Studien aus dem Max-Planck-Institut
für Sozialrecht und Sozialpolitik

66

Iris Meeßen

Staatliche Förderung beruflicher Weiterbildung in Deutschland und Schweden

Strukturen der Einbindung Dritter bei der Förderung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Studien aus dem Max-Planck-Institut
für Sozialrecht und Sozialpolitik

Band 66

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Iris Meeßen

Staatliche Förderung beruflicher Weiterbildung in Deutschland und Schweden

Strukturen der Einbindung Dritter bei der Förderung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Zugl.: München, LMU, Diss., 2017

ISBN 978-3-8487-4300-1 (Print)
ISBN 978-3-8452-8505-4 (ePDF)

1. Auflage 2017
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2017. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde am 21.04.2016 an der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation eingereicht und befindet sich auch auf diesem Stand (Gesetzesstand und Literatur). Die Arbeit ist im Wesentlichen während meiner Zeit als Doktorandin am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, aber auch an unzähligen folgenden Urlaubstagen und Wochenenden entstanden.

Mein erster Dank geht an den Betreuer der Arbeit, Herrn Prof. Dr. Ulrich Becker, LL.M. (EHI), für die Gelegenheit, die für eine Forschungsarbeit luxuriösen Ressourcen des Max-Planck-Insituts zu nutzen – und für seine Unterstützung und sein Verständnis, wenn das Leben einmal nicht wie geplant verläuft. Herrn Prof. Dr. Jens Kersten danke ich für das Zweitgutachten und für seine wertvollen Hinweise im Rahmen seiner Lektüre für die Erstellung des Gutachtens.

Ganz besonders danke ich den Mitgliedern meiner Doktorandengruppe „Das Leistungserbringungsverhältnis im Sozialrecht“, Dr. Magdalena Neueder, Markus Schön, Michael Schlegelmilch und Dr. Ilona Vilaclara Fatjo für ausgiebige Diskussionen, lange Nächte und die Quälerei an unserem gemeinsamen Aufsatz. Besonderer Dank geht dabei an meinen Bürokollegen Michael Schlegelmilch, der mit mir nicht nur das Zimmer geteilt hat, sondern auch zu jeder Tag- und Nachtzeit zu juristischen, sozialwissenschaftlichen und gesellschaftlichen Diskussionen bereit war. Immer aufschlußreich und engagiert diskutiert habe ich auch mit den weiteren Kolleginnen und Kollegen am Institut – hier vielen Dank besonders an Dr. Daniela Schweigler, Stefan Stegner, Dr. Vera Hansen, Nikola Wilman, Prof. Dr. Barbara Darimont, Sandro Wendnagel und Dr. Sebastian Weber. Die Arbeitsbedingungen am Institut sind besonders – vielen Dank an alle Mitarbeiter des Instituts, die mir geholfen und beigestanden haben, insbesondere die Bibliotheksweisen Henning Frankenberger und Irina Neumann.

Vielen Dank an diejenigen, die die Arbeit in verschiedenen Stadien Korrektur gelesen haben: Andrea Fröhlich (geb. Seitz), meine Mutter Brigitte Meeßen und mein Mann, Dr. Marko Urban.

Ein großer Dank zudem an alle, die mich in irgendeiner Weise unterstützt haben. Das Netzwerk, ohne die diese Arbeit nicht möglich gewesen wäre, erstreckt sich auf Familie, Freunde und Kollegen. Ganz besonders nennen möchte ich meine Eltern Hans-Werner und Brigitte Meeßen, meine Großmutter Franziska Zell, meine Freunde Inga, Henning, Theresa, Christian, Lorenz, Annette, Sr. Clara, und zuletzt nochmals meinen Mann, Dr. Marko Urban. Ihr macht mich glücklich.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

A. EINFÜHRUNG IN DIE UNTERSUCHUNG 20

I. HINFÜHRUNG 20
II. FRAGESTELLUNG 21
III. METHODIK 22
1. Rechtsvergleichende Methodik 22
a) Grundlagen des Rechtsvergleichs 22
b) Tertium comparationis 23
2. Wahl der Vergleichsländer 26
a) Deutschland 26
b) Schweden 27
IV. GANG DER UNTERSUCHUNG 29

B. GRUNDLAGEN DER FÖRDERUNG BERUFLICHER WEITERBILDUNG 31

I. WAS SIND BERUFLICHE WEITERBILDUNGSMAßNAHMEN? 31
II. WIRKUNGEN BERUFLICHER WEITERBILDUNG 32
III. KOSTEN VON WEITERBILDUNGSMAßNAHMEN 33
IV. ARTEN DER FÖRDERUNGSLEISTUNGEN 34
1. Leistungssysteme 35
2. Förderungsadressaten 35
a) Subjektförderung: Situation und Arten 36
aa) Erwerbsfähigkeit des Leistungsempfängers 37
bb) Anforderungen an die Förderungsleistung 37
cc) Sachleistung und Kostenerstattung 38
dd) Gutscheinsysteme 39
ee) Steuervergünstigungen 41
b) Objektförderung: Situation und Arten 41
3. Sondersysteme der Arbeitsförderung 43
V. ZIELE UND FUNKTIONEN DER FÖRDERUNGSLEISTUNGEN 44
1. Bedeutung von Zielen für die funktionale Betrachtung 44
2. Ziele des Staates bei der Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen 45
a) Arbeitsmarktpolitische Ziele 45
b) Wirtschaftspolitische Ziele 47
c) Sozialpolitische Ziele 48
aa) Bildungspolitische Ziele als sozialpolitische Ziele 48
bb) Arbeitsmarktpolitische Ziele als sozialpolitische Ziele? 49
cc) Sonstige sozialpolitische Ziele von Weiterbildung 50
d) Nah- und Fernziele von Weiterbildungsmaßnahmen 51
3. Typisierung struktureller und individueller Defizite 52
a) Diskriminierungsschutz und -ausgleich als gemeinsames Ziel 52
b) Typisierung als Umsetzungsinstrument 53
c) Die einzelnen typisierten Defizite 53
aa) Die Grunddefizite 53
bb) Typisierungsgruppen 54
(1) Förderung von Einwanderern 54
(2) Förderung von jungen Arbeitnehmern 55
(3) Förderung von älteren Arbeitnehmern 56
(4) Förderung von Menschen mit Behinderung bzw. Funktionseinschränkungen 56
(5) Förderung von Langzeitarbeitslosen 57
(6) Förderung von Arbeitnehmern in kleinen und mittleren Betrieben 57
(7) Förderung bei zusätzlicher Verantwortungsübernahme (Erziehung, Pflege) 57
(8) Förderung von Frauen 57
(9) Förderung von Gefängnisinsassen 58
(10) Förderung von Menschen mit niedrigem Grundbildungsniveau 58

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

d) Typisierung in den Sondersystemen für Langzeitarbeitslose und Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshindernissen ... 59

