ein Bildungsangebot derzeit als nichtwirtschaftlich behandelt wird, obwohl es ex post betrachtet eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt. Die Hochschule setzt damit ad interim öffentliche Mittel zur Finanzierung dieser Tätigkeit ein, was unter der getroffenen Annahme untersagt ist. Hier kann es grundsätzlich bis zu zehn Jahre rückwirkend zu einer Rückforderungsentscheidung durch die EUKommission kommen (Rat der Europäischen Union 1999, Art. 15 Abs. 1).

Der Mitgliedstaat wird darin verpflichtet die rechtswidrige Beihilfe zzgl. Zinsen zurückzufordern (Rat der Europäischen Union 1999, Art. 14 Abs. 1-2).

Der maximal im Risiko stehende Betrag ohne Zinsen beschränkt sich für einen Teilnehmer nur auf die nicht durch den Preis (bzw. Entgelt, Gebühr) gedeckten Vollkosten zzgl. Gewinnaufschlag (VK+) (Fall 1). Existiert ein Marktpreis unterhalb der eigenen Vollkosten zzgl. Gewinnaufschlag (Fall 2), so verringert sich der im Risiko stehende Betrag entsprechend (EC 2006, Abschnitt 3.2.1 zur Anwendung der Systematik bei der Auftragsforschung). Diese Differenz, multipliziert mit der Teilnehmerzahl, ergibt die maximale Risikomasse des jeweiligen Bildungsangebotes. Abbildung 3 verdeutlicht die Ermittlung der Risikomasse.

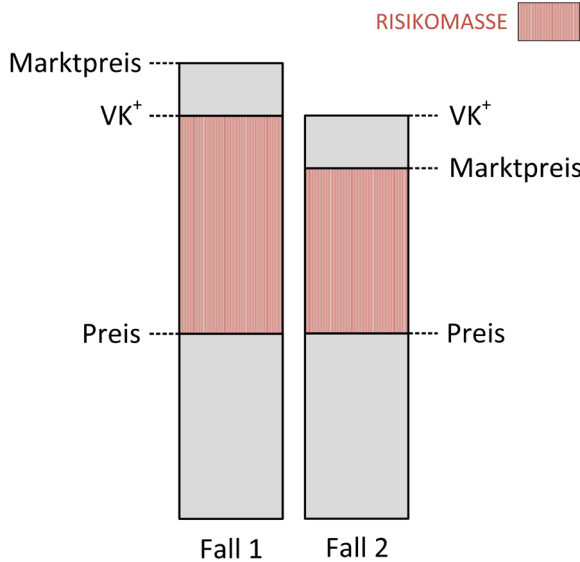


Abb. 3: Die Risikomasse der Kommissions-Rückforderungsentscheidung (ohne Zinsen).

Die Risikomasse vermindert sich, wenn Gewinne aus anderen wirtschaftlichen Tätigkeiten zur Finanzierung herangezogen werden, da es auf den Vergleich der gesamten Anteile von öffentlichen Mitteln und nichtwirtschaftlichen Tätigkeiten ankommt. Durch den Einsatz anderer Gewinne werden weniger staatliche Mittel eingesetzt. (Dienststellen der Generaldirektion Wettbewerb 2013, FN 27).

Situation C beschreibt den Umstand, dass ein Bildungsangebot derzeit als wirtschaftlich behandelt wird, obwohl es ex post betrachtet eine nichtwirtschaftliche Tätigkeit darstellt. Durch die nichtstaatliche Finanzierung steigt der Preis. Dies hat beihilferechtlich keine Konsequenzen. Allerdings wird - wie in Abbildung 4 gezeigt - die Nachfrage sinken. Angenommen ein Weiterbildungsangebot einer Hochschule wird nur durch Entgelte finanziert, dann existiert eine Mindestteilnehmerzahl (TN^{min}), welche zum Zustandekommen des Wissenstransfers langfristig erreicht sein muss. Bei Zertifi-

katskursen kann TN^{min} durchaus bei fünf und bei berufs begleitenden Studiengängen noch höher liegen. Dadurch steht einer Überschreitung des Preises (P^{max}) nicht keine Nachfrage gegenüber, sondern eine Nachfrage kleiner TN^{min} , wobei gilt $TN^{min} > 1$ (Abbildung 4). Es gibt somit immer mindestens eine Person, die bei richtiger Interimslösung hätte weitergebildet werden können. Obwohl diese Tätigkeit ex post betrachtet nichtwirtschaftlicher Natur ist und staatliche Mittel hätten eingesetzt werden dürfen, führt dieser Irrtum zum Bildungsverlust. Gerade im Hinblick auf die gesellschaftliche Verantwortung auch für die Weiterbildung durch Hochschulen, ergibt sich ein Gewissenskonflikt, welcher für die Hochschule derzeit kaum zu lösen ist.

