

Jörg Ennuschat

## Grundrecht auf lebenslanges Lernen? – Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für das lebenslange Lernen

### 1 Einleitung

„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.“ Mit dieser Formulierung hat das BVerfG im Jahre 1987 die Gemeinwohlrelevanz des lebenslangen Lernens hervorgehoben<sup>1</sup>. Eine ausdrückliche Aufnahme in den Verfassungstext hat das lebenslange Lernen jedoch weder in Deutschland noch anderswo in Europa gefunden – im Unterschied etwa zu Südkorea, wo es in Art. 31 Abs. 5 der Verfassung heißt: „Der Staat fördert lebenslanges Lernen.“

Ungeachtet dieser Zurückhaltung in den Verfassungstexten wird in der politischen Diskussion das Schlagwort vom „Grundrecht auf lebenslanges Lernen“ verwendet. Im Folgenden sollen daher die Verfassungspositionen der Lernenden sowie zur Komplettierung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen auch diejenigen der Anbieter und des Staates beleuchtet werden. Vorab gilt es, im Wege einer Bestandsaufnahme die Verfassungsnormen zusammenzustellen, die explizit Aspekte des lebenslangen Lernens betreffen.

### 2 Bestandsaufnahme der Verfassungsnormen zum lebenslangen Lernen

#### 2.1 Grundgesetz und Landesverfassungen

Das Grundgesetz kennt mit Blick auf den Bildungssektor zwar Vorgaben für den Schul-, Hochschul- und Berufsausbildungsbereich (Art. 7 Abs. 1, 5 Abs. 3, 12 Abs. 1 GG), aber keine expliziten Aussagen zum lebenslangen Lernen. Aussagekräftiger sind viele Landesverfassungen, die Bestimmungen zur Erwachsenenbildung enthalten<sup>2</sup>. Beispielhaft genannt sei Art. 22 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg: „Die Erwachsenenbildung ist vom Staat, den Gemeinden und den Landkreisen zu fördern.“

Diese Vorschriften sind durchweg objektiv-rechtlich ausgestaltet. Lediglich in der Verfassung des Landes Brandenburg finden sich zwei Bestimmungen, die subjektiv-rechtlich verstanden werden können (Art. 33 Abs. 2: „Jeder hat ein Recht auf Freistellung zur beruflichen, kulturellen oder politischen Weiterbildung.“ – Art. 48 Abs. 2 S. 2: „Soweit eine angemessene Arbeitsgelegenheit nicht nachgewiesen werden kann, besteht Anspruch auf Umschulung, berufliche Weiterbildung ...“)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> BVerfGE 77, 308 (333).

<sup>2</sup> Art. 22 LV BW, Art. 139 LV Bay, Art. 33 LV Bbg., Art. 35 LV Bremen, Art. 16 Abs. 4 LV M-V, Art. 17 LV NRW, Art. 37 LV RP, Art. 32 LV Saar., Art. 108 LV Sachsen, Art. 30 LV S-A, Art. 9 Abs. 2 LV S-H, Art. 29 LV Thür.

<sup>3</sup> Nennen könnte man ferner Art. 8 S 1 LV M-V: „Jeder hat nach seiner Begabung das Recht auf freien Zugang zu allen öffentlichen Bildungseinrichtungen, unabhängig von seiner wirtschaftlichen und sozialen Lage sowie seiner weltan-

## 2.2 Exkurs: die europäische Dimension

Die Werteordnung des Bildungswesens in Deutschland wird nicht nur durch Grundgesetz und Landesverfassungen, sondern auch durch europäische Grundrechte geprägt – Anlass genug für einen kurzen Exkurs zur europäischen Dimension des Grundrechtsschutzes.

### 2.2.1 Konventionen des Europarates: EMRK und Europäische Sozialcharta

Besonders bedeutsam sind die Grundrechte der (Europäischen) Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4.11.1950 (EMRK)<sup>4</sup>. Die Grundrechte der EMRK gelten innerhalb Deutschlands zwar nur im Range eines einfachen Bundesgesetzes und sind für sich keine taugliche Grundlage einer Verfassungsbeschwerde zum BVerfG. Sie können immerhin als Teil des Rechtsstaatsprinzips in Verbindung mit den grundgesetzlichen Grundrechten geltend gemacht werden. Vor allem wirken sie als Auslegungshilfe bei der Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte des Grundgesetzes; dabei ist insbesondere die einschlägige Rechtsprechung des EGMR zu berücksichtigen<sup>5</sup>. Für das lebenslange Lernen ist insbesondere Art. 2 S.1 des 1.Zusatzprotokolls, das als Teil der EMRK gilt, relevant: „Niemandem darf das Recht auf Bildung verwehrt werden.“

Eine weitere Konvention des Europarates mit deutlichen Bezügen zum lebenslangen Lernen ist die Europäische Sozialcharta vom 18.10.1961<sup>6</sup>, der im Unterschied zur EMRK keine unmittelbare innerstaatliche Geltung zukommt<sup>7</sup>. Nach deren Art. 10 Nr. 3 verpflichten sich die Vertragsstaaten, soweit nötig, geeignete und leicht zugängliche Ausbildungsmöglichkeiten für erwachsene Arbeitnehmer sowie besondere Möglichkeiten für die berufliche Umschulung erwachsener Arbeitnehmer, die durch den technischen Fortschritt oder neue Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt erforderlich wird, sicherzustellen oder zu fördern.

### 2.2.2 Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE)

Am 29.10.2004 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs in der Europäischen Union einen Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE), der nunmehr von den einzelnen Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss. Wenngleich der Ausgang des Ratifizierungsprozesses noch offen ist, soll die Verfassung für Europa im Folgenden kurz betrachtet werden.

Deren Teil II integriert die Charta der Grundrechte der Europäischen Union mit einigen Modifikationen in das neue Verfassungswerk<sup>8</sup>. Nach Art. II-74 Abs. 1 VVE (= 14 Abs. 1 GRC) hat jede Person das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung. Zu nennen ist ferner Art. II-85 VVE (= 25 GRC), wonach die Union das Recht älterer Menschen auf ein wür-

---

schaulichen oder politischen Überzeugung.“ Dieses Zugangsrecht unterliegt keiner Altersbeschränkung und erfasst damit auch Einrichtungen des lebenslangen Lernens.

<sup>4</sup> BGBl. II 2002 S.1054.

<sup>5</sup> Hierzu jüngst BVerfG, NJW 2004, S. 3407 (3408, 3410 f.); NJW 2005, S. 1105 (1107); *Cremer, H.-J.*, EuGRZ 2004, S. 683 ff.; *Hummrich, M.*, DRiZ 2005, S. 72. – Für das Gemeinschaftsrecht sind die Grundrechte der EMRK ebenfalls von Bedeutung, weil sie zentrale Erkenntnisquelle für die ungeschriebenen Gemeinschaftsgrundrechte sind (Art. 6 Abs. 2 EU = I-9 Abs. 3 VVE) und zudem maßgeblich den Inhalt der Grundrechte der Grundrechte-Charta bestimmen (Art. 52 Abs. 3, 53 GRC = 112 Abs. 3, 113 VVE).

<sup>6</sup> BGBl. 1964 II S.1262.

<sup>7</sup> BVerwGE 91, 327; siehe ferner BVerwG, DVBl. 2002, S. 60 (66 f.).