C. UMSETZUNG DER FÖRDERUNGSLEISTUNGEN ... 60

I. ERBRINGUNG DER GEFÖRDERTEN WEITERBILDUNGSMAßNAHMEN DURCH DRITTE ... 60
1. Ziele und Gründe der Einbindung Dritter ... 60
2. „Dritte“ im Sinne der Untersuchung ... 62
3. Arten von Leistungserbringern ... 63
4. Parallelen zum deutschen „Leistungserbringungsrecht“ ... 64
II. ANFORDERUNGEN AN DIE UMSETZUNG DER FÖRDERUNGSLEISTUNGEN ... 65
1. Weiterbildungsmaßnahmen als Dienstleistung ... 65
2. Zeitlicher Rahmen ... 66
3. Formalität der Maßnahmen ... 67
4. Kosten der Weiterbildungsmaßnahmen ... 68
5. Anpassung der Weiterbildungsmaßnahmen auf die konkrete Situation ... 68
a) Individualisierung der Maßnahmen ... 69
b) Regionalisierung ... 69
c) Grenzen der Anpassung an die konkrete Situation ... 70
III. UMSETZUNG DURCH BEREITSTELLUNG UND KONTROLLE DER GEFÖRDERTEN WEITERBILDUNGSMAßNAHMEN ... 70
1. Mögliche Einflüsse ... 71
2. Interessen der beteiligten Akteure ... 71
a) Interessen des Individuums ... 71
b) Interessen der Weiterbildungsanbieter ... 72
c) Interessen der Arbeitgeber ... 72
d) Interessen anderer Beteiligter ... 73
IV. STEUERUNG DER UMSETZUNG ... 73
1. Steuerungsbegriffe ... 74
2. Anwendbarkeit in der vorliegenden Untersuchung ... 76
a) Voraussetzungen für eine Rezeption im rechtswissenschaftlichen Rahmen ... 76
b) Konkrete Rezeptionsmöglichkeiten ... 77
c) Verbindung zur Rechtsvergleichung ... 78
3. Steuerungsmodi und -instrumente ... 79
a) Grundentscheidung Steuerungsmodi ... 80
b) Steuerung durch die Förderungsleistungen selbst ... 80
c) Steuerung durch Recht ... 81
aa) Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung durch Recht ... 81
bb) Einbeziehung der Differenzierung Öffentliches Recht – Zivilrecht ... 82
cc) Konkrete Möglichkeiten der Steuerung durch Recht: Instrumente ... 83
(1) Steuerungsmodi ... 83
(a) Macht ... 83
(b) Kooperation ... 84
(c) Wettbewerb ... 85
(2) Handlungsformen ... 86
(3) Rechtsformen ... 87
dd) Transparenz als Steuerungsinstrument ... 88
ee) Normfreiraum als Steuerungsinstrument (bewusste Nichtregelung) ... 89
(1) Eigenständigkeit als Akteur ... 89
(2) Eigenständigkeit bei Entscheidungen ... 89
(3) Interne Vorgaben ... 90
ff) Funktionelle Regelungstechnik: Zweck- und Konditionalprogramme ... 90
gg) Berufsprinzip und Kompetenz als konzeptioneller Bezugspunkt ... 91
hh) Bezugnahmen auf andere Normen ... 92

D. VERPFLICHTUNGSUMFÄNGE DER STAATEN ... 93

I. VERPFLICHTUNGEN AUS INTERNATIONALEM RECHT ... 93

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1. Weiterbildung als (supra-)nationale Verpflichtung? 93
2. Verpflichtungen aus internationalen Normen 94
a) Bildungsbezogene Normen 94
b) Weiterbildung und Recht auf Arbeit 99
c) Verpflichtungen aufgrund der Forderung der Chancengleichheit 101
3. Ergebnis 102
II. Verpflichtungen Deutschlands 102
1. Ableitung von Pflichten aus dem Grundgesetz 102
a) Bildungsbezogene Ableitung 103
b) Berufs- und arbeitsbezogene Normen 105
c) Berufsbezogene Weiterbildung und Chancengleichheit 106
d) Weiterbildung und Persönlichkeitsrechte 108
2. Verpflichtungen aus den Länderverfassungen 110
a) Bildungs- und weiterbildungsbezogene Normen 110
aa) Subjektiv-rechtliche Formulierung: Originäre Teilhabe? 111
bb) Förderungsklauseln 112
cc) Sicherungsklauseln 114
dd) Zugangsgewährleistungen 115
b) Recht auf Arbeit 116
aa) Als subjektiv-rechtliche Formulierung 116
bb) Als Zielformulierung 116
3. Fazit 117
III. Verpflichtungen Schwedens 117
1. Ableitung von Pflichten aus dem schwedischen Verfassungsrecht 117
a) Grundlagen des schwedischen Verfassungsrechts 117
b) Soziale Rechte 118
c) Bildung 120
d) Berufsbezogene Rechte 121
e) Chancengleichheit 123
f) Andere Beurteilung aufgrund des Einflusses von EU-Recht und der EMRK 124
2. Fazit 125
IV. Fazit: Verpflichtungsumfänge 125

E. DIE FÖRDERUNGSLEISTUNGEN 127

I. Förderungsleistungen in Deutschland 127
1. Der Verwaltungsaufbau in Deutschland / Zuständigkeiten 128
a) Arbeitsförderung 128
b) Bildungssystem 128
2. Subjektfördernde Leistungen 130
a) Subjektförderung innerhalb des Systems der Arbeitsförderung 130
aa) Leistungen für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte 130
(1) Förderung der Weiterbildungsmaßnahme gem. § 81 SGB III 130
(a) Ermessen 130
(b) Inhalt der Förderung 134
(2) Förderung durch Unterhaltsleistungen (SGB III) 135
(a) Voraussetzungen: § 136 Abs. 1 Nr. 2 SGB III i. V. m. § 144 SGB III 135
(b) Umfang 136
(c) Funktion 136
(3) Förderung der Weiterbildungsmaßnahme gem. § 45 SGB III 137
(4) Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen bei Kurzarbeit 137
bb) Leistungen für „Langzeitarbeitslose“ 137
(1) Förderung der Weiterbildungsmaßnahme nach §§ 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB II i. V. m. §§ 81, 82, 131a SGB III 137
(a) Voraussetzungen 138
(b) Ermessen 139
(c) Bewertung 139

