



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Freistellung für Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements

Freistellung für Qualifizierungsmaßnahmen im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 008/24
Abschluss der Arbeit: 28.02.2024 (zugleich letzter Abruf aller Internetquellen)
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Gesetzgebungskompetenz	5
3.	Bundesbildungsgesetze	6
4.	Bildungsgesetze der Länder	8

1. Einleitung

An die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurde die Fragestellung herangezogen, inwieweit auf Bundesebene eine Freistellung in Anlehnung an die Regelungen zum Bildungsurlaub für Maßnahmen, die der Qualifizierung für ein Ehrenamt dienen oder für Tätigkeiten im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements, erfolgen könnte.

Bezahlter Bildungsurlaub ist nach Art. 1 des Übereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) Nr. 140 vom 24. Juni 1974 über den bezahlten Bildungsurlaub ein Urlaub, der einem Arbeitnehmer zu Bildungszwecken für eine bestimmte Dauer während der Arbeitszeit und bei Zahlung angemessener finanzieller Leistung gewährt wird. Zweck des Bildungsurlaubs ist nach Art. 2 des Übereinkommens die Berufsbildung, die allgemeine und politische Bildung sowie die gewerkschaftliche Bildung.¹

Ein Ehrenamt ist im ursprünglichen Sinn ein Engagement in öffentlichen Funktionen. Im Allgemeinen wird darunter altruistisches Handeln verstanden, bei dem eine Einzelperson oder eine Gruppe freiwillig und unentgeltlich Arbeit leistet. Grundsätzlich ist die Ausübung eines Ehrenamts in Deutschland durch das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit auf Basis des Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz (GG) und die daraus abgeleitete Allgemeine Handlungsfreiheit sowie durch das Grundrecht auf Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG geschützt.²

Ehrenamtliche Tätigkeiten sind bisher nicht eindeutig von anderen Verrichtungen wie zum Beispiel familiären oder nachbarschaftlichen Arbeiten abgegrenzt worden. Gemeinsames Merkmal ehrenamtlicher Tätigkeiten ist, dass sie freiwillig, unentgeltlich und gemeinwohlorientiert sind.³

Bürgerschaftliches Engagement ist ebenfalls freiwillig, findet im öffentlichen Raum statt, ist gemeinschaftsbezogen, trägt zum Allgemeinwohl bei und ist nicht auf materiellen Gewinn gerichtet. Menschen engagieren sich demnach für Zwecke, die über persönliche Interessen und privaten Nutzen hinausgehen. Die Ausrichtung des Engagements ist gemeinschaftlich oder gesellschaftlich orientiert. Engagement ist Ausdruck gesellschaftlicher Mitgestaltung und Mitverantwortung und setzt „Vorstellungen eines guten Lebens für den Einzelnen und die Gemeinschaft“ um.⁴

Bürgerschaftliches Engagement und die Ausübung von Ehrenämtern sind für den gesellschaftlichen Zusammenhalt in Deutschland von großer Bedeutung. Deshalb sollen Menschen, die sich bürgerschaftlich engagieren oder ehrenamtlich tätig sind, vom Staat unterstützt und ihr Engagement gestärkt werden.

1 BGBl. II 1976, S. 1526.

2 Diesem Sachstand liegen zum Teil frühere Beiträge der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zur selben Thematik zugrunde.

3 *Petzschke*: Ehrenamt und Rechtsordnung, Regelung ehrenamtlichen und freiwilligen Engagements, Berlin, VWF 2004, S. 7 ff.

4 Dritter Engagementbericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bundestagsdrucksache 19/19320, S. 42, 43.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Bund als Gesetzgeber Regelungen schaffen könnte, um Freistellungen für die Qualifizierung zur Ausübung von Ehrenämtern beziehungsweise für bürgerschaftliches Engagement zu ermöglichen.

2. Gesetzgebungskompetenz

Grundsätzlich liegt die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 70 GG bei den Ländern. Der Bund darf Gesetze nur dann erlassen, wenn und soweit das Grundgesetz ihn hierzu ausdrücklich ermächtigt. Die wichtigsten Kompetenzzuweisungen für den Bund finden sich in den Art. 70 ff. GG.⁵

Nach Art. 71 GG haben die Länder im Bereich der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes die Befugnis zur Gesetzgebung nur dann, wenn und soweit sie hierzu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden. Nach Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.

Ob der Bund über eine Regelungsbefugnis für ehrenamtlich Tätige und die damit in Verbindung stehenden Qualifizierungsmaßnahmen verfügt, ist abhängig von der Frage, welches Rechtsgebiet neu geregelt werden soll. Für die Bereiche des bürgerlichen Rechts, des Vereinsrechts sowie des Arbeitsrechts macht der Bund von der Möglichkeit seiner Gesetzgebungsbefugnis im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung in Art. 72, 74 Abs. 1 Nr. 1, 3 und 12 GG Gebrauch.