<sup>8</sup> Bislang fehlt der Grundrechte-Charta die Rechtsverbindlichkeit. Immerhin haben Europäischer Rat, Parlament, Rat und Kommission die Charta feierlich proklamiert (ABl. EG C 364/1 vom 18.12.2000), worin eine politische Selbstbindung der Unionsorgane zu sehen ist. Hierzu etwa *Alber, S.*, EuGRZ 2001, S. 349 ff.

diges und unabhängiges Leben und auf Teilnahme am sozialen und kulturellen Leben anerkennt und achtet.

Im Rahmen ihrer begrenzten Zuständigkeiten verfolgt die Tätigkeit der Union gemäß Art. III-283 Abs. 1 VVE im Bildungsbereich u.a. das Ziel, die berufliche Erstausbildung und Weiterbildung zur Erleichterung der beruflichen Eingliederung und Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu verbessern; diese Bestimmung entspricht dem heutigen Art. 150 Abs. 2 tir. 2 EG. Zu nennen ist ferner Art. 15 der (rechtlich unverbindlichen) Europäischen Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer vom 9.12.1989<sup>9</sup>. Danach muss jeder Arbeitnehmer der Europäischen Gemeinschaften Zugang zur Berufsausbildung haben und ihn während seines Erwerbslebens behalten.

Obwohl die Zuständigkeiten der Europäischen Union den Verträgen nach eng begrenzt sind, entfalten Rat und Kommission doch beträchtliche Aktivitäten im Bildungssektor, namentlich mit Blick auf das lebenslange Lernen<sup>10</sup>: Ein „Integriertes Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens“ soll immerhin mit 13,6 Mrd. Euro ausgestattet werden<sup>11</sup>.

### 2.2.3 Verfassungen europäischer Staaten

Ein Blick auf die Verfassungen anderer europäischer Staaten lohnt schon deshalb, weil eine gemeineuropäische Verfassungstradition eine Wurzel der Gemeinschaftsgrundrechte ist (vgl. Art. 6 II EU = I-9 Abs. 3 VVE, Art. II-112 Abs. 4 VVE). Bemerkenswert ist, dass schon die Präambel der Verfassung der französischen Republik von 1946<sup>12</sup> Folgendes bestimmte: „Die Nation gewährleistet dem Kind wie dem Erwachsenen gleichen Zugang zum Unterricht, zur Berufsausbildung und zur Bildung.“ Speziell auf die Weiterbildung zielt § 16 Abs. 2 des Finnischen Grundgesetzes: „Das Gemeinwesen gewährleistet gemäß den näheren gesetzlichen Bestimmungen gleiche Möglichkeiten für jeden, sich ungeachtet seiner Mittellosigkeit weiterzubilden und auch eine über die grundlegende Ausbildung hinausgehende Ausbildung gemäß seinen Fähigkeiten und seinen besonderen Bedürfnissen zu erhalten.“ Eine ähnliche Bestimmung enthält die Verfassung der Republik Portugal (dort Art. 74 Abs. 2): „Bei der Durchführung der Unterrichtspolitik obliegt es dem Staat, ... die Weiterbildung und Erwachsenenbildung zu gewährleisten ...“ Anzuführen ist ferner die Verfassung von Bulgarien. Dort heißt es in Art. 53 Abs. 6 S. 1: „Der Staat fördert die Bildung, wobei er ... Voraussetzungen für eine Berufsausbildung, Umschulung und Fortbildung schafft.“

Einige Verfassungen wollen insbesondere den Arbeitern Möglichkeiten zur – nicht nur berufsbezogenen – Weiterbildung sichern. Nach Art. 58 Abs. 2 der Verfassung der Republik Portugal ist „der Staat ... zur Gewährleistung des Rechts auf Arbeit verpflichtet, Fördermaßnahmen auf folgenden Gebieten zu ergreifen: ... c) kulturelle, fachliche und berufliche Ausbildung und

<sup>9</sup> KOM(89) 248 endg.; hierzu *Boewer*, in: Münchner Handbuch zum Arbeitsrecht, 2. Aufl. 2000, § 93 Rn. 1.

<sup>10</sup> Vgl. hierzu *Füssel, H.-P.*, in diesem Heft, S.186.

<sup>11</sup> FAZ Nr.166 vom 20.7.2004, S. 17; Nr. 244 vom 19.10.2004, S. 19. – Zur Bildungspolitik der Europäischen Union siehe näher *Berggreen-Merkel, I.*, RdJB 1998, S. 18 ff.; *dies.*, RdJB 2001, S. 133 ff.; *Ennuschat, J.*, WissR 36, 2003, S. 186 ff.; speziell mit Blick auf das lebenslange Lernen siehe u.a. den Beschluss des Rates zum lebenslangen Lernen vom 27.6.2002 (2002/C 163/01), die Mitteilung der Kommission „Einen europäischen Raum des lebenslangen Lernens schaffen“ vom 21.11.2001 (KOM[2001] 678 endg.) und deren Vorschlag für ein integriertes Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens vom 14.7.2004 (KOM[2004] 474 endg.) sowie *Lange, V.*, RdJB 2002, S. 273 (275 ff.).

<sup>12</sup> Die Präambel von 1946 wird durch die Präambel der gegenwärtigen Verfassung in das geltende französische Verfassungsrecht einbezogen.

berufliche Weiterentwicklung der Arbeiter.“ Gemäß Art. 12 Abs. 2 der Verfassung von Malta sorgte der Staat für die Berufsausbildung und das Fortkommen (advancement) der Arbeiter.

### 2.3 Exkurs: die internationale Dimension

Über Europa hinaus gibt es verschiedene völkerrechtliche Abkommen und Erklärungen, welche bildungsbezogene Grundrechte schaffen, anerkennen oder fordern.<sup>13</sup> Auch wenn diesen innerstaatlich keine unmittelbare Rechtswirkung und erst recht kein Verfassungsrang zukommt, können sie doch Einfluss auf die Verfassungsexegese entfalten, indem sie Werte verkörpern, die zugleich die deutsche und europäische Verfassungsordnung prägen (vgl. auch Art. II-113 VVE)<sup>14</sup>.

Zu nennen ist zunächst die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die von der UN-Generalversammlung am 10.12.1948 verkündet worden ist. Gem. deren Art. 26 Abs. 1 hat jeder Mensch ein Recht auf Bildung. Dieses Recht ist umfassend angelegt, beschränkt sich also nicht etwa auf die Schulbildung. Ähnliches gilt für Art. 13 Abs. 1 S. 1 des Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966 (sog. Sozialpakt)<sup>15</sup>. Gemäß Art. 2 des Übereinkommens Nr. 140 der Internationalen Arbeitsorganisation vom 24.6.1974 über den bezahlten Bildungsurlaub<sup>16</sup> ist Deutschland verpflichtet, eine Politik festzulegen und durchzuführen, welche die Gewährung von bezahltem Bildungsurlaub fördert.

## 3 Verfassungspositionen der Lernenden

### 3.1 Einschlägige Grundrechtspositionen

Das Grundgesetz kennt kein ausdrückliches Recht auf Bildung und dementsprechend kein Recht auf lebenslanges Lernen. Immerhin verbürgt Art. 2 Abs. 1 GG jedermann das Recht auf eine möglichst ungehinderte Entfaltung seiner Persönlichkeit und damit seiner Anlagen und Befähigungen. Zumindest einige Kernelemente des Rechts auf Bildung sind mithin von Art. 2 Abs. 1 GG erfasst<sup>17</sup>. Entsprechendes gilt für das lebenslange Lernen, das ebenfalls zur Entfaltung der Persönlichkeit beiträgt. Zu nennen ist ferner das in Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte, das die Freiheit der berufsbezogenen Ausbildung umfassend schützt. Soweit das lebenslange Lernen berufsbezogen ist, kann damit Art. 12 Abs. 1 GG greifen<sup>18</sup>.