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

(2) Förderung durch Unterhaltsleistungen bei Weiterbildungsmaßnahmen (SGB II) 140
cc) Leistungen für ältere Arbeitnehmer gem. § 82 SGB III 140
dd) Leistung der Weiterbildungsmaßnahme für Arbeitnehmer unter 45 Jahren 141
ee) Weitere Möglichkeiten der Subjektförderung im SGB III 141
b) Subjektförderung außerhalb des Systems der Arbeitsförderung 142
aa) Leistungen für Teilnehmer mit niedrigem Einkommen: BAföG 142
bb) Leistungen für Teilnehmer mit niedrigem Einkommen: AFBG 143
cc) Leistungen für Teilnehmer mit niedrigem Einkommen: Subventionsprogramme (Bildungsprämie) 144
dd) Leistungen in Form von Stipendien: Verschiedene typisierte Förderungszielgruppen 145
ee) Leistungen für Weiterbildungsteilnehmer im Strafvollzug: § 44 Abs. 1 S. 1 StVollzG 146
ff) Leistungen für Ausländer zur Integration: § 43 AufenthG 146
gg) Leistungen für Teilnehmer nach politischer Verfolgung gem. § 6 Abs. 1 BerRehaG 146
hh) Subjektförderung im Steuerrecht 147
3. Objektfördernde Leistungen 149
a) Objektförderung innerhalb des Systems der Arbeitsförderung 149
aa) Direkte Finanzierung des Weiterbildungsanbieters? 149
bb) Finanzierung anderer Akteure 150
cc) Zusammenfassung 151
b) Objektförderung außerhalb des Systems der Arbeitsförderung 151
aa) Objektförderung auf Bundesebene 151
(1) Subventionsprogramme 151
(a) Regelungen und rechtliche Grundlagen 151
(b) Bewertung 153
(2) Objektförderung im Steuerrecht 155
bb) Objektförderung auf Landesebene 157
(1) Leistungen auf Grundlage der Landes-Weiterbildungsgesetze 157
(a) Leistungsempfänger 157
(b) Leistungsinhalt 158
(c) Rechtliche Verbindlichkeit und Form der Leistungen 159
(d) Leistungsvoraussetzungen 160
(2) Landesprogramme auf rein haushaltsrechtlicher Basis 162
II. FÖRDERUNGSLEISTUNGEN IN SCHWEDEN 162
1. Der Verwaltungsaufbau in Schweden / Zuständigkeiten 163
a) Arbeitsförderung 165
b) Bildungssystem 167
aa) „Reguläres“ Bildungssystem 167
bb) System der Volksbildungsarbeit 169
2. Subjektfördernde Leistungen 169
a) Subjektförderung innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts 169
aa) Leistungen für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte 170
(1) Förderung der Weiterbildungsmaßnahme: Arbeitsmarktausbildung als allgemeines arbeitsmarktpolitisches Programm 170
(2) Förderung durch Unterhaltsleistungen: Arbeitslosigkeitsversicherung? 173
(a) Arbeitslosigkeitsversicherung 173
(b) Zusammenhang mit den Weiterbildungsmaßnahmen 174
(c) Indirekte Förderung in der Arbeitslosenversicherung? 175
(3) Förderung durch Unterhaltsleistungen: Aktivitätsunterhalt 175
bb) Leistungen für „Langzeitarbeitslose“ 176
(1) Förderung der Weiterbildungsmaßnahme als Aktivität in der Job- und Entwicklungsgarantie 176
(2) Förderung durch Unterhaltsleistungen: Aktivitätsunterhalt 178
cc) Förderung für Einwanderer 179
(1) Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen von sogenannten Etablierungsmaßnahmen 179
(2) Unterhaltsleistungen während der Teilnahme an Etablierungsmaßnahmen 180

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

b) Subjektförderung außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts ... 181
aa) Leistungen für Teilnehmer mit niedrigem Einkommen ... 181
(1) Leistungen der Studienförderung ... 181
(a) Studienhilfe ... 181
(b) Studienmittel ... 181
(2) Leistungen bei finanziellem Defizit: Studienförderung bei Teilnahme an sog. Kunst- und Kulturausbildungen und bestimmten anderen Ausbildungen ... 182
(3) Leistungen durch Anweisung von Weiterbildungsmaßnahmen durch Kommunen ... 183
(a) Anweisung der Weiterbildungsmaßnahme ... 183
(b) Unterhalt im Rahmen der Sozialhilfe durch die Kommunen ... 185
bb) Subjektförderung im Steuerrecht ... 185
3. Objektfördernde Leistungen ... 186
a) Objektförderung innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts? ... 186
b) Objektförderung durch „Staatsbeiträge“ ... 187
aa) Staatsbeiträge für Kunst-, Kultur- und gewisse andere Ausbildungen ... 188
bb) Staatsbeiträge im Rahmen des Berufshochschulwesens ... 188
cc) Staatsbeiträge zur Volksbildung ... 189
dd) Staatsbeiträge für spezielle Ziele ... 190
c) Objektförderung im Haushaltsrecht ... 191
d) Objektförderung im Steuerrecht ... 191
III. Vergleich der Förderungsleistungen ... 193
1. Vergleich Subjektförderung ... 193
a) Einbettung der Leistungen in die Versicherungen bei Arbeitslosigkeit ... 193
b) Handlungsform ... 194
aa) Gutscheine ... 194
bb) Steuervergünstigungen ... 196
c) Leistungsziele ... 196
aa) Inhaltliche Typisierung ... 196
bb) Typisierte Zielgruppen ... 197
cc) Bedarfsabhängigkeit der Leistungen ... 197
dd) Funktionelle Regelungssystematik ... 198
ee) Typisierung der jeweiligen Sondersysteme für Langzeitarbeitslose und Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshindernissen ... 198
(1) Typisierung in den Sondersystemen für Langzeitarbeitslose und Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshindernissen ... 199
(2) Umsetzung der Unterhaltsleistungen ... 200
ff) Typisierung im Sondersystem Steuerrecht ... 200
2. Vergleich Objektförderung ... 201
a) Handlungsformen und Grundlagen der Leistungen ... 201
b) Inhaltliche Typisierung ... 202
c) Verbindlichkeit der Leistungen ... 202
d) Strukturelle Einbettung ... 203
3. Vergleichspunkte, die subjekt- und objektfördernden Leistungen betreffen ... 205
a) Zuständigkeiten ... 205
b) Zielvorgaben ... 205
c) Entscheidungsspielräume und Überprüfung von Entscheidungen ... 207
d) „Gesetzesvorbehalt“ ... 208

F. RECHTLICHE EINBINDUNG BEI DER UMSETZUNG DER FÖRDERUNGSLEISTUNGEN DURCH DRITTE ... 209

I. Auswahl der zu vergleichenden Leistungen ... 209
II. Vergleichsgrundlage: Einbindung in die Leistungserbringung ... 210
1. Einbindungsebenen ... 211
2. Umsetzung der Einbindung ... 211
a) Qualifikationsebene / Voraussetzungsebene ... 211
b) Formelle Leistungsbereitstellungsebene ... 212