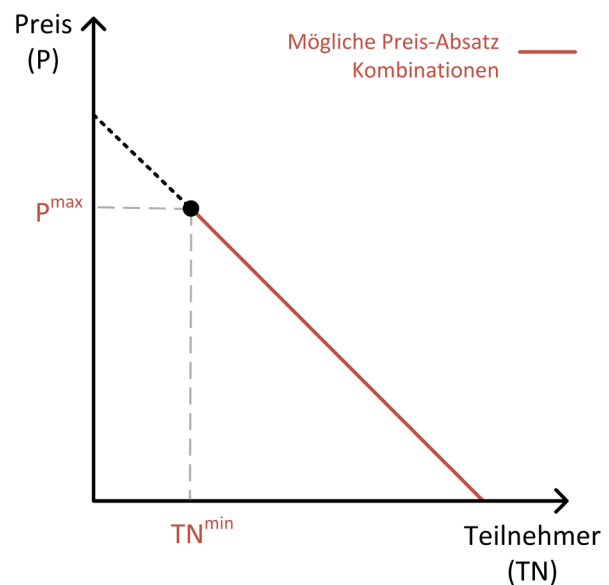


Abb. 4: Stark vereinfachte Nachfragefunktion für ein Bildungsangebot.

Handlungsempfehlungen

Die Hochschulverantwortlichen haben nun die schwierige Aufgabe die Ausgestaltung der Weiterbildungsangebote in Deutschland zwischen Gemeinwohl und beihilferechtlicher Sicherheit auszutarieren. Das bedeutet nicht, dass das EU-Rechtssystem dem Gemeinwohl im Wege steht. Bildungsleistungen sind aus EU-Sicht für Bürger und Unternehmen unverzichtbar, da sie das Beschäftigungsniveau und Wirtschaftswachstum nachhaltig verbessern (EC 2007, Abschnitt 2). Die allgemeine (Art. 165 AEUV) und berufliche Bildung (Art. 166 AEUV) sind Teilziele der EU und sollen wie jede andere Dienstleistung von allgemeinem Interesse universell und kontinuierlich mit hoher Qualität erschwinglich sein (EC 2004, Abschnitt 2.1). Der europäische Rechtsrahmen greift damit keinesfalls als Störfaktor in die deutsche Hochschullandschaft ein (Boysen/Neukirchen 2007, S. 5), sondern soll vielmehr durch den einheitlichen Regelungsgehalt zu einer höheren wirtschaftlichen Effizienz führen (EC 2006, Abschnitt 1.1).

Mit dieser Sichtweise sollten auch Hochschulverantwortliche mit der vorherrschenden Unsicherheit umgehen. Sofern Hochschulen nun Weiterbildungsleistungen anbieten, die sie nur unter Unsicherheit den beiden Tätigkeitsbereichen aus Abbildung 1 zuordnen können, empfiehlt es sich, vor einer Entscheidung erst die Konsequenzen aufzuarbeiten. Dazu müssen zum einen die Vollkosten kalkuliert sowie eventuelle Marktpreise erhoben und zusammen mit den Finanzierungsquellen dokumentiert werden. Damit ist ex post (auch in Situation B) immer eine ordnungsmäßige Trennungsrechnung erstellbar. Zum anderen sollten Hochschulen mehr wagen und sich mit der Nachfrage ihrer Angebote auseinandersetzen. Ein einmal eingeführter Preis hat keinen Bestand. Je nach Zielgruppe wäre eine höhere Zahlungsbereitschaft denkbar, welche ohne Bildungsverlust zur Finanzierung herangezogen werden kann (vgl. Ausführungen zur Produzenten- und Konsumentenrente, Piekenbrock/Hennig 2013, S. 2014). Solange Landesmittel neben einer Gebührenfinanzierung eingesetzt werden, wird auch immer das Bundesland die Beihilfe von der Hochschule zurück verlangen müssen, welche auch die Hochschule finanziert. Da staatliche Hochschulen durch dasselbe Bundesland grundmittelfinanziert sind, ist ein gleichzeitiger finanzieller Ausgleich zur Finanzierung der Rückforderung nur bei der Verwendung von Bundes- und EU-Mitteln ausgeschlossen (Situation B). Eine gute Dokumentation bildet auch hierfür eine gute Grundlage. Aus den erhobenen Daten lässt sich die im schlimmsten Fall bestehende Risikomasse - wie in Abbildung 3 dargestellt - abschätzen. Damit kann nun unter Berücksichtigung des Bildungsauftrages und unter Abwägung der hochschulindividuellen Ziele risikoadäquat eine beihilferechtliche Zuordnung der Weiterbildungstätigkeit vorgenommen werden.