Aus dem Landesverfassungsrecht können – neben den schon genannten Art. 33 Abs. 2, 48 Abs. 2 S. 2 LV Bbg. – Vorschriften angeführt werden, die jedermann ein „Recht auf Bildung“

<sup>13</sup> Zum Folgenden siehe etwa *Reuter, L.R.*, in: Jach, F.-R./Jenkner, S., 50 Jahre Grundgesetz und Schulverfassung, 2000, S. 17 (29 f.); *Boewer*, in: Münchner Handbuch zum Arbeitsrecht, 2. Aufl. 2000, § 93 Rn. 1.

<sup>14</sup> BVerfG, NJW 2004, 3407 (3408, 3410).

<sup>15</sup> BGBl. II 1973 S.1570; hierzu BVerwG, DVBl. 2002, S. 60 (66).

<sup>16</sup> BGBl. 1976 II S.1526.

<sup>17</sup> Vgl. BVerfGE 45, 400 (417); 96, 288 (304); BVerwGE 56, 155 (158); *Robbers, G.*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl. 1999, Art. 7 Rn. 31, 33; *Niehues, N.*, Schulrecht, 3. Aufl. 2000, Rn. 357; *Reuter*, in: Jach, F.-R./Jenkner, S., 50 Jahre Grundgesetz und Schulverfassung, 2000, 17 (21); *Jarass, H.D.*, DÖV 1995, S. 674 (677); *Hobe, S.*, DÖV 1996, S. 190 (196); *Pieroth, B.*, DVBl. 1994, S. 949 (957); offen lassend BVerfG, NVwZ 1997, S. 781 (782).

<sup>18</sup> Vgl. *Manssen, G.*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl. 1999, Art. 12 Rn. 59 (Volkshochschulen).

zuerkennen<sup>19</sup>. Nach Art. 8 Abs. 1 S. 1 LV M-V hat jeder nach seiner Begabung das Recht auf freien Zugang zu allen öffentlichen Bildungseinrichtungen.

Auf europäischer Ebene schützen Art. 2 Abs. 1 1. ZP-EMRK sowie Art. II-74 Abs. 1 VVE (= 14 Abs. 1 GRC) das Recht auf Bildung.

### 3.2 Wirkungsdimensionen

Die genannten Grundrechte können verschiedene Wirkungsdimensionen entfalten: Abwehr-, Teilhabe- und Leistungsrechte, gerichtet gegen den Staat und u.U. auch gegen private Dritte.

#### 3.2.1 *Recht auf lebenslanges Lernen als Abwehrrecht*

Die abwehrrechtliche Wirkungsdimension tritt am deutlichsten im Wortlaut des Art. 2 1. ZP-EMRK zutage („Niemandem darf das Recht auf Bildung verwehrt werden.“). Sie steht aber auch bei den anderen genannten Grundrechten im Vordergrund. So hat das BVerfG ausgeführt, dass Art. 12 Abs. 1 ein „Abwehrrecht gegen Freiheitsbeschränkungen im Ausbildungswesen“ enthält.<sup>20</sup>

Die abwehrrechtliche Dimension verbürgt die Freiheit zum lebenslangen Lernen. Diese Freiheit umfasst die Entscheidung jedes Bürgers, ob, wann, bei wem und in welchem Umfang er Angebote des lebenslangen Lernens nachfragt. Berücksichtigt man, dass die zentrale Wurzel lebenslangen Lernens das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit ist, stieße eine generelle Verpflichtung zum lebenslangen Lernen durch den Staat auf erhebliche verfassungsrechtliche Hürden, zumal staatlich gesetzte Anreize für das freiwillige lebenslange Lernen ohnehin vielfach das mildere Mittel sein dürften<sup>21</sup>. Dennoch gibt es Konstellationen, für die der zuständige Gesetzgeber Pflichten zur Fortbildung u.Ä. normieren kann (z.B. für Rechtsanwälte, § 43b Abs. 6 BRAO). Hiervon zu unterscheiden ist die Begründung einer Pflicht zur beruflichen Fortbildung durch arbeits- und tarifvertragliche Bestimmungen, die von der Privatautonomie erfasst und nicht als Eingriff in Grundrechte zu werten sind<sup>22</sup>.

#### 3.2.2 *Recht auf lebenslanges Lernen als Teilhaberecht*

Wenn der Staat Angebote für das lebenslange Lernen bereithält, wirkt das Recht auf Bildung als Teilhaberecht. Schon im Wortlaut deutlich angelegt ist der Teilhabecharakter in Art. 8 S. 1 LV M-V: „Jeder hat ... das Recht auf freien Zugang zu allen öffentlichen Bildungseinrichtungen ...“. Dasselbe gilt für Art. 14 Abs. 1 GRC („Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung“)<sup>23</sup>. Teilhaberechtliche Gehalte haben ferner die bildungsrelevanten Freiheitsrechte, so insbesondere Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 12 Abs. 1 GG, ggf. im Zusammenspiel mit dem Sozial-

<sup>19</sup> Z.B. Art. 29 LV Bbg., Art. 4 LV Nds., Art. 20 LV Thür. Andere Landesverfassungen verbürgen das Recht auf Bildung hingegen lediglich jungen Menschen bzw. Kindern, so z.B. Art. 11 Abs. 1 S.1 LV BW, Art. 8 Abs. 1 S.1 LV NRW, Art. 25 LV S-A. – Zum Recht auf Bildung in den Verfassungen der neuen Länder siehe *Dietlein, J.*, Die Grundrechte in den Verfassungen der neuen Bundesländer, 1993, S. 150 ff.

<sup>20</sup> BVerfGE 33, 303 (329); *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth, GG*, 7. Aufl. 2004, Art. 12 Rn. 70; *Epping, V.*, Grundrechte, 2. Aufl. 2004, Rn. 341.

<sup>21</sup> *Lange*, RdJB 2002, S. 273 (281).

<sup>22</sup> *Lange*, RdJB 2002, S. 273 (274); zur arbeitsrechtlichen Dimension siehe *Richter, A./Brüggemann, M.*, AuA 8/2003, S. 28 ff. – Denkbar wäre allenfalls, dass der Gesetzgeber zur Wahrnehmung grundrechtlicher Schutzpflichten tätig wird, um Arbeitnehmer vor unzumutbar belastenden Fortbildungspflichten zu bewahren.

<sup>23</sup> *Bernsdorff, N.*, in: *Meyer, J.*, Kommentar zur Charta der Grundrechte der EU, 2003, Art. 14 Rn. 13, 15; *Streinz, R.*, in: *ders.*, EUV/EGV, 2004, Art. 14 GRC Rn. 6.

staatsprinzip oder dem Gleichheitssatz<sup>24</sup>. Auch Art. 2 Abs. 1 1. ZP-EMRK wird ein Teilhaberecht entnommen<sup>25</sup>. Umfassende Wurzel eines Teilhaberechtes ist der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG<sup>26</sup>.

Sofern die Zugangsvoraussetzungen erfüllt sind und die Kapazität nicht erschöpft ist, erstarkt der Teilhabeanspruch zu einem Zugangs-, d.h. (derivativem) Leistungsanspruch. Der Anspruch erstreckt sich nicht auf die Kostenfreiheit<sup>27</sup>. Genügt die Kapazität nicht, allen Berechtigten den Zugang zu ermöglichen, ist der Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung reduziert<sup>28</sup>. Um eine Kapazitätserschöpfung zu vermeiden, ist die öffentliche Hand objektiv-rechtlich verpflichtet, die vorhandenen Kapazitäten optimal auszunutzen<sup>29</sup>. Dieses Teilhaberecht umfasst in dessen nicht die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten, erstarkt also nicht zum originären Leistungs- und Verschaffungsrecht<sup>30</sup>. Im Übrigen steht das Recht auf Teilhabe unter dem Vorbehalt des Möglichen im Sinne dessen, was der Einzelne vernünftigerweise von der Gesellschaft verlangen kann<sup>31</sup>.