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

aa) Definition und Eigenheiten ... 212
bb) Rechtlicher und tatsächlicher Marktzugang ... 213
cc) Voraussetzungen: Welcher Markt? ... 214
c) Abruf der Leistung ... 215
3. Mögliche Einflüsse auf die Strukturen ... 216
III. Rechtliche Einbindung zur Erbringung geförderter Weiterbildungsmaßnahmen in Deutschland ... 217
1. Organisation der Einbindung: Trennung von Arbeitsmarktpolitik und Bildungspolitik ... 217
a) Arbeitsförderung ... 218
b) Bildung ... 218
2. Weiterbildungsanbieter als leistungserbringende Dritte im deutschen System ... 219
3. Weiterbildungsmärkte in Deutschland ... 220
a) Arbeitsförderungsmaßnahmen ... 220
b) Fernunterricht ... 221
c) Subventionsmärkte, allgemeiner Markt und Gesamtmarkt ... 221
d) Zusammenfassung ... 222
4. Ebenen der Einbindung ... 222
a) Qualifikations-/Voraussetzungsebene ... 222
aa) Private Zertifizierungsmöglichkeiten ... 222
bb) Qualifikation von Weiterbildungsmaßnahmen in Form von Fernunterricht? ... 223
cc) Qualifikation im System der Arbeitsförderung ... 224
dd) Qualifikation im Rahmen der Weiterbildungsgesetze der Länder ... 225
ee) Qualifikation durch Verweis auf andere Systeme ... 226
b) Bereitstellungsebene ... 227
aa) System der Arbeitsförderung ... 227
(1) „Zertifizierung" und Zulassung durch die FKS ... 227
(a) Verfahrensüberblick für die Akkreditierung ... 227
(b) Akkreditierung der FKS durch die DAkkS ... 228
(c) „Zertifizierung" nach der AZAV ... 230
(α) Einordnung, Verfahren und Inhalte ... 231
(β) Verhältnis zum Vergaberecht ... 232
(γ) Rechtsschutz hinsichtlich der Zulassungsentscheidung ... 233
(2) Zulassung direkt durch die Bundesagentur für Arbeit, § 177 Abs. 5 SGB III ... 233
(3) Bereitstellung bereits durch Bildungszielplanung? ... 234
(4) Vergabe ... 236
(a) Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen gem. § 16 Abs. 3a SGB II ... 237
(b) Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen gem. § 45 Abs. 3 SGB III ... 238
(c) Durchführung der Vergabe ... 238
bb) „Zulassung" im Subventionsmarkt: Zugang mit Leistungsgewährung ... 239
cc) Fazit: Instrumente der Bereitstellungsebene ... 240
c) Abruf der Leistung ... 241
aa) Abruf durch den Leistungsempfänger ... 241
(1) Systeme mit Bildungsgutschein ... 241
(a) Rechtsbeziehung zwischen dem Leistungsempfänger und Leistungserbringer ... 241
(b) Rechtsbeziehung zwischen dem Leistungserbringer und dem Leistungsträger ... 241
(2) Subventionsmarkt ... 243
bb) Abruf durch den Leistungsträger ... 243
(1) Vergabe ... 243
(2) „Abruf" im Einvernehmen, § 81 Abs. 4 S. 4 SGB III ... 243
IV. Die Einbindung Dritter in die Erbringung von Weiterbildungsmaßnahmen im schwedischen Recht ... 244
1. Organisation der Einbindung ... 244
2. Weiterbildungsanbieter als leistungserbringende Dritte im schwedischen System ... 244
3. Weiterbildungsmärkte in Schweden ... 246
4. Ebenen der Einbindung ... 247
a) Qualifikations-/Voraussetzungsebene ... 247

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

aa) Qualifikationsinstrumente im „allgemeinen“ Weiterbildungsmarkt ... 247
(1) Qualifikation aller Leistungserbringer ... 247
(2) Qualifikation der Leistungserbringer im öffentlichen Bildungssystem ... 247
(3) Qualifikation durch „Zulassung“ in die allgemeinen Bildungssysteme ... 249
bb) Qualifikation im Rahmen des Systems der Arbeitsmarktausbildung ... 250
b) Bereitstellungsebene ... 250
aa) Im System des Arbeitsvermittlungsamts ... 250
(1) Reguläres und vereinfachtes Vergabeverfahren ... 251
(2) Wahlfreiheitssystem ... 254
(a) Anwendbarkeit und Verfahren ... 254
(b) Hintergründe ... 255
(c) Vereinbarkeit mit europäischem Recht ... 256
(3) Vereinbarung mit der örtlichen Kommune ... 259
bb) Bereitstellung außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts durch Kommunen ... 260
(1) Bereitstellung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Arbeitsvermittlungsamt) ... 260
(2) Bereitstellung von Eigenmaßnahmen der Kommune ... 260
cc) Weitere „Zulassung“ im Subventionsmarkt: Zugang mit Leistungsgewährung ... 261
c) Ebene des Leistungsabrufs ... 262
aa) Abruf durch den Leistungsberechtigten ... 262
bb) Abruf durch den Leistungsträger ... 263
(1) Wahlfreiheitssystem ... 263
(2) Vergabe ... 263
V. Vergleich der rechtlichen Einbindung bei der Erbringung der Förderleistungen ... 263
1. Verwaltungsorganisation ... 263
2. Konkrete rechtliche Einbindung ... 264
a) Qualifikations-/Voraussetzungsebene ... 264
b) Bereitstellungsebene ... 265
aa) Ortsnahe Organisation ... 265
bb) Instrumente des Marktzugangs (Bereitstellungsebene) ... 266
(1) Akkreditierungssysteme ... 266
(2) Vergabe und vergabeähnliche Auswahlverfahren ... 267
(3) Umsetzung einer Auffangverantwortung ... 268
(4) Fazit ... 268
cc) Gleichbehandlung von Weiterbildungsanbietern ... 270
dd) Rechtsweg ... 271
c) Abruf der Leistung ... 272

G. STEUERUNG DER QUALITÄT BEI DER ERBRINGUNG GEFÖRDERTER WEITERBILDUNGSMAßNAHMEN ... 273

I. Vergleichsgrundlage Qualitätssicherung ... 273
1. Qualität: Inhalt und Verortung ... 273
2. Qualität von Weiterbildungsmaßnahmen: Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität ... 275
3. Sicherung von Qualität ... 276
a) Kompetenz zur Standarderstellung (Stufe 1) ... 278
b) Einbeziehung der Standards / Verbindlichmachen (Stufe 2) ... 279
c) Kontrolle und Beurteilung (Stufe 3) ... 280
II. Qualitätssicherung in Deutschland ... 281
1. Historische Entwicklung und Überblick ... 281
a) System der Arbeitsförderung ... 281
b) Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung ... 282
2. Kompetenz zur Standarderstellung (Stufe 1) ... 282
a) Erstellung von Qualitätsstandards außerhalb des Systems der Arbeitsförderung ... 283
aa) Standards für die berufliche (Weiter-)Bildung ... 283
(1) Korporatistische Ersteller ... 283
(2) Bundesinstitut für Berufsbildung ... 283

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

bb) Standardisierung auf europäischer Ebene und Berufsprinzip ... 284
cc) Leistungsbezogene Standards ... 286
dd) Lehrerausbildung/Berufsanforderungen ... 286
b) Erstellung von Qualitätsstandards im System der Arbeitsförderung ... 287
aa) Öffentlich-rechtliche Ersteller ... 287
bb) Private Ersteller ... 287
3. Einbeziehung der Standards / Verbindlichmachen (Stufe 2) ... 288
a) Allgemeine Geltung ... 288
b) Im Rahmen der Objektförderung ... 289
b) Im Rahmen der Subjektförderung ... 289
4. Kontrolle und Beurteilung (Stufe 3) ... 290
a) Vorgelagerte Kontrolle der Struktur- und Prozessqualität ... 290
aa) Im System der Arbeitsförderung ... 290
(1) Akkreditierung ... 290
(2) Zulassung ... 292
(3) Vergabe ... 293
bb) Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung ... 293
(1) Allgemeine Qualitätssicherung: Verbraucherschutz ... 293
(2) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: AFBG ... 294
(3) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Förderprogramme des Bundes ... 295
(4) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Weiterbildungsgesetze der Länder ... 295
b) Begleitende Kontrolle der Prozessqualität ... 296
aa) Qualitätssicherungsverfahren im System der Arbeitsförderung ... 296
(1) Eigene Qualitätssicherung der Leistungserbringer ... 296
(2) Begleitende Kontrollen der Agenturen für Arbeit ... 299
bb) Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung ... 299
(1) Qualitätssicherung durch Regulierung des Marktes ... 299
(2) Begleitende Kontrolle: Qualitätssicherung durch Transparenz ... 301
c) Nachgelagerte Kontrolle der Ergebnisqualität ... 302
aa) Im System der Arbeitsförderung ... 302
bb) Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung ... 304
(1) Allgemeiner Rahmen ... 304
(2) Qualitätssicherung durch Prüfungsordnungen ... 305
(3) Qualitätssicherung bei objektfördernden Leistungen ... 306
III. Qualitätssicherung in Schweden ... 306
1. Organisation und Zuständigkeiten ... 306
2. Standarderstellung (Stufe 1) ... 307
a) Außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts ... 307
aa) Allgemeine Qualitätsstandards für alle Weiterbildungsunternehmen ... 307
bb) Leistungsbezogene Qualitätsstandards: Kunst- und Kulturausbildungen ... 308
cc) Leistungsbezogene Qualitätsstandards: Bildungsmaßnahmen der Berufshochschule ... 308
dd) Qualitätsanforderungen an Leistungserbringer im öffentlichen Bildungssystem (Auftragsausbildung) ... 309
b) Innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts ... 310
3. Einbeziehung der Standards / Verbindlichmachen (Stufe 2) ... 311
a) Im Rahmen der Objektförderung ... 311
aa) Objektförderung im Rahmen eines Systems: System der Berufshochschule und System der Kunst- und Kulturausbildungen ... 311
bb) Direkte Objektförderung ohne Einbeziehung in ein System ... 312
b) Im Rahmen der Subjektförderung ... 312
4. Kontrolle und Beurteilung (Stufe 3) ... 312
a) Vorgelagerte Kontrolle der Struktur- und Prozessqualität ... 313
aa) Innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts ... 313
(1) Im Rahmen der Vergabe ... 313
(2) Indirekte, strukturelle Qualitätssicherung ... 314
bb) Außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamtes ... 315

