

Der Begriff der „Erwachsenenbildung“ in § 49 Abs. 7 ASVG

Hat der VwGH dafür eine zutreffende Auslegung gefunden?

VON UNIV.-PROF. DR. ELKE GRUBER, MAG. ANDREAS MASCHINDA UND DR. JOSEF SCHLAGER*)

Im ASVG besteht seit jeher eine Begünstigung für nebenberuflich tätige Lehrende und Vortragende an Einrichtungen der Erwachsenenbildung. Die dazu ergangene restriktive Definition von Erwachsenenbildung durch den VwGH widerspricht allerdings den gesetzlichen Grundlagen, ist wissenschaftlich unhaltbar und führt zu gravierenden Ungleichbehandlungen quer durch den Erwachsenenbildungssektor.

1. Gesetzliche Grundlagen

§ 49 Abs. 7 ASVG räumt dem Bundesminister für Arbeit, Gesundheit und Soziales¹⁾ das Recht ein, durch Verordnung für bestimmte Gruppen von nebenberuflich tätigen (echten und freien) Dienstnehmern einen Teil ihrer Bezüge als pauschalierte Aufwandsentschädigung sozialversicherungsfrei zu stellen. Eine dieser Gruppen ist gesetzlich wie folgt definiert:

„Lehrende an Einrichtungen, die vorwiegend Erwachsenenbildung im Sinne des § 1 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Förderung der Erwachsenenbildung und des Volksbüchereiwesens aus Bundesmitteln, BGBl. Nr. 171/1973,²⁾ betreiben“.³⁾

Für diese Gruppe ist eine sog. Aufwandsentschädigungsverordnung in Kraft.⁴⁾

Es kommt also auf die Auslegung des Begriffes „Erwachsenenbildung“ an, ob diese Vorschriften anwendbar sind. Hat eine Einrichtung⁵⁾ neben der Erwachsenenbildung auch andere Aufgaben, so ist zu prüfen, ob sie „vorwiegend“ Erwachsenenbildung betreibt.

Durch den speziellen Verweis in § 49 Abs. 7 ASVG auf § 1 Abs. 2 EB-Förderungsgesetz ist dessen Begriffsverständnis von „Erwachsenenbildung“ maßgeblich. Dabei geht es (nur) um die Bestimmung des Begriffsinhaltes. Die Erfüllung der sonstigen Voraussetzungen für eine Förderbarkeit der Einrichtung nach dem EB-Förderungsgesetz oder gar eine tatsächliche Förderung ist nicht erforderlich, um in den Genuss der sozialversicherungsrechtlichen Begünstigung zu gelangen.⁶⁾

*) Univ.-Prof. Dr. Elke Gruber ist Institutsvorständin am Institut für Erziehungswissenschaften und Bildungsforschung, Abteilung Erwachsenen- und Berufsbildung, der Universität Klagenfurt. Mag. Andreas Maschinda ist Steuerberater in Villach. Hon.-Prof. Mag. Dr. Josef Schlager ist Wirtschaftsprüfer und Steuerberater in Linz.

1) Nunmehr: Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMAK).

2) Im Folgenden kurz: EB-Förderungsgesetz.

3) § 49 Abs. 7 Z 2 ASVG.

4) Verordnung des Bundesministers für soziale Sicherheit und Generationen über beitragsfreie pauschalierte Aufwandsentschädigungen, BGBl. II Nr. 409/2002 i. d. F. BGBl. II Nr. 246/2009: Diese Verordnung sieht vor, dass pro Person und Kalendermonat ein Betrag von maximal 537,78 Euro als beitragsfreie Aufwandsentschädigung angesetzt werden kann, was dazu führt, dass entweder überhaupt keine Pflichtversicherung eintritt oder die Geringfügigkeitsgrenze „höher“ ist (vgl. Schrank, Arbeitsrecht und Sozialversicherungsrecht [Stand Jänner 2012] 184/X). Die sachliche Rechtfertigung für diese Begünstigung besteht vor allem darin, dass nebenberuflich Lehrende in der Erwachsenenbildung zumeist über keine wesentlichen eigenen Betriebsmittel verfügen (und daher den Ausschlussbestand des § 4 Abs. 4 ASVG nicht erfüllen), aber regelmäßig alle mit ihrer Tätigkeit verbundenen Aufwendungen selbst zu tragen haben (z. B. auch selbst für eine Vertretung zu sorgen haben). Diese zum Teil erheblichen Aufwendungen sollen pauschal von der ASVG-Pflicht entlastet werden (ähnlich dem Nettoprinzip des GSVG).

5) Der Begriff der „Einrichtung“ ist rechtsformneutral und schließt auch Einzelunternehmen (natürliche Personen) mit ein; vgl. Maschinda, Welche Vortragende sind ab 1. 1. 2001 lohnsteuerpflichtig? ÖStZ 2001, 250 (252).

6) Vgl. Maschinda, ÖStZ 2001, 255; ebenso Mixan, per saldo 4/1996, 141.

§ 1 Abs. 2 EB-Förderungsgesetz definiert Erwachsenenbildung als alle „Tätigkeiten, die im Sinne einer ständigen Weiterbildung die Aneignung von Kenntnissen und Fertigkeiten sowie der Fähigkeit und Bereitschaft zu verantwortungsbewusstem Urteilen und Handeln und die Entfaltung der persönlichen Anlagen zum Ziele haben.“

Diese Definition rechtfertigt es, von einer Synonymität der Begriffe „Erwachsenenbildung“ und „Weiterbildung“ auszugehen.