### 3.2.3 *Recht auf lebenslanges Lernen als originäres Leistungsrecht?*

Die Bildungsreformdebatte seit den 60er Jahren hat die sozialstaatliche Dimension des Rechts auf Bildung hervorhoben und versucht, dieses als ein soziales Grundrecht zu entfalten, das alle Stufen des Bildungswesens und damit auch das lebenslange Lernen umfasst<sup>32</sup>. Anknüpfungspunkte für ein derartiges Verständnis des „Rechts auf Bildung“ bieten dem Wortlaut nach einige Landesverfassungen sowie Art. II-74 Abs. 1 VVE (= 14 Abs. 1 GRC), wo der Anspruchscharakter des Bildungsrechts herausgestellt wird.

Ansprüche des Bürgers gegen den Staat könnten z.B. auf Schaffung von – womöglich unentgeltlichen – Angeboten zum lebenslangen Lernen gerichtet sein. Für den Fall der Nutzung von Angeboten privater Anbieter ist ein Anspruch auf staatliche Übernahme der anfallenden Kosten denkbar. Die einschlägigen Grundrechtspositionen können jedoch nicht um eine derartige leistungsrechtliche Komponente angereichert werden.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass Grundrechte in erster Linie Abwehrrechte sind. So wird mit Blick auf Art. 12 GG ein allgemeines Recht auf Ausbildung – ebenso wie ein Recht auf Bereitstellung eines Arbeitsplatzes – abgelehnt<sup>33</sup>. Selbst diejenigen bildungsbezogenen Bestimmungen der Landesverfassungen, die dem Wortlaut nach auf die Verbürgung von Ansprüchen gerichtet sind, werden restriktiv interpretiert. Beispielhaft hierfür ist der „Anspruch auf Erziehung und Bildung“ des Kindes nach Art. 8 Abs. 1 S. 1 LV NRW. Manche verneinen sogar

<sup>24</sup> BVerwG, DVBl. 2002, S. 60 (62); *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 7. Aufl. 2004, Art. 12 Rn. 70, 76; *ders.*, DÖV 1995, S. 674 (675 ff.); *Tettinger, P.J.*, in: *Sachs*, GG, 3. Aufl. 2003, Art. 12 Rn. 139; *Avenarius, H.*, Einführung in das Schulrecht, 2001, S. 9.

<sup>25</sup> *Meyer-Ladewig, J.*, EMRK, 2003, Art. 2 1. ZP Rn. 4; *Avenarius*, Einführung in das Schulrecht, 2001, S. 10.

<sup>26</sup> Siehe *Osterloh, L.*, in: *Sachs*, GG, 3. Aufl. 2003, Art. 3 Rn. 53; *Niehues, N.*, Schulrecht, 3. Aufl. 2000, Rn. 361, 364.

<sup>27</sup> BVerwGE 102, 142 (146 f.); DVBl. 2002, S. 60 (62); VerfGH RP, DVBl. 2005, S. 501 f.

<sup>28</sup> Hierzu allgemein *Osterloh*, in: *Sachs*, GG, 3. Aufl. 2003, Art. 3 Rn. 53 f.; *Tettinger*, in: *Sachs*, GG, Art. 12 Rn. 131 ff.; zum Schulbereich *Niehues*, Schulrecht, 3. Aufl. 2000, Rn. 368 ff.

<sup>29</sup> BVerfGE 43, 291 (326 f.); 54, 173 (191); 59, 172 (211 ff.); 66, 156 (178 f.); 85, 36 (54 f.)

<sup>30</sup> *Tettinger*, in: *Sachs*, GG, 3. Aufl. 2003, Art. 12 Rn. 134 m.w.N.

<sup>31</sup> BVerfGE 33, 303 (333); 43, 291 (314); BVerwG, DVBl. 2002, S. 60 (62).

<sup>32</sup> *Reuter*, in: *Jach, F.-R./Jenker, S.*, 50 Jahre Grundgesetz und Schulverfassung, 2000, S. 17 (36); *Richter, I.*, DÖV 1987, 586 (587). – Allgemein zu sozialen Grundrechten siehe etwa *Murswiek, D.*, HdbStR V, 2. Aufl. 2000, § 112 Rn. 13 und passim.

<sup>33</sup> *Tettinger*, in: *Sachs*, GG, 3. Aufl. 2003, Art. 12 Rn. 135; *Epping*, Grundrechte, 2. Aufl. 2005, Rn. 341.

jeglichen subjektiv-rechtlichen Gehalt und sehen hierin lediglich eine Staatszielbestimmung<sup>34</sup>. Mehrheitlich wird zwar ein Kindesgrundrecht<sup>35</sup> oder zumindest ein grundrechtsgleiches Individualrecht<sup>36</sup> bejaht, dessen Inhalt aber auf ein Abwehr- und Teilhaberecht begrenzt<sup>37</sup>. Ein Verschaffungsanspruch lässt sich Art. 8 Abs. 1 S. 1 LV NRW im Grundsatz nicht entnehmen.<sup>38</sup> Das Bildungsrecht gem. Art. 2 S. 1 1. ZP-EMRK garantiert ebenfalls nicht das Recht darauf, dass Bildungseinrichtungen geschaffen werden<sup>39</sup>; dasselbe gilt für Art. 74 Abs. 1 VVE (=14 Abs. 1 GRC)<sup>40</sup>.

Festzuhalten ist damit, dass die grundrechtlichen Aussagen in Grundgesetz und Landesverfassungen, aber auch in der Europäischen Grundrechte-Charta (bzw. in der Verfassung für Europa) und in der EMRK keine originären Leistungsansprüche gegen den Staat auf aktive Ermöglichung des lebenslangen Lernens verbürgen<sup>41</sup>. Die bildungsbezogenen Grundrechte sind deshalb lediglich insoweit „soziale Grundrechte“, als ihnen derivative Leistungsrechte – sprich: Teilhaberechte – entnommen werden können (oben 3.2.2)<sup>42</sup>. An diesem Befund würde sich auch nichts ändern, wenn in einen Verfassungstext ein ausdrückliches „Recht auf lebenslanges Lernen“ aufgenommen würde<sup>43</sup>.

### 3.2.4 Drittwirkungen des Rechts auf lebenslanges Lernen

Wer das lebenslange Lernen als soziales Grundrecht einordnet, schreibt ihm häufig Drittwirkungen zu: Der Arbeitgeber sei verpflichtet, seine Arbeitnehmer freizustellen, damit diese Angebote des lebenslangen Lernens in Anspruch nehmen können. Fragt man nach Drittwirkungen des Rechts auf lebenslanges Lernen, kann danach unterschieden werden, ob diese schon unmittelbar in der Verfassung angelegt sind oder erst durch den Gesetzgeber normiert werden.