Soweit es sich bei Qualifizierungsmaßnahmen für die Ausübung eines Ehrenamts um eine Bildungsmaßnahme handelt, liegt die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Bildungswesens im Wesentlichen bei den Bundesländern im Rahmen ihrer Kulturhoheit (Art. 30, 70 GG). Der Bund kann und darf nur insoweit regelnd tätig werden, als ihn das Grundgesetz ausdrücklich dazu ermächtigt. Dies gilt beispielsweise für den betrieblichen Teil der Berufsbildung, für den die Gesetzgebungskompetenz insbesondere aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft) und Nr. 12 (Arbeitsrecht) abgeleitet wird.⁶

Der Bund kann die berufliche Bildung jedoch nach Art. 72 Abs. 2 GG nur dann regeln, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Der Bund darf also nur tätig werden, wenn eine Vielfalt oder ein Fehlen landesrechtlicher Regelungen gewichtige Nachteile mit sich bringen, die nur durch eine übergeordnete Regelung abzuwenden sind.⁷ Eine bundesgesetzliche Regelung ist immer dann nicht erforderlich, wenn ihr die Eignung fehlt, die in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Voraussetzungen zu er-

5 Seiler in: BeckOK, Epping/Hillgruber, 56. Edition, Stand: 15. August 2023, GG, Art. 70, vor Rn. 1.

6 Siehe auch WD 3-3000-424/10, S. 4, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/590014/%E2%80%8B0c7c049e50efdce64c01e2191273be0f/%E2%80%8BWD-3-391-18-pdf-data.pdf>, Anlage 4.

7 Seiler in: BeckOK, Epping/Hillgruber, 56. Edition, Stand: 15. August 2023, GG, Art. 72, Rn. 10.

reichen oder wenn diese Ziele nach der gegenwärtigen Rechtslage in den Ländern bereits verwirklicht sind oder in angemessener Zeit verwirklicht werden können.⁸ Fehlt es an der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung im Sinne von Art. 72 Abs. 2 GG, verbleibt es bei der Gesetzgebungskompetenz der Länder.⁹

Das Rechtsgut der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ dürfte im Bereich der beruflichen Bildung generell nicht bedroht sein, da sich die Lebensverhältnisse in den Ländern ohne bundesgesetzliche Regelung nicht in gefährdender Weise auseinanderentwickeln werden. Eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen (wie beispielsweise eine erhebliche Rechtsunsicherheit), die die Rechtseinheit gefährden, dürfte für die Regelungen der beruflichen Bildung ebenfalls nicht zu erwarten sein. Die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung aus dem Aspekt der „Wirtschaftseinheit“ wird im Allgemeinen daraus hergeleitet, dass die wirtschaftliche Integration und die Einheitlichkeit des Wirtschaftsraums gewährleistet werden soll. Dies ist für den Bereich der beruflichen Bildung immer dann anzunehmen, wenn das Gesetz die Einheitlichkeit der beruflichen Ausbildung sicherstellen oder für gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Berufen oder Gewerben im Bundegebiet sorgen muss.¹⁰

Im Bereich der Weiterbildung ist zu unterscheiden, ob es sich um berufliche, allgemeine oder politische Weiterbildung handelt. Lediglich für die berufliche Weiterbildung kann der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und 12 GG in Verbindung mit Art. 72 Abs. 2 GG von seiner Regelungskompetenz Gebrauch machen. Für die allgemeine und politische Weiterbildung liegt die Gesetzgebungskompetenz hingegen ausschließlich bei den Ländern.

3. Bundesbildungsgesetze

In die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 GG im Bereich der Weiterbildung fallen die außerschulische berufliche Weiterbildung und die individuelle Ausbildungsförderung einschließlich der Ausbildungsbeihilfen für alle Bildungsbereiche. Hinzu kommt grundsätzlich, soweit die sonstigen Voraussetzungen des Art. 104b GG erfüllt sind, die Kompetenz des Bundes zur Gewährung von Finanzhilfen im Bereich der außerschulischen beruflichen Bildung und Weiterbildung. Der Bund kann Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung auch auf ungeschriebene Finanzierungs Kompetenzen stützen, soweit die Voraussetzungen hierzu im Einzelfall gegeben sind.¹¹

8 Kment in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Auflage 2022, GG, Art. 72, Rn. 18.

9 Uhle in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 102. Ergänzungslieferung August 2023, GG, Art. 72, Rn. 127.

10 Siehe auch WD 3-3000-424/10, S. 8, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/590014/%E2%80%8B0c7c049e50efdce64c01e2191273be0f/%E2%80%8BWD-3-391-18-pdf-data.pdf>, Anlage 4.

11 Siehe auch WD 8-3000-149/19, S. 4, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/710954/79bb0acaaa9c43bbc40931d6f6441aa/WD-8-149-19-pdf.pdf>.