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

(1) Vorgelagerte Kontrolle bei Einbeziehung in ein Bildungs- bzw. in das Studienförderungssystem 315
(2) Vorgelagerte Kontrolle von Leistungserbringern im öffentlichen Bildungssystem 315
(a) Im Hochschulsystem 315
(b) Im Berufshochschulsystem 317
(2) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Staatsbeiträge 317
b) Begleitende Kontrolle der Prozessqualität 319
aa) Innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts: Vergabe 319
bb) Außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts 320
(1) Allgemeine Qualitätssicherung 320
(2) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Staatsbeiträge 322
c) Nachgelagerte Kontrolle der Ergebnisqualität 323
aa) Innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts 323
bb) Außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts 324
(1) Allgemeine Qualitätssicherung: Nachgelagerte Kontrolle im Rahmen der allgemeinen Evaluation öffentlichen Handelns 324
(2) Allgemeine Qualitätssicherung: Verbraucherschutz 324
(3) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Kontrolle im Rahmen einer Kooperation mit den Kommunen 325
(4) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: End-Qualitätskontrolle von Staatsbeiträgen 326
(a) Staatsbeiträge im System der Berufshochschule 326
(b) Staatsbeiträge für die Volksbildung 327
IV. Vergleich der Qualitätssicherung bei der Erbringung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen durch Dritte 328
1. Umsetzung der Stufen der Qualitätssicherung 328
a) Standarderstellung 328
b) Einbeziehung der Standards 329
aa) Allgemeines 329
bb) Qualitätsvorgaben für Lehrkräfte 329
c) Kontrolle und Beurteilung 330
aa) Vorgelagerte Kontrolle 330
(1) Im jeweiligen System der Arbeitsförderung 330
(2) Außerhalb des jeweiligen Systems der Arbeitsförderung 331
(3) Inbezugnahme privater Qualitätsstandards 331
(4) Freiräume für Weiterbildungsanbieter 332
bb) Begleitende Kontrolle 333
cc) Nachgelagerte Kontrolle 334
(1) Im jeweiligen System der Arbeitsförderung 334
(2) Außerhalb des jeweiligen Systems der Arbeitsförderung 334
(a) Allgemeine, übergreifende Qualitätssicherung 334
(α) Externe Evaluation 334
(β) Verbraucherschutz 335
(b) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Subjektförderung 335
(c) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Objektförderung 336
2. Fazit Qualitätssicherung 336
H. FAZIT DER UNTERSUCHUNG 338
LITERATURVERZEICHNIS 33843

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am angegebenen Ort
AB	Aktiebolag (*schwedische Form der Aktiengesellschaft*)
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AFBG	Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
AJCL	The American Journal of Comparative Law
AkkStelleG	Akkreditierungsstellengesetz
AkkStelleGBV	Akkreditierungsstellengesetz-Beleihungsverordnung
ALF	Lag om arbetslöshetsförsäkring (*Gesetz über die Arbeitslosigkeitsversicherung*)
ALFFo	Förordning om arbetslöshetsförsäkring (*Verordnung über die Arbeitslosigkeitsversicherung*)
AMDL	Prüfdienst Arbeitsmarktdienstleistungen
AMSFS	Arbetsmarknadsstyrelsens administrative föreskrifter (*Verwaltungsnormen des Arbeitsmarktsteuerungsamts*)
ANBA	Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AVAVG	Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
AZAV	Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung
AZWV	Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAnz	Bundesanzeiger
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBgWBG	Brandenburgisches Weiterbildungsgesetz
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BeckOK	Beck'scher Onlinekommentar
BerRehaG	Berufliches Rehabilitierungsgesetz
bet.	betänkande (*Bericht*)
BFH	Bundesfinanzhof
BFQG	Bildungsfreistellungs- und Qualifizierungsgesetz Schleswig-Holstein
BiBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMBW	Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft
BMF	Bundesfinanzministerium
BR-Drucks.	Bundesratsdrucksache

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

BRK	Behindertenrechtskonvention
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWP	Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis
Cedefop	Centre Européen pour le Développement de la Formation Professionnelle
CML Rev.	Common Market Law Review
CQAF	Common Quality Assurance Framework
DAkkS	Deutsche Akkreditierungsgesellschaft GmbH
DECVET	Development of a credit system in vocational education and training
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DQR	Deutscher Qualifikationsrahmen
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
ECVET	European Credit System in Vocational Education and Training
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EQF	European Qualifications Framework
ErfK	Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht
Erl.	Erläuterungen
ErwBildFöG BY	Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung Bayern
ErwBildFöG ST	Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung im Lande Sachsen-Anhalt
ESC	Europäische Sozialcharta
etc.	et cetera
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EzB-VjA	Entscheidungssammlung zum Berufsbildungsrecht (Verjüngungsausgabe)
Fern-USG	Fernunterrichtsschutzgesetz
FEVS	Fürsorgerechtliche Entscheidungen der Verwaltungs- und Sozialgerichte
FKS	Fachkundige Stellen
gem.	gemäß
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
GHN	Grabitz/Hilfs/Nettesheim
GK-SGB III	Gemeinschaftskommentar zum Arbeitsförderungsrecht
GV NW	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HD	Högsta domstolen (*Oberster Gerichtshof*)
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HWBG	Hessisches Weiterbildungsgesetz
i.d.F.	in der Fassung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