Explizite Aussagen in einer Verfassung zur Drittwirkung des Rechts auf lebenslanges Lernen sind selten. Ein Beispiel ist Art. 33 Abs. 2 LV Bbg.: „Jeder hat ein Recht auf Freistellung zur beruflichen, kulturellen oder politischen Weiterbildung.“ Dabei verbürgt Art. 33 Abs. 2 LV

<sup>34</sup> *Dästner, C.*, LV NRW 2002, 2. Aufl., Art. 8 Rn. 1; vgl. auch OVG Nds., NVwZ-RR 1997, S. 291 (292); *Hopfe*, in: *Linck/Jutzi/Hopfe*, LV Thüringen, 1994, Art. 20 Rn. 3; *Brenner, M.*, *Meine Rechte in der Schule*, 2. Aufl. 2004, S. 73; *Niehues*, *Schulrecht*, 3. Aufl. 2000, Rn. 358.

<sup>35</sup> OVG NRW, OVG 34, 211 (213); NVwZ 1984, S. 806; NVwZ 1987, S. 705 (706); NVwZ-RR 1990, S. 23 (24); *Ennuschat*, in: *Löwer/Tettinger*, LV NRW, 2002, Art. 8 Rn. 7; *Kühne, J.D.*, in: *Geller/Kleinrahm*, LV NRW, Stand: 1994, Art. 8 Anm. 2a aa; *Bothe*, *VVDStRL* 54 (1995), S. 7 (20); *Pieroth*, *DVBl.* 1994, S. 949 (957); ähnlich NdsStGH, NVwZ 1997, S. 267 (270); *Feuchte*, in: *ders.*, LV BW, 1987, Art. 11 Rn. 4, 7; *Baumann-Hasske*, in: *Kunzmann/Haas/Baumann-Hasske*, LV Sachsen, 2. Aufl. 1997, Art. 102 Rn. 1.

<sup>36</sup> *Grawert, R.*, LV NRW, 1998, Art. 8 Anm. 2; *Martina, D.*, *Die Grundrechte der nordrhein-westfälischen Landesverfassung*, 1999, S. 96; so wohl auch OVG NRW, *NWVBl.* 1992, S. 167 (169); *NWVBl.* 1995, S. 478 (480). Ebenso *Mahnke*, LV Sachsen-Anhalt, 1993, Art. 25 Rn. 2; *Müller*, LV Sachsen, 1993, Art. 102 Anm. 1.

<sup>37</sup> OVG NRW, OVG 34, 211 (213); *DVBl.* 1977, S. 458 f.; *Ennuschat*, in: *Löwer/Tettinger*, LV NRW 2002, Art. 8 Rn. 7, 12; *Grawert*, LV NRW, Art. 8 Anm. 3; *Kühne*, in: *Geller/Kleinrahm*, LV NRW, Stand: 1994, Art. 8 Anm. 2a bb; *Ossenbühl, F.*, in: *Grimm/Papier*, *Staats- und Verwaltungsrecht NRW*, 1986, S. 587 (592); *Avenarius*, *Einführung in das Schulrecht*, 2001, S. 10; vgl. ferner *VerfG Bbg.*, NVwZ 2001, S. 912.

<sup>38</sup> Näher *Ennuschat*, in: *Löwer/Tettinger*, LV NRW, 2002, Art. 8 Rn. 13. – Zu einem Leistungs- und Verschaffungsanspruch erstarkt Art. 8 Abs. 1 S. 1 NRW allenfalls dann, wenn das zur Erhaltung des Bildungsgrundrechts notwendige Minimum fehlt. Dies könnte z.B. bejaht werden, wenn einem leistungsstarken Kind in zumutbarer Entfernung kein Schulplatz geboten werden kann, der zur Erlangung der allgemeinen Hochschulreife führt (vgl. § 27 Abs. 2 HRG).

<sup>39</sup> *Meyer-Ladewig*, *EMRK*, 2003, Art. 2 1. ZP Rn. 4.

<sup>40</sup> *Bernsdorff*, in: *J. Meyer*, *Kommentar zur Charta der Grundrechte der EU*, 2003, Art. 14 Rn. 13; *Streinz*, *EUV/EGV*, 2004, Art. 14 GRC Rn. 6.

<sup>41</sup> Siehe auch *Richter, I.*, *Recht der Weiterbildung*, 1993, S. 73.

<sup>42</sup> Vgl. *Badura, P.*, *Staatsrecht*, 3. Aufl. 2003, C Rn. 75.

<sup>43</sup> Ein solches Recht wäre nur „Wortgeklingel“, so *Ehmann, C.*, *RdJB* 2002, S. 227 (234).

Bbg. „lediglich einen Anspruch auf Weiterbildungsfreistellung ohne Fortzahlung des Arbeitsentgelts“, wie sich aus Wortlaut (nicht: „Urlaub“) und Entstehungsgeschichte ergibt<sup>44</sup>.

Weiterreichende drittwirkende Ansprüche werden Arbeitnehmern durch die Gesetzgebung verschafft<sup>45</sup>. Da der Bund von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG keinen umfassenden Gebrauch gemacht hat, um flexibleren und praxisgerechteren Regelungen in Tarifverträgen oder auf Länderebene Raum zu belassen<sup>46</sup>, stehen Landesgesetze im Vordergrund. In vielen Ländern haben Arbeitnehmer einen grundsätzlichen Anspruch auf bezahlten Bildungsurlaub für bis zu fünf Arbeitstage pro Jahr, wobei der Anspruch aus zwei Kalenderjahren zusammengefasst werden kann<sup>47</sup>.

Das BVerfG hat die Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmungen bejaht<sup>48</sup>: Die mit ihnen verbundenen Eingriffe in die Berufs- und Gewerbefreiheit seien durch hinreichende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt, weil lebenslanges Lernen unter den Bedingungen fortwährenden und sich beschleunigenden technischen und sozialen Wandels zur Voraussetzung individueller Selbstbehauptung und gesellschaftlicher Anpassungsfähigkeit im Wechsel der Verhältnisse geworden sei. Da Arbeitnehmer nur begrenzt über ihre Zeit verfügen könnten und Lernen ein Maß an Aufnahmefähigkeit voraussetze, das sich im Anschluss an einen Arbeitstag häufig nicht erreichen lasse, sei es zudem angemessen, Arbeitnehmern die Möglichkeit zur Weiterbildung während der Arbeitszeit zu eröffnen. Dies gelte selbst dann, wenn die Fortbildung ohne Bezug zum Beruf und ohne unmittelbaren Nutzen für den Arbeitgeber sei. Um die Weiterbildungsbereitschaft der Arbeitnehmer zu fördern, sei es schließlich verfassungsrechtlich sogar zulässig, die Arbeitgeber zur Lohnfortzahlung während des Bildungsurlaubs zu verpflichten.

Angemerkt sei, dass die Grundlinie dieser Rechtsprechung in einem gewissen Spannungsverhältnis zur Verortung des Rechts auf lebenslanges Lernen im Grundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG steht: Die freie Entfaltung der Persönlichkeit fällt zuallererst in den Verantwortungsbereich des Einzelnen, hier also des Lernwilligen.

#### 4 Verfassungspositionen der Anbieter des lebenslangen Lernens

Grundrechte schützen nicht nur die Lernenden, sondern auch die Anbieter des lebenslangen Lernens, sofern diese grundrechtsfähig sind. Der Anbieterkreis ist sehr vielfältig zusammengesetzt: private (gewerbliche oder gemeinnützige) Veranstalter, Einrichtungen des Staates, der

<sup>44</sup> VerfG Bbg., Urteil vom 14.7.1994 – VfGBbg 8/94 (= LVerfGE 2, 117). Siehe hierzu *Benstz, U./Franke, D.*, in: Simon/Franke/Sachs, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 6 Rn. 34 (S. 124).