§ 2 Abs. 1 EB-Förderungsgesetz enthält – als Konkretisierung des § 1 Abs. 2 leg. cit. – eine demonstrative Aufzählung von Bildungssegmenten, die „insbesondere“ als Erwachsenenbildung gelten („Positivkatalog“):

- politische und sozial- und wirtschaftskundliche Bildung;
- berufliche Weiterbildung;
- Vermittlung der Erkenntnisse der Wissenschaften;
- Bildung als Hilfe zur Lebensbewältigung;
- sittliche und religiöse Bildung;
- musische Bildung;
- Nachholung, Fortführung und Erweiterung der Schulbildung.

§ 2 Abs. 2 EB-Förderungsgesetz enthält demgegenüber Ausschlussstatbestände, somit Bildungsbereiche, die jedenfalls nicht zur Erwachsenenbildung zählen („Negativkatalog“):

- Pflege des Volksbrauchtums;
- Unterrichtsveranstaltungen von Schulen i. S. d. Privatschulgesetzes;
- Veranstaltungen der Glaubensverkündigung im Rahmen des Kultus;
- Veranstaltungen, die der Mitgliederwerbung oder der parteipolitischen Werbung dienen;
- innerbetriebliche Berufsaus- und -fortbildung.

Aus einer Zusammenschau dieser Bestimmungen ist klar ersichtlich, dass sich der Gesetzgeber im EB-Förderungsgesetz auf eine Definition von Erwachsenenbildung festgelegt hat, die diesen Begriff zum einen weit und breit definiert (§ 1 Abs. 2 und § 2 Abs. 1), zum anderen nur wenige ganz konkrete Ausschlusskriterien (§ 2 Abs. 2) aufstellt. Dies wird auch aus den Gesetzesmaterialien zum EB-Förderungsgesetz deutlich:

„Es ist sehr schwierig, eine juristisch exakte, den ständig wechselnden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen und Gegebenheiten Rechnung tragende Umschreibung des Begriffes ‚Erwachsenenbildung‘ zu finden und gesetzlich zu fixieren. Eine Definition, die dem gegenwärtigen Wissens- und Erfahrungsstand entspricht, kann unter Umständen bereits in wenigen Jahren durch die Entwicklung weitgehend überholt sein. Aus diesem Grund sowie angesichts dessen, daß ‚Erwachsenenbildung‘ kein Rechtsbegriff, lediglich ein rechtlich relevanter Begriff ist, bei dem eine exakte Definition nicht wesentlich ist, beschränkt sich der Gesetzentwurf darauf, in der Formulierung des Abs. 2 zugleich in Umrissen die Bestrebungen der ‚Erwachsenenbildung‘ zum Ausdruck zu bringen.

In engster Verbindung zu dieser sozusagen allgemeinen Leitlinie des Abs. 2 des § 1 steht der als demonstrative Aufzählung sich darstellende Positiv- und Negativkatalog des § 2. Diese Bestimmungen stehen insofern in untrennbarer Wechselwirkung, als der – wie gesagt – sehr allgemein gehaltene, den Gegenstand der Förderung anzeigende § 1 Abs. 2 der Ergänzung einer detailliert abgefassten Liste jener Aufgaben bedarf, die als zur Erfüllung der in der genannten Bestimmung angeführten Ziele in Betracht kommen, somit als förderungswürdig ausgewiesen werden.“⁷⁾

⁷⁾ ErlRV 607 BlgNR 13. GP, Pkt. II.

Für das Begriffsverständnis des Gesetzgebers besonders aufschlussreich ist auch, dass die Gesetzesmaterialien zum EB-Förderungsgesetz eine klare Grenze zwischen Schulbildung und Erwachsenenbildung ziehen und diese mit dem Verlassen der Schule bzw. dem Abschluss der Berufsausbildung festmachen: *„Das schnelle Veraltern des Wissens, erforderliche Umstellungsprozesse im Berufsleben und die geistige Orientierung in der modernen, komplizierter werdenden Gesellschaft erfordern vom Einzelnen auch nach Verlassen der Schule bzw. dem Abschluss der Berufsausbildung eine ständige Weiterbildung.“*⁸⁾

2. Begriffsverständnis der Fachwissenschaft

Viele Indizien weisen darauf hin, dass die Erwachsenenbildung möglicherweise der größte, sicher aber der ausdifferenzierteste und sich am stärksten wandelnde Bildungsbereich ist.⁹⁾ Mit dem Beitritt Österreichs zur EU setzte sich auch hierzulande immer stärker die Sichtweise durch, dass Erwachsenenbildung ein Teil des Prozesses des lebenslangen Lernens ist. Mit dem Fokus auf das Konzept des lebenslangen Lernens wird die Zieldimension von Erwachsenenbildung zeitlich, örtlich, inhaltlich und organisatorisch weitestgehend „entgrenzt“. Auch der Begriff des Erwachsenen ist aufgrund unterschiedlicher Statuspassagen (vom jungen Erwachsenen bis hin zum Hochbetagten) viel unbestimmbarer als früher.