Für die berufliche Weiterbildung sind auf Bundesebene insbesondere folgende Gesetze hervorzuheben:¹²

- Das Sozialgesetzbuch Erstes Buch (SGB I) regelt unter anderem die Grundlagen des Rechts auf berufliche Weiterbildung.
- Das Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) regelt die berufliche Anpassungs- und Aufstiegsfortbildung, die Umschulung und Einarbeitung in bestimmten Fällen.
- Das Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) regelt die Freistellung von Betriebsräten und Vertrauensleuten für Weiterbildungsmaßnahmen.
- Das Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) regelt das Recht auf Teilnahme von Personalratsmitgliedern an Schulungen, soweit diese Kenntnisse vermitteln, die für die Tätigkeit im Personalrat erforderlich sind.
- Das Berufsbildungsgesetz (BBiG) regelt Fragen der Ordnung, Durchführung und Zuständigkeiten der beruflichen Fortbildung und Umschulung.
- Das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) begründet einen Rechtsanspruch auf individuelle Ausbildungsförderung. Bei der Weiterbildung betrifft diese Möglichkeit vor allem Jugendliche und Erwachsene, die über den zweiten Bildungsweg ihr Abitur nachholen.
- Das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG, „Meister-BAföG“) regelt die Förderung der beruflichen Fortbildung für Absolventen von Erstausbildungsgängen.
- Das Fernunterrichtsschutzgesetz (FernUSG) regelt die Rechte und Pflichten der Teilnehmer und Anbieter des Fernunterrichts.

Ein Anspruch auf einen allgemeinen Bildungsurlaub ist weder durch Bundesgesetz noch bundeseinheitlich durch gleichlautende Landesgesetze geregelt und nach derzeitigen Erkenntnissen auch nicht vorgesehen. Lediglich für Mitglieder von Betriebsräten und Jugend- und Auszubildendenvertretungen, Vertrauensleute der schwerbehinderten Menschen sowie Betriebsärzte und Fachkräfte für Arbeitssicherheit besteht ein Anspruch auf bezahlte Freistellung zur Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen nach den jeweils geltenden bundesgesetzlichen Regelungen.

Für Bundesbeamte besteht ebenfalls keine bundesgesetzliche Regelung über die Gewährung von Bildungsurlaub. Vielmehr gilt die Verordnung über den Sonderurlaub für Bundesbeamtinnen und Bundesbeamte sowie Richterinnen und Richter des Bundes – Sonderurlaubsverordnung – (SUrlVO). In der Verordnung sind unter anderem auch Tatbestände geregelt, die dem Zweck der

12 Eine Zusammenstellung aller Bundesgesetze, die die berufliche Weiterbildung betreffen, findet sich im Internet-auftritt des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung, abrufbar unter: <https://wb-web.de/dossiers/recht-weiterbildung/folge-1-gesetzliche-rahmenbedingungen-auf-eu-bundes-und-landesebene/bundesbildungs-gesetze.html>.

Weiterbildung und auch der Wahrnehmung eines Ehrenamts dienen (§§ 5, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 16 SUrlVO).

Eine vergleichbare Regelung zur Sonderurlaubsverordnung besteht für Tarifbeschäftigte des Bundes nicht. Da der Bund bisher von der Möglichkeit die Arbeitnehmerweiterbildung zu regeln, keinen Gebrauch gemacht hat, greifen für die Tarifbeschäftigten des Bundes die bestehenden landesrechtlichen Regelungen.

Darüber hinaus sehen verschiedene Tarifverträge einen – meist unbezahlten – Anspruch auf Bildungsurlaub vor.

4. Bildungsgesetze der Länder

Für die allgemeine und politische Weiterbildung sind die einzelnen Bundesländer im Rahmen ihrer Kulturhoheit zuständig. Die entsprechenden Weiterbildungsgesetze werden durch länderspezifische Regelungen oder Verordnungen zum Bildungsurlaub ergänzt.¹³

In den meisten Bundesländern ist das Recht auf bezahlte Freistellung für Weiterbildung in Form von Bildungsurlaub, Bildungsfreistellung oder Bildungszeit geregelt. Lediglich in Bayern und Sachsen bestehen keine entsprechenden Regelungen. Die Freistellung bezieht sich hauptsächlich auf politische und berufliche Weiterbildung, teilweise aber auch auf Teile der allgemeinen Weiterbildung, wie beispielsweise die Qualifizierung für ein Ehrenamt.

Arbeitnehmer, die ehrenamtlich in der Jugendarbeit aktiv sind, haben in allen Bundesländern für die ehrenamtliche Mitwirkung in der Jugendarbeit einen gesetzlichen Anspruch auf eine Freistellung oder Sonderurlaub von je nach Bundesland unterschiedlicher Dauer.

Eine Übersicht über die einzelnen Regelungen der jeweiligen Bundesländer zum Bildungsurlaub ist abrufbar im Internetauftritt der Kultusministerkonferenz (KMK) unter:

https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/pdf/Themen/Weiterbildung/Bildungsfreistellung_in_den_Laendern_2023.pdf.

13 Eine Zusammenstellung aller Ländergesetze, die die Weiterbildung betreffen, findet sich im Internetauftritt des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung, abrufbar unter: https://www.die-bonn.de/weiterbildung/wb_fakten/recht_politik/landesgesetze.