<sup>45</sup> Siehe die Überblicke – auch zur einschlägigen Rechtsprechungspraxis – bei *Düwell, F.J.*, BB 1994, 637 ff.; *Ehrmann, RdJB 2002*, S. 227 (232 f.); *Gilberg, D.*, AuA 2000, S. 576 ff.

<sup>46</sup> *Boewer*, in: Münchner Handbuch zum Arbeitsrecht, 2. Aufl. 2000, Rn. 1, unter Hinweis auf BT-Dr. 7/5355 und 10/6085, S. 17; *Ehrmann, RdJB 2002*, S. 227 – Zu den tarifvertraglichen Regelungen siehe *Heidemann, W.*, RdJB 2002, S. 282 ff.

<sup>47</sup> Z.B. §§ 3 Abs. 1, 7 des Gesetzes zur Freistellung von Arbeitnehmern zum Zwecke der beruflichen und politischen Weiterbildung (Arbeitnehmerweiterbildungsgesetz NRW) vom 6.11.1984 (GVBl. S. 678), zul. geändert am 28.3.2000 (GVBl. S. 361). – Die Möglichkeit eines Bildungsurlaubs nutzt nur ein kleiner Teil der Arbeitnehmer; so *Ehrmann, RdJB 2002*, 227 (232). – Keine Bildungsurlaubsgesetze haben Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen; hierzu *Ehrmann, a.a.O.*; vgl. hierzu auch *Schmidt-Lauff*, in diesem Heft, S. 221.

<sup>48</sup> Grundlegend BVerfGE 77, 308 (332 ff.); siehe ferner BVerfG, DB 1992, 841 f. = NZA 1992, 641 f.; BAG, DB 1994, 582 f.; zuletzt ArbG Celle, Urt. vom 7.5.2003 – 2 Ca 164/02 (juris-Dokument Nr. KARE600008814). – Die Notwendigkeit des lebenslangen Lernens kann unter Berücksichtigung des durch Art. 12 Abs. 1 GG vermittelten Schutzes der Berufsfreiheit einen Anspruch auf *unbezahlten* Sonderurlaub begründen, wenn ein Arbeitnehmer ein Studium aufnehmen will; so BAGE 99, S. 274 (278).

Kommunen und anderer Träger hoheitlicher Gewalt (z.B. Hochschulen, Kammern) sowie kirchliche Träger.

Grundrechtlichen Schutz der privaten Veranstalter vermittelt zunächst die Berufs- und Gewerbefreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG (ggf. i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG), auf die sich jedenfalls gewerbliche Anbieter berufen können. Nach verbreiteter Auffassung kann der Grundrechtsschutz der Berufsfreiheit zudem auch gemeinnützig tätigen Anbietern zukommen<sup>49</sup>. Wer dies verneint, wird die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 GG heranziehen können, die im Übrigen auch EU-ausländische Anbieter schützt. Kirchen und ihre Untergliederungen als Träger der Erwachsenenbildung können sich auf die Religionsfreiheit gem. Art. 4 Abs. 1 und 2 GG sowie auf Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 Abs. 3, 138 Abs. 2 WRV berufen<sup>50</sup>. Die Tätigkeit der Kommunen im Bereich des lebenslangen Lernens (z.B. Volkshochschulen) unterfällt der verfassungsrechtlich verankerten Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG<sup>51</sup>. Soweit Angebote der Hochschulen zum lebenslangen Lernen (vgl. § 2 Abs. 1 HRG: Weiterbildung) als wissenschaftliche Lehre qualifiziert werden können, greift die Wissenschaftsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 3 GG<sup>52</sup>. Eine weitere Verstärkung findet die Rechtsposition der Anbieter im Gemeinschaftsrecht. Ihnen stehen die Grundfreiheiten des EG-Vertrages, namentlich die Niederlassungs- und die Dienstleistungsfreiheit (Art. 43, 49 EG = III-137, 144 VVE) sowie gem. Art. 14 Abs. 3 GRC (= II-74 Abs. 3 VVE) die Freiheit zur Gründung von Lehranstalten zu, welche nach der Erläuterung des Präsidiums des Grundrechte-Konvents ein Aspekt der unternehmerischen Freiheit sei<sup>53</sup>.

Stellt man auf die Grundrechte privater Anbieter ab, steht wiederum die abwehrrechtliche Dimension im Vordergrund, die z.B. greifen kann, wenn der Staat belastende Vorgaben für deren Tätigkeit festlegt. Lebhaft diskutiert wird, ob die Grundrechte privater Marktakteure auch die Abwehr staatlicher Konkurrenz ermöglichen. Manche Literaturstimme bejaht für karitative Einrichtungen einen Schutz vor staatlicher Konkurrenz<sup>54</sup>. Mit Blick auf gewerbliche Tätigkeiten wird vielfach vertreten, dass die staatliche Wettbewerbssteilnahme als faktischer Eingriff in die Berufs- und Gewerbefreiheit privater Wettbewerber zu werten sei<sup>55</sup>. Demgegenüber betont die Rechtsprechung seit langem, dass die Grundrechte keinen Schutz vor Konkurrenz, auch nicht vor staatlicher Konkurrenz vermitteln, solange der staatlichen Wirtschaftstätigkeit keine monopolisierende Wirkung zukommt<sup>56</sup>. Speziell für den Bildungssektor geht die Rechtsprechung im Übrigen davon aus, dass die Privatschulfreiheit es dem Staat nicht verwehrt, öffentliche Schulen im Einzugsbereich einer Privatschule zu errichten, selbst wenn dadurch die wirtschaftliche Grundlage der Privatschule beeinträchtigt wird<sup>57</sup>. Dasselbe gilt für private Hochschulen im

<sup>49</sup> BVerwG, JZ 1995, 94 (95); *Isensee, J.*, HdStKirchR II, 1995, 2. Aufl., S. 665 (707 f.); zurückhaltend *Tettinger*, in: Sachs, GG, 3. Aufl. 2003, Art. 12 Rn. 22.

<sup>50</sup> Vgl. v. *Campanhausen, A.*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 3, 4. Aufl. 2001, Art. 140/137 WRV Rn. 75.

<sup>51</sup> Vgl. BVerfGE 6, 104 (116); *Stern, K.*, BK-GG, Zweibt. 1964, Art. 28 Rn. 89.

<sup>52</sup> Vgl. *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 7. Aufl. 2004, Art. 5 Rn. 123. – Zum lebenslangen Lernen in Form des Seniorenstudiums als wissenschaftlicher Weiterbildung siehe jüngst VG Gera, Beschluss vom 27.8.2004 – 2 E 1066/04 GE (= juris-Dokument Nr. MWRE116780400).

<sup>53</sup> Hierzu – unter dem Blickwinkel der Privatschulfreiheit – *Ennuschat*, RdJB 2003, S. 436 ff.

<sup>54</sup> Siehe etwa *Isensee*, HdbStKirchR II, 2. Aufl. 1995, S. 665 (742).

<sup>55</sup> Etwa *Tettinger*, in: Sachs, GG, 3. Aufl. 2003, Art. 12 Rn. 73 m.w.N.; *Storr, S.*, Der Staat als Unternehmer, 2001, S. 175 f.; *Weiß, W.*, Privatisierung und Staatsaufgaben, 2002, S. 263; *Dietlein, J.*, UTR 58 (2001), S. 359 (364 f., 377); *Hösch, U.*, WiVerw 2000, S. 159 (179); *Pielow, J.-C.*, NWVBl. 1999, S. 369 (376).