Vor diesem Hintergrund werden terminologisch (auch im internationalen Diskurs) weit gefasste Begrifflichkeiten präferiert, wie etwa jene der UNESCO: *„Erwachsenenbildung umfasst die Gesamtheit der formalen oder sonstigen Lernprozesse, in denen Menschen, die von der Gesellschaft, zu der sie gehören, als Erwachsene betrachtet werden, ihre Fähigkeiten entfalten, ihr Wissen erweitern und ihre fachlichen oder beruflichen Qualifikationen verbessern oder sie neu ausrichten, um ihren eigenen Bedürfnissen und denjenigen ihrer Gesellschaft zu entsprechen.“*¹⁰⁾

Insgesamt weist die Erwachsenenbildung ein sehr großes inhaltliches Spektrum auf. Dieses ist sehr unterschiedlich auf die einzelnen Anbieter und Institutionen verteilt. Nach einer Studie von *Gruber/Schlögl*¹¹⁾ geht man davon aus, dass es in Österreich mehr als 1.700 Anbieter von Erwachsenenbildung gibt. Aufgrund der schwierigen begrifflichen Abgrenzung liegt die tatsächliche Zahl aber sicher höher. Neben vielen kleinen spezialisierten Anbietern (wie z. B. im Bereich der Sprachen oder bestimmter beruflicher Fortbildungen), gibt es auch große und bedeutende Einrichtungen der Erwachsenenbildung, die sich schwerpunktmäßig einem thematischen Segment widmen, wie z. B. die Bildungshäuser und die Volkshochschulen der allgemeinen Erwachsenenbildung oder die Berufsförderungsinstitute (BFI) und Wirtschaftsförderungsinstitute (WIFI) der beruflichen Erwachsenenbildung.

Gerade die Einrichtungen der beruflichen Erwachsenenbildung richten ihre Angebote stark nach dem ökonomischen Bedarf aus. Dies hat zur Folge, dass es neben dem Nachholen von Ausbildungsabschlüssen oft auch Umschulungen und Weiterbildungsangebote in sehr engen berufsspezifischen und arbeitsmarktorientierten Segmenten gibt.

Dazu kommt, dass es im Prozess des lebensbegleitenden Lernens kein „Ende“ der Weiterbildung nach Erreichen eines bestimmten Abschlusses (Lehrabschluss, Matura,

⁸⁾ ErlRV 607 BlgNR 13. GP, Pkt. II.1.

⁹⁾ *Gruber*, Gegen wirtschaftliche „Engführung“. Herausforderungen und Trends der Erwachsenenbildung in Österreich – ein Aufriss, Tools 2/2009, 2.

¹⁰⁾ CONFINTEA. Hamburger Deklaration zum Lernen im Erwachsenenalter. Agenda für die Zukunft, 1 f., online abrufbar unter <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001161/116114gero.pdf>.

¹¹⁾ *Gruber/Schlögl*, Qualitätsentwicklung und -sicherung in der Erwachsenenbildung in Österreich – Wohin geht der Weg? Materialien zur Erwachsenenbildung 1/2007, 31, online abrufbar unter http://erwachsenenbildung.at/downloads/service/nr1_2007_insiueb.pdf.

Hochschulabschluss) gibt. Postgraduale Studien finden immer stärkeren Zulauf, was insgesamt auch zu einer erhöhten „Akademisierung“ der Erwachsenenbildung geführt hat.

3. Rechtsprechung des VwGH

Der VwGH hat – losgelöst vom weit gefassten Begriffsverständnis des EB-Förderungsgesetzes und der Fachwissenschaft – eine eigene Definition von „*Erwachsenenbildung*“ kreiert. In seinem Erkenntnis vom 4. 6. 2008, 2004/08/0012, das den Fall einer Fachhochschule betroffen hat,¹²⁾ hat er zum Begriff der Erwachsenenbildung folgende Feststellungen getroffen:

- Gem. § 3 Abs. 1 FHStG sind Fachhochschul-Studiengänge solche auf Hochschulniveau, die einer wissenschaftlich fundierten Berufsausbildung dienen; demgegenüber dienen Einrichtungen der Erwachsenenbildung der ständigen Weiterbildung.
- Der Katalog des § 2 EB-Förderungsgesetz zeigt, dass es sich bei Erwachsenenbildung um ein deutlich niederschwelliges und sehr breit gefächertes, insb. nicht primär auf Berufsausbildung zugeschnittenes Bildungsangebot handelt.
- Hinzu kommt, dass Einrichtungen nur dann als förderungswürdige Einrichtung der Erwachsenenbildung anerkannt werden können, wenn sie „*eine kontinuierliche und pädagogisch-planmäßige Bildungsarbeit auf den Gebieten der Erwachsenenbildung oder des Volksbüchereiwesens leisten*“ (§ 4 lit. c EB-Förderungsgesetz).
- Der Besuch von Veranstaltungen muss jedermann offenstehen; er darf nur im Hinblick auf erforderliche Vorkenntnisse beschränkt werden (§ 5 Abs. 3 Satz 2 EB-Förderungsgesetz).
- Demgegenüber ist es gerade nicht Aufgabe der Fachhochschulen, ein derartig breit gefächertes und niederschwelliges Bildungsangebot für jedermann bereitzustellen; auch setzt der Zugang zu einer Fachhochschule gem. § 4 Abs. 2 FHStG die allgemeine Universitätsreife oder eine einschlägige berufliche Qualifikation voraus.
- Der Umstand allein, dass manche Fachhochschul-Lehrgänge spezifisch auf Erwachsene, insb. auf tagsüber bereits im Berufsleben stehende Personen zugeschnitten sind, macht sie noch nicht zu Einrichtungen der Erwachsenenbildung in jenem Begriffsverständnis, wie es den sozialrechtlichen Vorschriften zugrunde liegt.

Da die vom VwGH aufgestellten Kriterien nicht nur den Fachhochschulsektor in seiner Gesamtheit, sondern auch weite Teile der allgemein anerkannten beruflichen Erwachsenenbildung ausschließen und damit gravierende Ungleichbehandlungen mit sich bringen, wurde zur Begriffsklärung ein Fall an den VfGH herangetragen. Dieser hat in einem nur dem Beschwerdeführer zugegangenen, nicht veröffentlichten Beschluss¹³⁾ allerdings die Behandlung abgelehnt, ohne näher auf die Thematik einzugehen.