Auf hochschulübergreifender Ebene zeigen die Ausführungen, dass eine maximale Risikoaversion, wie sie aus der pauschalen Einordnung der gesamten Hochschulweiterbildung als wirtschaftliche Tätigkeit (Situation C, D) resultiert, und eine mangelnde klare Kommunikation ungewollte Konsequenzen nach sich ziehen. Angenommen das politische Ziel zur Finanzierung von Weiterbildungsstudiengängen wäre eine überwiegende Steuerfinanzierung. Dies hätte beihilferechtlich die Konsequenz, dass durch die angestrebte Finanzierungsstruktur kein Leistungsaustausch existiert und damit eine nichtwirtschaftliche Tätigkeit vorläge. Würden aufgrund der vorhandenen Unsicherheit über die Anwendung des EU-Beihilferechts alle Hochschulen aus Vorsichtsgründen sämtliche Weiterbildungsstudiengänge zu Vollkosten kalkulieren und entsprechend über Entgelte finanzieren, da sie die beihilferechtlichen Risiken höher einschätzen als die damit einhergehenden Bildungsverluste, ändert sich die Finanzierungsstruktur. Dies führt zu einer wirtschaftlichen Tätigkeit, sodass bei Erfüllung sämtlicher Kriterien gemäß Art. 107 Abs. 1 AEUV der Einsatz von staatlichen Mitteln untersagt wäre. Die eigentliche Umsetzungsfreiheit der Hochschulfinanzierung (Lindner 2009, S. 105) für einen Mitgliedstaat wäre in einem solchen Fall faktisch hinfällig. Dies kann politisch nicht gewollt sein.

Literatur

- Boysen, S./Neukirchen, M. (2007): Europäisches Beihilferecht und mitgliedstaatliche Daseinsvorsorge. Baden-Baden: Nomos (Schriftenreihe europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 325).
- Brugger, P./Threin, M./Wolters, M. (2013): Hochschulen auf einen Blick. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden. https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00011393/0110010137004.pdf [Zugriff: 31.03.2014]
- Göbel, S./Tauer, J. (2014): KOSMOS-Stellungnahme. Consultation on the draft R&D&I-Framework: Rostock. http://www.ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_rdi/universitaet_rostock_de.pdf [Zugriff: 31.03.2014]
- Hörr, B. (2014): DGWF-Stellungnahme. Consultation on the draft R&D&I-Framework. Bielefeld. http://www.ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_rdi/dgwf_de.pdf [Zugriff 31.03.2014]
- KMK (2012): Kultusministerkonferenz Ausschuss für Hochschule und Forschung Hg. Analyseraster zur Unterscheidung wirtschaftlicher und nichtwirtschaftlicher Tätigkeit von Hochschulen. Ein Leitfaden. Bonn. http://www.kmk.org/fileadmin/pdf/Wissenschaft/SO_120928_AnalyserasterTrennungsrechnung.pdf [Zugriff: 31.03.2014]
- Lindner, J. F. (2009): Die Europäisierung des Wissenschaftsrechts. Tübingen: Mohr Siebeck (Wissenschaftsrecht / Beiheft 19).
- Piekenbrock, D./Hennig, A. (2013): Einführung in die Volkswirtschaftslehre und Mikroökonomie. (2. Auflage). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Prager, J./Hanft, A. (2014): C3L-Stellungnahme. Consultation on the draft R&D&I-Framework. Oldenburg. http://www.ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_rdi/carl_von_ossietzky_universitaet_de.pdf [Zugriff: 31.03.2014]
- Syring, A./Andersen, C. (2012): Verwaltung den Verwaltern: Warum Hochschulen die Umsetzung der Anforderung aus dem EU-Beihilferecht nicht Laien überlassen sollten. In: Syncwork AG (Hrsg.): Vollkosten- und Trennungsrechnung. Chancen und Risiken für die Steuerung der Hochschulen. Unter Mitarbeit von C. Andersen, R. Baltes, T. Estermann, M. Golsch, M. Holzhauser, P. Lange. Weimar: Verlag und Datenbank für Geisteswissenschaften.