IFAU	Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (*Institut zur Evaluation von Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik*)
ILO	International Labour Organisation
IPE	Handbuch Ius Publicum Europaeum
IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ISCED	International Standard of Classification of Education
ISL	Inkomstskattelag (*Einkommensteuergesetz*)
JT	Juridisk tidning (Zeitschrift)
jurisPK	juris Praxiskommentar
JZ	Juristische Zeitung
KassKomm	Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht
KJ	Kritische Justiz
KKöpL	Konsumentköplag (*Verbraucherkaufvertragsgesetz*)
KMK	Kultusministerkonferenz
KommJur	Kommunaljurist (Zeitschrift)
KritVj	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KTjL	Konsumenttjänstlag (*Verbraucherdienstvertragsgesetz*)
LPK-SGB I	Lehr- und Praxiskommentar SGB I (Krahmer/Hinterberger)
LPK-SGB II	Lehr- und Praxiskommentar SGB II (Münder)
LSG	Landessozialgericht
m.W.v.	mit Wirkung vom
MittAB	Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
MünchKommVgb	Münchener Kommentar zum Europäischen und Deutschen Wettbewerbsrecht (Beihilfen- und Vergaberecht)
MYHFS	Myndighetens för yrkeshögskolans författningssamling (*Amtsblatt der Behörde für die Berufshochschule*)
NDV	Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge
NEBG	Niedersächsisches Erwachsenenbildungsgesetz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nordyrk	Nordic Journal of Vocational Education and Training
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
prop.	proposition (Gesetzesvorschlag)
PVS	Politische Vierteljahresschrift
R&B	Recht und Bildung
RÅ	Regeringsrättens årsbok (*Entscheidungssammlung des obersten Verwaltungsgerichts*)
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens
RdLH	Rechtsdienst der Lebenshilfe
RF	Regeringsform (*Verfassungsgesetz*)
RsDE	Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen
SchulG	Schulgesetz Berlin

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

SDSRV	Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes
SENRP	National Reference Point (Sweden)
SF	Sozialer Fortschritt
SFS	Svensk Författningssamling (*Schwedisches Gesetzblatt*)
SG	Sozialgericht
SGb	Die Sozialgerichtsbarkeit
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannt
SoL	Socialtjänstlag (*Sozialdienstgesetz*)
SOU	Statens offentliga utredingar (*Staatliche öffentliche Gutachten*)
SozR	Sozialrecht, Rechtsprechung und Schrifttum, bearbeitet von Richtern des Bundessozialgerichts
SozSich	Soziale Sicherheit - Zeitschrift für Arbeit und Soziales
SRH	Sozialrechtshandbuch
StVollzG	Strafvollzugsgesetz
SWFG	Saarländisches Weiterbildungsförderungsgesetz
TfR	Tidsskrift for Rettsvitenskap (Zeitschrift)
ThürEBG	Thüringer Erwachsenenbildungsgesetz
TrAVO	Trägeranerkennungsverordnung
UStAE	Verwaltungsregelung zur Anwendung des Umsatzsteuergesetzes (Umsatzsteuer-Anwendungserlass)
v.	vom
Verf BB	Verfassung des Landes Brandenburg
Verf BE	Verfassung von Berlin
Verf Bremen	Landesverfassung der freien Hansestadt Bremen
Verf BW	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
Verf M-V	Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
Verf ND	Niedersächsische Verfassung
Verf NRW	Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen
Verf RP	Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz
Verf S-A	Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt
Verf Saar	Verfassung des Saarlandes
Verf Sachsen	Verfassung des Freistaats Sachsen
Verf SH	Verfassung des Landes Schleswig-Holstein
Verf TH	Verfassung des Freistaats Thüringen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VgV	Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV)
VOB/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen Teil A
VOL/A	Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen Teil A
VSSR	Vierteljahresschrift für Sozialrecht
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBFöG M-V	Weiterbildungsförderungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
WBFöVO Sachsen	Weiterbildungsförderungsverordnung Sachsen
WBG Bremen	Weiterbildungsgesetz Bremen
WBG MV	Weiterbildungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
WbG NRW	Weiterbildungsgesetz Nordrhein-Westfalen
WBG RP	Weiterbildungsgesetz Rheinland-Pfalz
WBG Sachsen	Weiterbildungsgesetz Sachsen
WBG SH	Weiterbildungsgesetz Schleswig-Holstein
WBV Bbg	Weiterbildungsverordnung (Land Brandenburg)
WeitBiFöG BW	Weiterbildungsförderungsgesetz Baden-Württemberg
WissR	Wissenschaftsrecht
WMK	Wirtschaftsministerkonferenz
z. B.	zum Beispiel
ZAF	Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZEuS	Zeitschrift für Europarechtliche Studien
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaft
ZfE	Zeitschrift für Erziehungswissenschaft
ZfPäd	Zeitschrift für Pädagogik
ZFU	Zentralstelle für Fernunterricht
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZVglRWiss	Zeitschrift für Vergleichende Rechtswissenschaft
ZVStrVo	Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

A. Einführung in die Untersuchung

I. Hinführung

Erwerbstätigkeit ist Voraussetzung für die Teilhabe am wirtschaftlichen Leben, Voraussetzung für alle Rechte, die mit der Berufsausübung in Verbindung stehen, und Anknüpfungspunkt für viele sozialrechtliche Regelungen. Neben der Schulbildung und Erstausbildung hat vor allem die berufliche Weiterbildung großen Einfluss auf berufliche Chancen und Verdienstmöglichkeiten. Ihre Bedeutung erhält sie zunächst im Licht der technischen Entwicklung[1], die eine ständige Weiterqualifizierung der Arbeitnehmer[2] nötig macht. Auch die demographische Entwicklung führt dazu, dass die Beschäftigungsfähigkeit des Einzelnen durch Weiterqualifizierung länger aufrechterhalten werden muss.[3] Diese Weiterqualifizierung findet durch berufliche Weiterbildung statt.

Alle europäischen Staaten fördern die berufliche Weiterbildung durch staatliche Leistungen.[4] Die geförderten Weiterbildungsmaßnahmen werden in großem Umfang von Dritten erbracht. Dabei ist nicht selbstverständlich, dass die mit der einzelnen Förderungsleistung angestrebte Förderung so beim Weiterbildungsteilnehmer ankommt, wie dies von der Förderung vorgesehen ist. Dies gilt bereits für Leistungen, bei denen der Staat lediglich ein Interesse hat, weil er öffentliche Gelder einsetzt, mehr aber noch für Leistungen, für die er selbst die Gewährleistungsverantwortung trägt – insbesondere wenn ein Anspruch auf die Förderung besteht. So wurden beispielsweise Gutscheine für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen, die als Leistungen im deutschen Arbeitsförderungssystem ausgegeben in beträchtlichem Umfang nicht eingelöst.[5] Aber auch die Frage, ob der Leistungserbringer, der die Maßnahme durchführt, die Maßnahme überhaupt und qualitativ hochwertig durchführt, ist eine Frage der Umsetzung und Kontrolle.

Mit welchen Leistungen der Staat die berufliche Weiterbildung fördert, sowie auf welche Weise der Staat trotz der Durchführung der Weiterbildungsmaßnahmen durch Dritte sicherstellt, dass die Förderung inklusive ihrer Zwecksetzung den Teilnehmer erreicht, ist Gegenstand der vorliegenden Untersuchung.

---

1 Auch *Dahrendorf,* Bildung ist Bürgerrecht, 1966, S. 19 stellte bereits auf die Wirkungskette zwischen technischem Fortschritt und Bildungsinvestitionen ab.

2 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im gesamten Text durchgehend die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist inhaltlich selbstverständlich immer mit eingeschlossen.