4. Kritische Würdigung der Begriffsbildung des VwGH

Die (vermeintliche) Erwachsenenbildungsdefinition des VwGH wurde sowohl in der Fachwissenschaft als auch bei den betroffenen Bildungseinrichtungen mit „Kopfschütteln“ aufgenommen. Dies bezieht sich vor allem darauf, dass es sich laut VwGH bei Erwachsenenbildung nur (!) um Bildungsangebote handeln könne, die deutlich niederschwellig, sehr breit gefächert und nicht primär auf Berufsausbildung ausgerichtet sind.

¹²⁾ Diese bietet überwiegend berufsbegleitende Studiengänge an. Bei den Studierenden handelt es sich zum weitaus überwiegenden Teil um Personen, die berufstätig sind oder schon berufstätig waren oder bereits über eine abgeschlossene Berufsausbildung verfügen.

¹³⁾ VfGH 20. 9. 2010, B 656/10 u. a.

Jedes einzelne der vom VwGH kreierten (vermeintlichen) Merkmale für „*Erwachsenenbildung*“ ist für eine Abgrenzung untauglich und engt den Begriffsumfang von Erwachsenenbildung in unsachlicher Weise ein.

Auf die einzelnen Aussagen soll im Folgenden näher eingegangen werden.

4.1. Vermeintlicher Gegensatz zwischen Berufsausbildung und ständiger Weiterbildung

Der VwGH vermeint, in den beiden Begriffen der „*Berufsausbildung*“ (wie z. B. in § 3 Abs. 1 FHStG) und der „*ständigen Weiterbildung*“ (in § 2 Abs. 1 EB-Förderungsgesetz) einen Gegensatz ausmachen zu können. Dies trifft allerdings nicht zu. Lediglich die (schulische) Erstausbildung kann naturgemäß nicht zur Weiterbildung gezählt werden.

Berufliche Weiterbildung besteht nämlich in vielen Fällen in einer (weiteren) Berufsausbildung!

Diese ergänzt und vertieft entweder eine bereits vorhandene berufliche Qualifikation oder stellt eine umfassende Umschulung für einen neuen Beruf dar. Als Beispiel kann eine Friseurin genannt werden, die nebenbei eine Ausbildung zur Kosmetikerin macht. Es ist in keiner Weise ersichtlich, aus welchem Grund diese ergänzende Berufsausbildung nicht zur Weiterbildung (Erwachsenenbildung) zählen sollte.

Die Weiterbildung (und damit Erwachsenenbildung) ist daher nicht von der Ausbildung schlechthin, sondern (nur!) von der Erstausbildung abzugrenzen.¹⁴⁾ Die Erstausbildung endet nach einhelliger Ansicht mit dem erstmaligen Eintritt in das Berufs- oder Familienleben und dem damit einhergehenden Schulabschluss (bzw. Schulabbruch). Alle nachfolgenden Bildungsaktivitäten (z. B. auch Umschulungen und Ausbildungen zwecks Weiter- oder Höherqualifizierung auf dem Arbeitsmarkt) zählen ebenso zur Weiterbildung (und damit Erwachsenenbildung) wie der sog. zweite Bildungsweg im Rahmen von Abendmaturaschulen für Erwachsene.

Die Tatsache, dass berufstätige Personen (Erwachsene!) als Weiterbildungsmaßnahme eine weitere Berufsausbildung absolvieren können, ist auch dem Gesetzgeber durchaus bewusst. Andernfalls wäre nämlich die Bestimmung des § 16 Abs. 1 Z 10 EStG unverständlich, in der es ausdrücklich (auch) um „*Ausbildungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der vom Steuerpflichtigen ausgeübten beruflichen Tätigkeit*“ geht.

Gerade Fachhochschulen, aber auch viele Einrichtungen der „klassischen“ beruflichen Erwachsenenbildung bieten eine (zusätzliche) Berufsausbildung für Berufstätige und damit für Personen mit bereits abgeschlossener Erstausbildung an. Diese Berufsausbildung ergänzt und vertieft die bereits vorhandene berufliche Qualifikation. Rein terminologisch zählt sie damit gleichzeitig zur Berufsausbildung und zur Weiterbildung.¹⁵⁾ Die Aufgaben, die Universitäten zu erfüllen haben, sind im § 3 UG angeführt. Neben der „*Berufsvorbildung*“ (Z 3) ist auch die „*Weiterbildung*“ angesprochen (Z 5). Die Einrichtung von Universitätslehrgängen ist in § 56 UG vorgesehen.

4.2. Niederschwelligkeit

Der vom VwGH neu eingeführte Terminus der „Niederschwelligkeit“ (dem EB-Förderungsgesetz ist dieses Merkmal fremd) bezieht sich ganz offensichtlich auf das inhalt-

¹⁴⁾ In diesem Sinne auch *Doralt*, EStG¹³, § 16 Rz. 203/5. Noch deutlicher ist dies aus den (früheren) Gewinnermittlungsrichtlinien 1989 (dem Vorgänger der EStR 2000) hervorgegangen, welche die Erwachsenenbildung von der Kinder- und Jugendausbildung in Schulen und ähnlichen Einrichtungen abgegrenzt haben (dazu im Detail *Maschinda*, ÖStZ 2001, 256, FN 84).