<sup>56</sup> BVerwGE 39, 329 (336); 71, 183 (193); DVBl. 1996, 152 (153); ähnlich VerfGH RP, NVwZ 2000, S. 801 (802); VGH BW, NJW 1995, S. 274; OVG NRW, DÖV 1986, S. 339 (341); OGL Düsseldorf, NVwZ 2000, S. 111 (112); LG Offenburg, NVwZ 2000, S. 717; zustimmend etwa *Hellermann, J.*, Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung, 2000, S. 165.

<sup>57</sup> BVerfGE 37, 314 (319); ebenso *Ennuschat*, in: Löwer/Tettinger, LV NRW, 2002, Art. 8 Rn. 87; *Hopfe*, in: Linck/Jutzi/Hopfe, LV Thüringen, 1994, Art. 26 Rn. 10.

Verhältnis zu öffentlichen Hochschulen<sup>58</sup>. Einfachgesetzlich ist die Tätigkeit der Kommunen im Bildungssektor besonders abgesichert (z.B. § 107 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 tir. 1 GO NRW).

Um erschwingliche Angebote für einen breiten Nutzerkreis anbieten zu können, sind die Anbieter vielfach auf staatliche Zuschüsse angewiesen, sodass sich die Frage stellt, ob sich aus Verfassungsnormen ein Förderanspruch ableiten lässt. Die Grundrechte – und dort namentlich Art. 12 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG – sind primär Abwehrrechte ohne leistungsrechtlichen Gehalt. Dasselbe gilt für Art. 2 S. 1 1. ZP-EMRK, der gleichfalls keine Förderansprüche begründet<sup>59</sup>. Soweit die Landesverfassungen dem Staat die Pflicht zur Förderung der Erwachsenenbildung auferlegen, entspricht der Förderpflicht kein Förderanspruch<sup>60</sup>. Gleichwohl können den Anbietern (derivative) Förderansprüche zustehen, und zwar auf Grundlage von Art. 3 Abs. 1 GG: Wenn der Staat Fördermittel bereitstellt, entsteht ein Anspruch auf gleichheitsgerechte Teilhabe.

## 5 Verfassungsauftrag zur Förderung des lebenslangen Lernens

Deutschland hat beim lebenslangen Lernen beträchtlichen Nachholbedarf: Nahmen 2003 in Schweden 34,2% an Veranstaltungen der Fort- und Weiterbildung teil, waren es in Deutschland nur 5,8%; im EU-Schnitt waren es immerhin 9,0% (bezogen auf die bisherigen 15 Mitglieder sogar 9,7%)<sup>61</sup>. Tatsächlich besteht somit die Notwendigkeit zur Förderung des lebenslangen Lernens. Ausdrückliche Verfassungsaufträge<sup>62</sup> zur Förderung der Erwachsenen- und Weiterbildung finden sich in einigen europäischen Verfassungen (oben B.II.3.) sowie in vielen Landesverfassungen (z.B. in Art. 17 LV NRW).

### 5.1 Grundlagen und Inhalt des Förderauftrages

Ein solcher Verfassungsauftrag ergibt sich keineswegs nur aus den Bestimmungen der Landesverfassungen zur Erwachsenenbildung, findet vielmehr auch eine Grundlage im Grundgesetz.

Die Förderpflicht wurzelt zunächst in Art. 7 Abs. 1 GG, der die Verantwortung des Staates für den Schulbereich festschreibt. Bei einer nicht unbeträchtlichen Zahl von Schülerinnen und Schülern erweist sich, dass der Staat seine Erziehungs- und Bildungsziele nicht erreicht, d.h. die jungen Menschen nicht hinreichend auf die „Mannigfaltigkeit der Lebens- und Berufsaufgaben“ (Art. 10 Abs. 1 S. 2 LV NRW) vorbereitet, somit den Anspruch der Kinder und Jugendlichen auf Erziehung und Bildung (z.B. Art. 8 Abs. 1 S. 1 LV NRW) nicht erfüllt. Angebote des lebenslangen Lernens kompensieren staatliche Versäumnisse während der Schulzeit. In Art. 29

<sup>58</sup> BVerfGE 37, 314 (319). Bei kirchlichen Hochschulen sind jedoch die kirchenvertraglichen Bindungen – und hier insbesondere die Freundschaftsklauseln – zu beachten; dazu *Ennuschat*, in: *Leuze/Epping*, HG NRW, Stand: Dez. 2002, § 117 Rn. 39.

<sup>59</sup> *Frowein, J.A.*, in: *Frowein/Peukert*, EMRK 1996, 2. Aufl., Art. 2 1. ZP Rn. 9; *Meyer-Ladewig*, EMRK 2003, Art. 2 1. ZP Rn. 9; *Ennuschat*, RdJB 2003, S. 436 (442).

<sup>60</sup> *Ennuschat*, in: *Löwer/Tettinger*, LV NRW, 2002, Art. 17 Rn. 7; *Lange, A.*, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der freien Träger der Erwachsenenbildung, 1977, S. 157; anders *Baumann-Hasske*, in: *Kunzmann/Haas/Baumann-Hasske*, LV Sachsen, 1997, Art. 108 Rn. 3: „möglicherweise ein Anspruch“.

<sup>61</sup> Angaben nach FAZ, Nr. 244 vom 19.10.2004, S. 19; vgl. hierzu auch *Dobischat*, in diesem Heft, S. 156.

<sup>62</sup> *Ennuschat*, in: *Löwer/Tettinger*, LV NRW, 2002, Art. 17 Rn. 4; ebenso *Neumann, H.*, Die Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, 1996, Art. 35 Rn. 3 (zu Art. 35 LV Brem.); ähnlich *Benstz/Franke*, in: *Simon/Franke/Sachs*, Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, § 6 Rn. 34: Staatsziel (zu Art. 33 II LV Bbg.); Staatsziel; *Füsssel*, in: *Krönig, V./Pottschmidt, G./Preuß, U.K./Rinken, A.*, Handbuch der Bremischen Verfassung, 1991, S. 204: Programmsatz (zu Art. 35 LV Brem.).

Abs. 1 der Verfassung von Südafrika ist dies ausdrücklich zugrunde gelegt<sup>63</sup>, aber auch von aktueller Relevanz für Deutschland, wenn nahezu ein Viertel der 15-Jährigen im PISA-Test eklatante Defizite in der Lesefähigkeit offenbart. Der Kompensationsgedanke<sup>64</sup> greift dabei nicht nur, wenn die Basisbildung versäumt worden ist, sondern auch dann, wenn Schüler nur einen Schulabschluss erlangen, der ihren Anlagen und Neigungen (vgl. Art. 10 Abs. 1 S. 2 LV NRW) nicht angemessen entspricht.

Weitere Wurzel der Förderpflicht ist der Verfassungsauftrag zur Wirtschaftsförderung, der sich insbesondere aus den objektiv-rechtlichen Gehalten der Berufs- und Gewerbefreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG ableitet; Ausdruck der staatlichen Verantwortung für das wirtschaftliche Gedeihen sind ferner Art. 74 Abs. 1 Nrn. 11 und 16, Art. 88 S. 2 sowie Art. 109 Abs. 2 GG.<sup>65</sup> Anknüpfungspunkt für eine Förderpflicht sind ferner die objektiven Gehalte des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG). Schließlich kann das Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) zur Herleitung eines staatlichen Förderauftrages mit Blick auf das lebenslange Lernen fruchtbar gemacht werden.