3 Siehe z. B. *Preis,* NZA 2008, S. 922, 925; *Wulff,* in: Ennuschat/Geerlings, et al. (Hrsg.), Wirtschaft und Gesellschaft im Staat der Gegenwart, 2007, S. 645, 649; *Kistler,* in: Loebe/Severing (Hrsg.), Weiterbildung auf dem Prüfstand, 2006, S. 115, 116 ff.

4 Siehe nur Europäische Kommission, Adults in formal education, 2011, S. 59 ff.

5 Zur Einlösequote von 85% für die Jahre 2005/2006 und Gründen der Nicht-Einlösung siehe *Kruppe,* SF 2009, S. 9, 15.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

II. Fragestellung

Im Zentrum der Untersuchung stehen drei Grundfragen:

1. Wozu sind die Vergleichsländer in Bezug auf die Bereitstellung von berufsbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen verpflichtet?
2. Mit welchen Leistungen fördern die Vergleichsländer die berufliche Weiterbildung?
3. Wie stellen die Vergleichsländer sicher, dass die Förderungsleistungen ihren Zweck erreichen, wenn der Staat die Weiterbildungsmaßnahmen nicht selbst erbringt und daher keine direkte Kontrolle über die Erbringung hat?

Dabei findet die Zwecksicherung der gewährten Förderungsleistungen in zwei Stufen statt: Erstens stellt sich die Frage, wie ausgewählt wird, wer die Weiterbildungsmaßnahmen erbringt, sowie wie diese Leistungserbringer dazu bestimmt werden, die Weiterbildungsmaßnahmen (überhaupt) zu erbringen. Diese Frage regelt der Staat durch rechtliche Regelungen zur Bereitstellung der Weiterbildungsmaßnahmen. Zweitens kontrolliert der Staat auch, wie die Weiterbildungsmaßnahmen erbracht werden sollen. Dies ist Inhalt der Regelungen zur Qualitätssicherung der geförderten Maßnahmen.

Damit wird zugleich die Frage nach den Strukturen einer rechtlichen Regelung[6] der Erbringung von Weiterbildungsmaßnahmen durch Dritte gestellt, da auch eine Weiterentwicklung der rechtlichen Regelung in einem bisher stark heterogen geregelten Bereich aufgrund der Vielfalt der Sachverhalte ein hohes Abstraktionsniveau erreichen müsste. Soweit das Leistungserbringungsrecht für Weiterbildungsmaßnahmen in Deutschland bisher untersucht wurde, geschieht dies, da es sich um ein sozialrechtliches Konzept handelt, hinsichtlich der Weiterbildung im Rahmen der Arbeitsförderung.[7] In Schweden finden sich rechtswissenschaftliche Untersuchungen zur Erbringung von Weiterbildungsmaßnahmen nicht, sehr wohl aber politik- und sozialwissenschaftliche Untersuchungen zur Erbringung von Weiterbildungsmaßnahmen als Teil der Arbeitsmarktpolitik.[8] Die vorliegende Untersuchung stellt damit das rechtliche Steuerungsinstrumentarium zur Zwecksicherung von staatlichen Leistungen an der Schnittstelle von Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik dar, an der sich die Weiterbildungsmaßnahmen bewegen. Sie versucht dabei, Erkenntnisse über die Umsetzung dieser Förderungsleis-

6 Wobei je nach Bestimmung des Begriffs von Rechtsdogmatik hierin bereits dogmatische Strukturen liegen können. Eine solch weiten Begriff benutzt wohl *Canaris,* in: Leser/Isomura (Hrsg.), Wege zum japanischen Recht, 1992, S. 59, 93. Zur Möglichkeit rechtsdogmatischer Erkenntnisse im Sozialrecht siehe *Becker,* in: Becker (Hrsg.), Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht, 2010, S. 11. Zum Begriff der Rechtsdogmatik im schwedischen Recht siehe *Sandgren,* TfR 2005, S. 648.

7 Siehe *Schmitt,* Leistungserbringung durch Dritte im Sozialrecht, 1990, S. 81 ff. noch zur Rechtslage im AFG; zur neuen Rechtslage *Hänlein,* in: Beschaffung von Sozialleistungen durch Vergabe, SDSRV (60), 2011, S. 111; *Hänlein,* in: Bieback/Fuchsloch, et al. (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik und Sozialrecht, 2011, S. 165.

8 Siehe *Lundin,* in: Hartmann (Hrsg.), Konkurrensens konsekvenser, 2011, S. 146; *Luna/Forslund, et al.,* IFAU Rapport 2008 und Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning, SOU 2007:112.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

tungen auf einem Feld zu gewinnen, in dem spezifische leistungserbringungsrechtliche Strukturen wenig entwickelt sind und das Leistungserbringungsrecht bisher kaum untersucht wird.

Die hinter den untersuchungsleitenden Fragen stehenden sozialwissenschaftlichen Fragen können im Rahmen einer juristischen Arbeit nur ansatzweise berücksichtigt oder gar beantwortet werden. Ein Rechtsvergleich kann jedoch nur auf einer vorrechtlichen – und damit meist sozialwissenschaftlichen Basis – durchgeführt werden.[9] Die Verbindung zu den sozialwissenschaftlichen Fragestellungen ergibt sich daher schon aufgrund der Methode des Rechtsvergleichs von selbst.

III. Methodik

1. Rechtsvergleichende Methodik

Der Vergleich ist allgemeine Methode des Rechts[10], der Sozialwissenschaft[11], aber auch der Wissenschaft insgesamt: „Comparativa [….] est omnis inquisitio“[12]. Der Vergleich von Normen aus verschiedenen Rechtsordnungen benötigt aber insofern eine besondere Methode, als die Rechtsordnungen auf verschiedenen Voraussetzungen basieren und die einzelnen Normen oder Normgruppen in verschiedene (rechtliche und tatsächliche) Gesamtzusammenhänge eingebettet sind.[13]

a) Grundlagen des Rechtsvergleichs

Die primär im Zivilrecht entwickelte rechtsvergleichende Methodik geht vom Funktionalitätsprinzip aus[14]. Danach ist für den Rechtsvergleich von faktischen Situationen

9 Zu einer genaueren Analyse des Verhältnisses siehe *Heldrich,* in: Drobnig (Hrsg.), Rechtssoziologie und Rechtsvergleichung, 1977, S. 178.

10 An Hand des intradisziplinären Rechtsvergleichs *Rixen,* Sozialrecht als öffentliches Wirtschaftsrecht, 2005, S. 30 ff, der drei Aspekte des Vergleichs für entscheidend hält: Die Erweiterung des Horizonts, was mögliche Regelungen betrifft, die Schärfung des Problembewusstseins und Möglichkeit der Schaffung neuer Strukturen.

11 *Martiny,* in: Brand/Strempel (Hrsg.), Soziologie des Rechts, 1998, S. 421, 422.

12 *Nikolaus von Kues*, De docta ignorantia, Strasbourg, 1488, zitiert nach *Kues,* Philosphisch-theologische Schriften, 1964, S. 194.

13 Man kann grundsätzliche Zweifel an einer Durchführbarkeit von rechtlichen Vergleichen, bzw. an den damit erreichbaren Zielen haben (siehe *Frankenberg,* Harvard International Law Journal 1985, S. 411, wobei der Beitrag jedoch auch als bloße Methodenkritik gelesen werden kann), jedoch speist sich diese Skepsis eher aus einer grundsätzlichen Skepsis daran, was mit Vergleichen erreicht werden kann, als aus konkreten Beispielen.