¹⁵⁾ § 3 Abs. 1 FHStG und § 2 Abs. 1 EB-Förderungsgesetz schließen einander daher nicht, wie der VwGH meint, wechselseitig aus.

liche Niveau des Bildungsangebotes.¹⁶⁾ Dieses kann allerdings im Bereich der Erwachsenenbildung unterschiedlich stark ausgeprägt sein (von der Basisbildung bis zur akademischen bzw. wissenschaftlichen Erwachsenenbildung). Jedenfalls ist wohl allgemein unbestritten, dass sich Erwachsenenbildung nicht als „Bildung auf niedrigem Niveau“ abbilden, geschweige denn definieren lässt.

Abgesehen von der Diskriminierung „hochschwelliger“ (auf hohem Niveau stehender) Erwachsenenbildung,¹⁷⁾ nennt das EB-Förderungsgesetz in § 2 Abs. 1 lit. c ausdrücklich die Vermittlung der Erkenntnisse der Wissenschaften als eine der Aufgaben von Erwachsenenbildung.

„Niederschwelligkeit“ kann als situative Eigenschaft der Angebotspolitik von Bildungseinrichtungen bedeutend sein, wenn es um das Erreichen sog. bildungsferner Gruppen geht, und mag in der allgemeinen Erwachsenenbildung eine gewisse Rolle spielen. Sie ist aber mit den Anforderungen der beruflichen Erwachsenenbildung, in der es vor allem um die berufsspezifische Weiter- und Höherqualifizierung geht, unvereinbar.

Zur Erwachsenenbildung zählt somit nicht nur die Vermittlung von lebenspraktischem Wissen, sondern auch hochstehender, wissenschaftlich fundierter Wissenstransfer.

Dies zeigt sich z. B. auch darin, dass Universitätslehrgänge gem. § 56 UG ausdrücklich (kraft § 51 Abs. 2 Z 21 UG) zur Weiterbildung zählen.

Im Übrigen geht auch aus der (steuerrechtlichen) Bestimmung des § 4a Abs. 2 Z 1 EStG¹⁸⁾ eindeutig hervor, dass Bildung auf Hochschulniveau und Weiterbildung einander nicht ausschließen, sondern die wissenschaftliche Lehre durchaus Teilbereich der Erwachsenenbildung sein kann (vorausgesetzt, sie richtet sich an Erwachsene).¹⁹⁾

4.3. Sehr breit gefächertes Bildungsangebot

Entgegen der Ansicht des VwGH gibt es im Bereich der Erwachsenenbildung neben einigen „großen“ Instituten auch eine Vielzahl von kleineren spezialisierten Anbietern, die in sehr engen berufsspezifischen und arbeitsmarktorientierten Segmenten agieren (z. B. im Bereich der Fremdsprachen oder bestimmter beruflicher Aus- und Weiterbildungen für ganz spezielle Berufe).

Erwachsenenbildung muss daher nicht zwingend sehr breit gefächert sein, sondern kann sich durchaus auch auf „Nischenprodukte“ spezialisieren.

4.4. Kein primärer Zuschnitt auf Berufsausbildung

Der VwGH übersieht auch, dass sowohl die „großen“ Einrichtungen der beruflichen Erwachsenenbildung (z. B. BFI oder WIFI) als auch die zuvor genannten spezialisierten kleineren Institute vorrangig Berufsausbildungsmaßnahmen anbieten. Wie bereits zum vermeintlichen Gegensatz zwischen Berufsausbildung und ständiger Weiterbildung gezeigt, besteht auch keinerlei Widerspruch zwischen Berufsausbildung und den in § 2 Abs. 1 EB-Förderungsgesetz demonstrativ genannten Aufgaben der Erwachsenenbildung:

¹⁶⁾ Dies ergibt sich vor allem auch aus der Kombination mit dem Erfordernis einer „sehr breiten Fächerung“ des Bildungsangebotes. Grundsätzlich könnte mit „Niederschwelligkeit“ auch das Fehlen von Zugangsbarrieren gemeint sein. Dieser Aspekt wird vom VwGH aber gesondert behandelt.

¹⁷⁾ Von vielen Einrichtungen der Erwachsenenbildung wird die Sichtweise des VwGH zu Recht als abwertend, um nicht zu sagen: als Affront, gesehen. Immerhin schreiben sich zahlreiche Einrichtungen der Erwachsenenbildung schon seit vielen Jahren ihre intensiven Bemühungen um Professionalisierung und Akademisierung ihrer Bildungsangebote auf ihre Fahnen (zunächst im Rahmen der angebotenen Lehrgänge universitären Charakters und nunmehr im Rahmen von akademischen Angeboten in Kooperation mit Universitäten).

¹⁸⁾ § 4a Abs. 2 Z 1 EStG benennt ausdrücklich „*der österreichischen Erwachsenenbildung dienende Lehraufgaben, welche die wissenschaftliche oder künstlerische Lehre betreffen und dem Universitätsgesetz 2002 entsprechen*“.

¹⁹⁾ Man denke bspw. an postgraduale Studiengänge.

- In lit. a wird dezidiert nur auf die sozial- und wirtschaftskundliche Bildung (ohne Differenzierung zwischen Aus- und Weiterbildung) abgestellt.
- Die in lit. b erwähnte berufliche Weiterbildung schließt selbstverständlich neue, ergänzende oder verwandte Berufsausbildungsmaßnahmen mit ein.

Wie widersprüchlich und restriktiv die Begriffsbildung des VwGH ist, zeigt sich allein schon daran, dass nach dessen Verständnis von Erwachsenenbildung selbst jene Einrichtungen, die in der Kundmachung gem. § 7 Abs. 1 EB-Förderungsgesetz²⁰⁾ aufgezählt sind, z. B. BFI, ländliche Fortbildungsinstitute (LFI) und WIFI, die aufgestellten Kriterien nicht erfüllen können, da sie vorrangig im Bereich der beruflichen Erwachsenenbildung tätig sind und ihr typisches Aufgabenfeld in Lehrgängen zur Nachholung von Berufsausbildungsabschlüssen, in Umschulungsmaßnahmen und Ausbildungslehrgängen zur Weiter- und Höherqualifizierung sehen.