Rechtsprechungsverzeichnis

EuGH (1993): Urteil vom 07.12.1993. Aktenzeichen C109/92: Wirth gegen Hannover.

EuGH (1998): Urteil vom 18.06.1998. Aktenzeichen C35/96: EU-Kommission gegen Italien.

EuGH (2000): Urteil vom 12.09.2000. Aktenzeichen verb. Rs. C-180/98 bis C-184/98: Pavlov gegen Stichting.

EuGH (2007): Urteil vom 11.09.2007. Aktenzeichen C-318/05: EU-Kommission gegen Deutschland

Quellenverzeichnis

Dienststellen der Generaldirektion Wettbewerb (Hrsg.) (2013): Entwurf des Unionsrahmens für staatliche Beihilfen zur Förderung von Forschung, Entwicklung und Innovation. Papier der Dienststellen der Generaldirektion Wettbewerb. Europäische Kommission. Brüssel. http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_rdi/rdi_draft_framework_de.pdf [Zugriff: 31.03.2014]

EC (1996): Europäische Kommission. Mitteilung 96/C 45/06 vom 17.02.1996. Gemeinschaftsrahmen für staatliche Forschungs- und Entwicklungsbeihilfen. [http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996Y0217\(01\)&qid=1396250688392&from=DE](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31996Y0217(01)&qid=1396250688392&from=DE) [Zugriff 31.03.2014]

EC (1997): Europäische Kommission. Mitteilung 97/C 372/03 vom 09.12.1997:

Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:372:0005:0013:DE:PDF> [Zugriff: 31.03.2014]

EC (2004): Europäische Kommission. Mitteilung KOM(2004) 374 endgültig vom 12.05.2004:

Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. <http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0374&from=DE> [Zugriff: 31.03.2014]

EC (2006): Europäische Kommission. Mitteilung 2006/C 323/01 vom 30.12.2006:

Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation. [http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006XC1230\(01\)&qid=1396251723553&from=DE](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006XC1230(01)&qid=1396251723553&from=DE) [Zugriff 31.03.2014]

EC (2007): Europäische Kommission. Mitteilung KOMM(2007) 725 endgültig vom 20.11.2007: Dienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einschluss von Sozial-

dienstleistungen: Europas neues Engagement. <http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0725&from=DE> [Zugriff: 31.03.2014]

EC (2012): Europäische Kommission. Mitteilung 2012/C 8/02 vom 11.01.2012: Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Beihilfavorschriften der Europäischen Union auf Ausgleichsleistungen für die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse. [http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111\(02\)&rid=2](http://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0111(02)&rid=2) [Zugriff 31.03.2014]

EC (2013): Europäische Kommission. Staatliche Beihilfen: Wettbewerbsstelle der Kommission startet Konsultation zum Entwurf neuer Vorschriften zu staatlichen Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation. IP/13/1300 vom 20.12.2013. Brüssel. Kontakt: Colombani, Antoine; Iglesias, Marisa Gonzalez. http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1300_de.pdf [Zugriff: 31.03.2014]

Rat der Europäischen Union (1999): Verordnung (EG) Nr. 659/1999 über besondere Vorschriften für die Anwendung von Artikel 93 des EG-Vertrags. VO 659/1999 (22.03.1999). Fundstelle: Abl. 1999 L 83.

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vom 9. Mai 2008 (Abl. Nr. C 115 S. 47) zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndBeschl. 2012/419/EU vom 11. 7. 2012 (Abl. Nr. L 204 S. 131).

Autoren

Jan Tauer, M.Sc.
jan.tauer2@uni-rostock.de

Prof. Dr. Stefan Göbel
stefan.goebel@uni-rostock.de