Der Verfassungsauftrag zur Förderung des lebenslangen Lernens entspricht im Ansatz den ausdrücklichen Gewährleistungsaufträgen des Grundgesetzes (Art. 87e, 87f GG). Gemeinsamer Hintergrund solcher Förderaufträge ist die besondere Gemeinwohlrelevanz des jeweiligen Lebensbereichs. Reichweite und Dichte eines verfassungsrechtlichen Förderauftrages lassen sich nicht im Detail den verfassungsrechtlichen Vorgaben entnehmen. Insoweit ist der Gesetzgeber zur Konkretisierung berufen. Einige Grundanforderungen, welche die Angebote des lebenslangen Lernens in ihrer Gesamtheit erfüllen müssen, können – in Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips und in vorsichtiger Anlehnung an Art. 87f Abs. 1 GG – immerhin formuliert werden: Die Angebote müssen flächendeckend erbracht werden, allgemein zugänglich und erschwinglich sein sowie qualitative Mindeststandards erfüllen<sup>66</sup>.

## 5.2 Instrumente zur Erfüllung des Förderauftrages

In Wahrnehmung seines Förderauftrages wird der Staat schon vor dem Hintergrund der Berufs- und Gewerbefreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG zunächst prüfen, ob er sich allein auf die Marktkräfte verlassen kann, damit hinreichende Angebote für das lebenslange Lernen bereitgestellt werden. Befürchtet er ein Marktversagen, d.h. eine Unter- oder Schlechtversorgung, stehen dem Staat im Modell vier einander ggf. ergänzende Korrekturmittel zur Verfügung, von denen zwei auf den Markt und zwei auf das Monopol setzen: Ein erstes Mittel ist die Regulierung privater Angebote, etwa durch eine Subventionierung defizitärer Angebote, die mit Auflagen verknüpft wird. Zweites Mittel sind staatliche Angebote zur Ergänzung der privaten Angebote, vor allem um Angebotslücken zu füllen. Drittes und viertes, im vorliegenden Kontext freilich kaum denkbare Mittel wären ein Privat- oder Staatsmonopol.

Die Grundrechte auf Seiten der Nachfrager wie Anbieter legen ein plurales System des lebenslangen Lernens nahe, das privaten und kirchlichen Angeboten eine bedeutsame Rolle zuweist. So gehen die Landesverfassungen im Bereich der Erwachsenenbildung von einem Nebeneinander öffentlicher, kirchlicher und sonstiger freier Träger aus. Ein Subsidiaritätsverhältnis

<sup>63</sup> „Everyone has the right (a) to a basic education, including adult basic education; and (b) to further education, which the state, through reasonable measures, must make progressively available and accessible.“ – Zu Art. 29 der Verfassung Südafrikas siehe *Grupp, T.M.*, Südafrikas neue Verfassung, 1999, S. 79 ff.

<sup>64</sup> Siehe auch *Richter*, DÖV 1987, S. 586 (588).

<sup>65</sup> Hierzu näher *Tettinger*, in: Sachs, GG, 3. Aufl. 2003, Art. 12 Rn. 14a; *Badura*, FS Stern, 1997, S. 409 (418).

<sup>66</sup> Zur Erschwinglichkeit siehe BVerwG, DVBl. 2002, S. 60 (62); vgl. ferner – aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht – *Ennuschat*, WissR 36, 2003, S. 187 (197, 202 f.).

nis in die eine oder andere Richtung besteht nicht<sup>67</sup>. Ein Versuch, kirchliche und private Erwachsenenbildung durch einseitige Förderung staatlicher Angebote zu verdrängen, wäre mit den Landesverfassungen nicht zu vereinbaren<sup>68</sup>. Den öffentlichen Trägern verbleibt eine wesentliche Funktion zur Marktergänzung. So können Marktlücken sowohl in der Fläche, vor allem im ländlichen Raum, als auch bezogen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen (etwa ältere Menschen) auftreten.

Ein Instrument der Markt Korrektur – um Flächendeckung, allgemeine Zugänglichkeit, Er-schwinglichkeit und Mindestqualität der Angebote des lebenslangen Lernens zu gewährleisten – ist z.B. die Unterstützung der Angebote privater Veranstalter für das lebenslange Lernen (Finanzzuwendungen an die Anbieter oder Kunden, Überlassung von Räumen, Steuervergünstigungen etc.). Die Förderung privater Einrichtungen kann durch Land und Gemeinden an Voraussetzungen gebunden werden, z.B. um qualitative Mindeststandards zu sichern. Weitergehende Kontrollrechte (Fachaufsicht) können bei der Berechtigung zur Verleihung von Bildungsabschlüssen greifen, insbes. im Bereich beruflicher Weiterbildung. Bei jeder (mittelbaren) staatlichen Einflussnahme auf die Inhalte der Erwachsenenbildung sind die Anbietergrundrechte zu berücksichtigen<sup>69</sup>.

## 6 Resümee

Dem grundrechtlichen Schutz des lebenslangen Lernens kommt ein Doppelcharakter zu<sup>70</sup>. Zum einen und in erster Linie ist lebenslanges Lernen Ausdruck der freien Entfaltung der Persönlichkeit und damit die Verwirklichung eines Freiheitsrechts. Die Verantwortung für das lebenslange Lernen liegt deshalb zuvörderst beim Bürger selbst, wobei diese Verantwortung auch eine finanzielle Komponente hat<sup>71</sup>. Zum anderen sind die objektiv-rechtlichen Gehalte der einschlägigen Grundrechtspositionen Grundlage für einen an den Staat gerichteten Auftrag, die Möglichkeit zum lebenslangen Lernen effektiv zu gewährleisten. Diese zweite Wirkungsdimension kann man mit dem Etikett „soziales Grundrecht“ versehen, wobei dann das Missverständnis zu vermeiden ist, dass daraus originäre Ansprüche des Bürgers auf für ihn kostenfreie Angebote für das lebenslange Lernen abzuleiten wären.

*Verf.: Prof. Dr. Jörg Ennuschat, Forschungsstelle Bildungsrecht in Europa, Fach D 111, Universität Konstanz, 78457 Konstanz*

<sup>67</sup> Ennuschat, in: Löwer/Tettinger, LV NRW, 2002, Art. 17 Rn. 8; Lange, A., Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der freien Träger der Erwachsenenbildung, 1977, S. 75.

<sup>68</sup> Ennuschat, in: Löwer/Tettinger, LV NRW, 2002, Art. 17 Rn. 8; Losch, B., HdbStKirch II, 2. Aufl. 1995, S. 639 (652).

<sup>69</sup> Dästner, LV NRW, 2. Aufl. 2002, Art. 17 Rn. 3; Ennuschat, in: Löwer/Tettinger, LV NRW, 2002, Art. 17 Rn. 6; Losch, B., Ordnungsgrundsätze der Weiterbildung, 1988, S. 52 f.

<sup>70</sup> Vgl. Jenkner, S., in: F.-R.-Jach/S. Jenkner, 50 Jahre Grundgesetz und Schulverfassung, 2000, S. 1 (5 f.).

<sup>71</sup> Siehe die Empfehlungen der auf Beschluss des Bundestages eingesetzten Unabhängigen Expertenkommission „Finanzierung Lebenslangen Lernens“ (Schlussbericht vom 28.7.2004, BT-Dr. 15/3636), der stärker die finanzielle Eigenbeteiligung der Lernenden vorschlägt, zugleich aber staatliche Anreize anmahnt (z.B. Förderung eines Bildungssparens oder steuerliche Begünstigungen). Dazu McGaw, B., AuA 11/2003, S. 5 f.; Marx, F.J., BB 2003, S. 2267 ff., sowie Krug, in diesem Heft, S. 236.