4.5. Kontinuierliche und pädagogisch planmäßige Bildungsarbeit

Dem VwGH ist zunächst grundsätzlich zu entgegnen, dass ein aus § 4 Abs. 1 EB-Förderungsgesetz gewonnenes Tatbestandsmerkmal für den Begriffsinhalt von Erwachsenenbildung gem. § 1 Abs. 2 irrelevant ist. Dieses Erfordernis ist lediglich für die Förderbarkeit der Einrichtung nach dem EB-Förderungsgesetz von Bedeutung, nicht aber für die Anwendbarkeit von § 49 Abs. 7 Z 2 ASVG.

Im Übrigen ist zu konstatieren, dass dieses Merkmal zwar nicht unbedingt von allen Erwachsenenbildungseinrichtungen gleichermaßen erfüllt wird, aber jedenfalls – entgegen der Ansicht des VwGH – unzweifelhaft auf die „nicht niederschwellige“ akademische Erwachsenenbildung (z. B. auch auf Fachhochschulen) zutrifft. Diese leisten unstrittig eine kontinuierliche Bildungsarbeit und weisen mit ihren Lehr- und Studienplänen eine entsprechende „pädagogische Planmäßigkeit“ auf.

4.6. Keine Zugangsbeschränkungen

Wie schon das Tatbestandsmerkmal der planmäßigen Bildungsarbeit ist auch jenes des freien Zugangs (§ 5 Abs. 3 Satz 2 EB-Förderungsgesetz) nur für die Förderbarkeit einer Einrichtung relevant, nicht aber für die Frage, ob Erwachsenenbildung betrieben wird oder nicht. Es ist bspw. nicht ersichtlich, aus welchem Grund eine Fortbildungsveranstaltung für Ärzte (die naturgemäß nur von Ärzten besucht werden kann) nicht als Erwachsenenbildung gelten sollte.

Zugangsbeschränkungen beziehen sich im Bildungsbereich grundsätzlich immer nur auf bestimmte Vorkenntnisse oder Qualifikationen. Diese sind – wenn auch in unterschiedlicher Ausprägung – im gesamten Bereich der Erwachsenenbildung gegeben und sinnvoller bzw. notwendiger Rahmen für eine effiziente Vorgangsweise im Lehr- und Lernprozess (z. B. um eine relativ homogene Teilnehmergruppe zu gewährleisten). Wer etwa im Rahmen des zweiten Bildungsweges ein Abendgymnasium besuchen möchte, muss zumindest über einen Hauptschulabschluss verfügen. Auch die Universitätslehrgänge gem. § 56 UG (die gem. § 51 Abs. 2 Z 21 UG ausdrücklich zur Weiterbildung zählen) sind an fachliche Zugangsvoraussetzungen gebunden.

Entgegen der Ansicht des VwGH schafft somit das Kriterium des freien Zugangs keine Abgrenzung zwischen Erwachsenenbildung und Nicht-Erwachsenenbildung.²¹⁾

²⁰⁾ Kundmachung des Bundesministers für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten gemäß § 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Förderung der Erwachsenenbildung und des Volksbüchereiwesens aus Bundesmitteln, BGBl. II Nr. 150/1999.

²¹⁾ Bei Fachhochschulen ist im Übrigen die allgemeine Zugänglichkeit ausdrücklich gesetzlich vorgeschrieben. Gem. § 4 Abs. 1 FHStG steht der Besuch von Fachhochschul-Studiengängen bei Erfüllung der fachlichen Voraussetzungen jedem offen.

4.7. Irrelevanz des Zuschnitts auf Erwachsene

Gerade die Tatsache, dass Bildungsangebote spezifisch auf Erwachsene zugeschnitten sind, macht sie zur Erwachsenenbildung. Warum gerade dieses Kriterium – wie der VwGH in seiner abschließenden Feststellung meint – nicht von Relevanz sein sollte, bleibt unerfindlich. Eine Begründung dafür findet sich in den Ausführungen des VwGH nicht.

5. Qualitätsbezogenes Begriffsverständnis (Ö-Cert)

Mit Ende 2011 wurde auf Initiative des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur der österreichweite Qualitätsrahmen zur Anerkennung von Qualität in der Erwachsenenbildung (Ö-Cert) eingeführt.²²⁾ Dieser wurde in Kooperation mit zentralen Akteuren der Erwachsenenbildung entwickelt und hat das Ziel, die gegenseitige Anerkennung von qualitätssichernden Maßnahmen der Bildungsorganisationen zwischen den einzelnen Ländern sowie zwischen dem Bund und den Ländern sicherzustellen. Dadurch wird die gesamte österreichische Erwachsenenbildung weiter professionalisiert.

Im Rahmen dieses Modells wurden erstmals für Österreich Grundvoraussetzungen definiert, anhand deren eine begründete Einschätzung vorgenommen werden kann, wann es sich bei einer Organisation um eine Erwachsenenbildungseinrichtung handelt.

Die Liste ist nicht als „Checkliste“ konzipiert, von der ein gewisser Grad an Punkten positiv zu erfüllen ist, sondern es wird eine integrierte Gesamtbeurteilung getroffen. Die Nicht-Erfüllung der Grundvoraussetzungen gilt aber als absolutes Ausschlusskriterium für eine Aufnahme in den Qualitätsrahmen.

Grundvoraussetzungen

A) Allgemeine Grundvoraussetzungen – leitende Paradigmen der EB-Organisation

Grundlegende Bildungsphilosophie: Bildung hat einen eigenen Wert in allen Lebensphasen: Sie wirkt sich positiv auf politische Teilhabe, gesellschaftliches Zusammenleben, berufliche Leistungsfähigkeit und die persönliche Identität aus. Bildung ist mehr als instrumentelles Lernen, als Qualifizierung und Schulung.

Lebenslanges Lernen: Lebenslanges Lernen umfasst jedes formale, nicht formale und informelle Lernen an verschiedenen Lernorten von der Kindheit bis einschließlich der Phase des Ruhestandes. Lebenslanges Lernen wird definiert als jede zielgerichtete Lernaktivität, die einer kontinuierlichen Verbesserung von Kenntnissen, Fähigkeiten und Kompetenzen dient. Dabei wird „Lernen“ verstanden als Verarbeiten von Informationen und Erfahrungen zu Kenntnissen, Einsichten und Kompetenzen.

Erwachsenenbildung/Weiterbildung: Die Erwachsenenbildung oder Weiterbildung (beide Begriffe werden synonym verwendet) umfasst alle Formen des formalen, nicht formalen und zielgerichteten informellen Lernens durch Erwachsene nach Beendigung einer unterschiedlich ausgedehnten ersten Bildungsphase – unabhängig von dem in diesem Prozess erreichten Niveau. Erwachsenenbildung/Weiterbildung umfasst alle beruflichen, allgemeinbildenden, politischen und kulturellen Lehr- und Lernprozesse für Erwachsene, die im öffentlichen, privaten und wirtschaftlichen Kontext von anderen und/oder selbst gesteuert werden. Erwachsenenbildnerisches Handeln basiert auf bildungspolitischen Strategien und gesellschaftlicher Verantwortung, Organisationsstrukturen sowie rechtlichen und finanziellen Grundlagen.

Anbieterdefinition: Als Anbieter von Erwachsenenbildung/Weiterbildung gelten alle Organisationen (Vereine, Unternehmen, Institutionen, koordinierende Organisationen von Netzwerken und Kooperationen) die Erwachsenenbildung/Weiterbildung i. S. d. oben genannten Definition anbieten und die folgenden organisations- und angebotsbezogenen Grundvoraussetzungen erfüllen.

²²⁾ Gruber/Schlögl, Ö-Cert. Qualitätsrahmen für die Erwachsenenbildung in Österreich (2010) 9.

B) Organisationsbezogene Grundvoraussetzungen

Die Organisation (*) benötigt zumindest ein Angebot in Österreich, das regelmäßig, geplant und systematisch ist und öffentlich kommuniziert werden muss; es herrscht Angebotstransparenz.

Erwachsenenbildung/Weiterbildung ist Kernaufgabe der Organisation.

Die Organisation muss zum Zeitpunkt der Bewerbung seit mindestens drei Wirtschafts-/Kalenderjahren Erwachsenenbildungs-/Weiterbildungsmaßnahmen durchgeführt haben.

Der Leiter der Organisation oder zumindest ein Mitarbeiter müssen über eine pädagogisch fundierte Aus- bzw. Weiterbildung und eine zweijährige einschlägige Berufspraxis verfügen.

Die Geschäftsbedingungen der Organisation müssen öffentlich transparent bzw. allgemein zugänglich sein.

() Unter Organisationen werden in der Folge auch Organisationseinheiten verstanden, die über ein hohes Maß an Autonomie, finanzielle und qualitätsrelevante Verantwortlichkeiten und Handlungsbefugnisse verfügen. Die Organisationseinheiten müssen daher wesentliche Elemente einer eigenständigen Organisation aufweisen.*

C) Angebotsbezogene Grundvoraussetzungen

Das Bildungsangebot der Organisation ist grundsätzlich öffentlich oder gegebenenfalls zielgruppenspezifisch (unter anderem Frauen, Ältere, Migranten, Bibliothekarsausbildungen, Gewerkschaften) zugänglich.

Angebote des formalen schulischen und hochschulischen Bildungswesens werden anerkannt, wenn sie sich an Erwachsene richten und deren weitere Qualifikation im Rahmen einer Fortbildung/Weiterbildung zum Ziel haben. Grundständige Studienprogramme der öffentlichen und privaten Universitäten, Fachhochschulen und pädagogischen Hochschulen fallen nicht darunter.

Organisationen fühlen sich mit ihren Angeboten den ausgewiesenen demokratischen Werten der Verantwortungsträger des Qualitätsrahmens (Länder, Bund) verpflichtet.

Das öffentliche Büchereiwesen ist ein wichtiger Leistungsträger der Erwachsenenbildung/Weiterbildung. I. S. d. Ö-Cert gelten allerdings nur Organisationen, die Angebote i. S. einer aktiven Vermittlung (unter anderem Kurse, Lesungen) durchführen.

Organisationen, die primär Produktschulungen und/oder Veranstaltungen, die primär auf die Kunden- und Mitgliederwerbung abzielen, anbieten, sind vom Ö-Cert ausgeschlossen. Nicht ausgeschlossen sind hingegen Schulungen im Bereich von Anwenderprogrammen, wie z. B. Office-Programmen, da sie nicht in die Kategorie „Produktschulung“ fallen.

Organisationen, die individuelle Bildungsberatung und Coaching als angewandte Methode im Rahmen eines Bildungsprozesses beigeordnet durchführen, werden i. S. d. Ö-Cert anerkannt. Organisationen, deren Angebote sich ausschließlich an Einzelpersonen i. S. eines Coachings wenden, bleiben unberücksichtigt.

Organisationen, die primär Angebote zur reinen Sportausübung und im Freizeitbereich anbieten, werden i. S. d. Ö-Cert nicht berücksichtigt.

Organisationen, die kulturelle Angebote machen, werden i. S. d. Ö-Cert berücksichtigt, wenn die Veranstaltungen der Vermittlung von Kultur dienen. Ausgenommen sind Aufführungen, Darbietungen und Ausstellungen.

Im religiösen weltanschaulichen Bereich muss bei den Organisationen i. S. d. Ö-Cert der vermittelnde Aspekt den ausübenden Aspekt übertreffen. Das heißt, Veranstaltungen der Glaubensverkündigung werden nicht berücksichtigt.

D) Grundvoraussetzungen hinsichtlich ethischer und demokratischer Prinzipien

Die Organisation erkennt die gültige Allgemeine Erklärung der Menschenrechte an. Das heißt, der Zugang zu den Bildungsangeboten muss für alle Personen unabhängig von ihrem Geschlecht und Alter, ihrer Bildung, ihrer sozialen oder beruflichen Stellung, ihrer politischen oder weltanschaulichen Orientierung und ihrer Nationalität möglich sein. In den Bildungsmaßnahmen wird die Freiheit der Meinungsäußerung gewährleistet und gefördert.

Die Organisation ist der Demokratie verpflichtet. Diesem Selbstverständnis entsprechend werden keine antidemokratischen, rassistischen, antisemitischen, sexistischen und andere Menschengruppen diskriminierenden Inhalte und Verhaltensweisen zugelassen. Diesen Inhalten, Tendenzen und Verhaltensweisen wird in den Bildungsveranstaltungen entgegengewirkt. Zudem bietet die Organisation keinen Ort für die Verbreitung von antidemokratischen Weltbildern, sie bietet keine Möglichkeit, Propaganda, Agitation oder Produktwerbung zu machen oder „Klientel“ für politische, religiöse und andere ideologische Gruppierungen zu rekrutieren.

E) Grundvoraussetzungen hinsichtlich Qualität

Die Organisation muss ein im Qualitätsrahmen anerkanntes externes Qualitätsteststat aufweisen (laut Liste).

Die Organisation muss nachweislich Maßnahmen zur Qualitätssicherung setzen und bis 31. 12. 2012 ein laut Liste anerkanntes Qualitätsmanagement-System bzw. -Verfahren samt Zertifikat nachweisen.

Mit der Formulierung der Grundvoraussetzungen wurde ein erster wesentlicher Schritt in Richtung einer österreichweit verbindlichen Terminologie zur Erwachsenenbildung gesetzt.

Bei der oben genannten Definition fällt auf, dass der Terminus des Erwachsenen an die Beendigung einer unterschiedlich ausgedehnten ersten Bildungsphase unabhängig von dem in diesem Prozess erreichten Niveau festgemacht wird. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass junge Erwachsene (unter 18 Jahren), die einen Schulabschluss im Rahmen der Erwachsenenbildung nachholen wollen, auch als Adressaten i. S. d. Erwachsenenbildung gelten.

6. Schlussfolgerungen

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das restriktive und zum Teil widersprüchliche Begriffsverständnis von „*Erwachsenenbildung*“, wie es der VwGH in seiner Entscheidung vom 4. 6. 2008, 2004/08/0012, vertreten hat, weder der Alltagssprache und dem Stand der Wissenschaft noch den Intentionen des Gesetzgebers entspricht. In den Gesetzesmaterialien zum EB-Förderungsgesetz, auf das § 49 Abs. 7 ASVG verweist, zeigt sich ganz deutlich, welche Erwartungen man im Jahr 1973 in einen sehr weit gefassten Begriff von Erwachsenenbildung gesetzt hat.

Ein Abgrenzungsbedarf besteht bei institutionellen Bildungsangeboten – abgesehen von religiösen, parteipolitischen und Brauchtumsveranstaltungen – lediglich zum Bereich der (schulischen und hochschulischen) Erstausbildung. Die vom VwGH neu eingeführten Kriterien der Niederschwelligkeit, breiten Fächerung und Nicht-Ausrichtung auf Berufsausbildung sind hingegen – wie gezeigt wurde – nicht für eine Definition von Erwachsenenbildung geeignet. Alle Bildungsangebote auf höherem Niveau (z. B. die wissenschaftliche Weiterbildung), alle speziellen (z. B. berufsspezifischen) Bildungsangebote und alle Berufsausbildungslehrgänge oder Umschulungsmaßnahmen würden aus der Erwachsenenbildung herausfallen. Damit würde ein Schnitt quer durch den Erwachsenenbildungssektor gezogen werden und es würden gerade „klassische“ und anerkannte Einrichtungen der beruflichen Erwachsenenbildung ausgeschlossen werden, was wohl unzweifelhaft den Intentionen des Gesetzgebers zuwiderliefe.

Um abschließend auf die im Titel aufgeworfene Frage zu antworten, ist zu konstatieren:

Nein, der VwGH hat keine zutreffende Auslegung für den Begriff der Erwachsenenbildung in § 49 Abs. 7 ASVG gefunden. Sein Begriffsverständnis widerspricht jenem des Gesetzgebers. Es ist daher zu hoffen, dass er sein Verständnis von Erwachsenenbildung nicht weiter „versteinert“, sondern seine Auslegung im Interesse der Rechtssicherheit revidiert und sich auf Basis der Gesetzesmaterialien zum EB-Förderungsgesetz dem Beurteilungsstand der Fachwissenschaft und der Erwachsenenbildungspraxis anschließt.