14 Vgl. statt vieler *Zweigert/Kötz,* Einführung in die Rechtsvergleichung, 1996, S. 33, *Michaels,* in: Reimann (Hrsg.), The Oxford handbook of comparative law, 2006, S. 339; *Kischel,* Rechtsvergleichung, 2015, S. 93 ff. Rz. 14 ff., sowie von schwedischer Seite *Bogdan,* in: Suksi (Hrsg.), Jämför-

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

auszugehen[15], die den Ausgangspunkt des Vergleichs, das sog. tertium comparationis, darstellen. Ziel eines Rechtsvergleichs können allgemeine wissenschaftliche Erkenntnisse[16] über rechtliche Strukturen sein, wobei bereits die Anwendung des Funktionalitätsprinzips die Untersuchung auf ein höheres Abstraktionsniveau führt[17]. Möglich ist auch die philosophische Annäherung an Recht und Staat[18], da sich innerhalb des Rechtsvergleichs immer die Frage nach dem Handeln des Staates stellt. Diese Erkenntnisziele entsprechen auch den Zwecken des Rechtsvergleichs, insbesondere dem epistemologischen und dem systematisierenden Zweck.[19] Über die allgemeinen Zwecke des Rechtsvergleichs hinaus verfolgt aber (fast) jede Untersuchung ein konkreteres Ziel – der Rechtsvergleich soll also zu der Lösung eines Rechtsproblems, zumindest aber zur Lösung einer rechtswissenschaftlichen Frage führen. Diese praktischere Zielsetzung ist für die Durchführung des Vergleichs wenn nicht notwendig, so doch bedeutend, da die Zielsetzung die Kategorien des Vergleichs und auch die Festlegung der Vergleichsbasis steuert.[20]

b) Tertium comparationis

Die reale Ausgangssituation, die das tertium comparationis darstellt, ist im vorliegenden Fall die Förderung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen durch staatliche Leistungen, wenn die Weiterbildungsmaßnahmen von Dritten, also nicht von der fördernden und finanzierenden staatlichen Grundeinheit, durchgeführt werden.

Die Förderung durch den Staat ist insbesondere dann sinnvoll, wenn mit ihr ein Defizit ausgeglichen wird. Ein die Förderung begründendes Defizit beim Leistungsempfänger besteht, wenn aufgrund eingetretener oder drohender Arbeitslosigkeit eine konkrete Bedarfssituation vorliegt, in der berufliche Weiterbildung als arbeitsfördernde Maßnahme zweckmäßig sein kann, aber auch, wenn es ihm ohne unaufschiebbare Bedarfssi-

---

ande Juridik: Vad, varför, hur?, 1996, S. 1, 7. Zur grundsätzlichen Kritik an einem streng angewandten Funktionalitätsprinzip siehe *Palmer,* AJCL 2005, S. 261, 284–285.

15 Siehe *Zweigert/Kötz,* Einführung in die Rechtsvergleichung, 1996, S. 33–34; *Michaels,* in: Reimann (Hrsg.), The Oxford handbook of comparative law, 2006, S. 339, 368–369. Oft unausgesprochener Ausgangspunkt des Rechtsvergleichs ist die praesumptio similitudinis (Ähnlichkeitsvermutung), siehe *Dannemann,* in: Reimann (Hrsg.), The Oxford handbook of comparative law, 2006, S. 383, 388. Sie besagt, dass ähnliche Sachverhalte auch ähnlich gelöst werden. Ein ähnliches Problem umfasst die Frage des funktionalen Äquivalents (siehe *Scheiwe,* KritVj 2000, S. 30), da auch dort angenommen wird, dass ein ähnliches funktionales Problem ähnlich gelöst wird.

16 Im öffentlichen Recht *Bernhardt,* ZaöRV 1964, S. 431, 435; zur allgemeinen epistemologischen Funktion des Rechtsvergleichs siehe *Michaels,* in: Reimann (Hrsg.), The Oxford handbook of comparative law, 2006, S. 339, 364–366.

17 *Reitz,* AJCL 1998, S. 617, 625.

18 Nach *Bernhardt,* ZaöRV 1964, S. 431, 435 soll dies nicht möglich sein. Durchaus vorstellbar ist ein solcher Vergleich aber durch den Vergleich von Annahmen und Hintergründen.

19 Zu den allgemeinen Zwecken des Rechtsvergleichs siehe *Michaels,* in: Reimann (Hrsg.), The Oxford handbook of comparative law, 2006, S. 339, 336 ff.

20 Die Wichtigkeit der Zielsetzung des Vergleichs betont auch *Platsas,* Electronic Journal of Comparative Law 2008, S. 1, 7–8.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tuation an finanziellen Mitteln und/oder Interesse mangelt. Das Defizit besteht also darin, dass ein (potentieller) Arbeitnehmer, d.h. ein erwerbsfähiger Mensch mit Erstausbildung bzw. erlerntem Beruf arbeitslos ist oder in naher oder ferner Zukunft von Arbeitslosigkeit bedroht ist. Alternativ kann ein erwerbsfähiger Arbeitnehmer sich zwar nicht in naher Zukunft von Arbeitslosigkeit bedroht sehen, aber seine „Marktfähigkeit" aufrecht erhalten oder gar erhöhen wollen, um aufzusteigen und so seine soziale Situation zu verbessern, aber aufgrund finanzieller oder persönlicher Probleme nicht allein fähig sein, die Weiterbildungsmaßnahme einzuleiten oder zu finanzieren. Das Defizit beim Leistungsempfänger begründet sich also entweder situativ (bestehende oder drohende Arbeitslosigkeit) oder persönlich (finanzielle oder psychische/physische Bedürftigkeit). Ein strukturelles Defizit besteht, wenn die Marktbedingungen einen sich selbst tragenden Wettbewerb, zum Beispiel aufgrund mangelnder Nachfrage oder mangelndem Preisniveau, nicht zulassen.

Eine Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen kann der Staat durch zwei verschiedene Arten staatlicher Intervention erreichen: Er kann erstens *rechtliche Rahmenbedingungen* schaffen, die die Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen ermöglichen und erleichtern.[21] Dabei können die jeweiligen Normen erstens rechtliche Pflichten festschreiben. Es kann sich um die Pflicht des Einzelnen zur Weiterbildung, um die Pflicht des Arbeitgebers, Weiterbildung zu finanzieren und/oder beispielsweise durch Freistellung von der Arbeitspflicht zu ermöglichen,[22] aber auch um Pflichten des Arbeitgebers, die Arbeitnehmer weiterzubilden, handeln. Darüber hinaus kann sich die Pflicht auch auf Information und Beratung beziehen. Diese Beratung kann sich auf die Vorzüge von Weiterbildung, auf die finanziellen Förderungsmöglichkeiten, die zeitbezogenen Förderungsmöglichkeiten und auf das Weiterbildungsangebot selbst beziehen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen können darüber hinaus auch eine indirekte Förderung bewirken, indem sie Anreize schaffen. Diese Anreize sind in vielen Fällen monetär, z. B. wenn durch die rechtliche Regelung die Finanzierung verlagert wird. Aber auch Anreize, die für bestimmte Verhaltensweisen eine stärkere Flexibilität oder eine bessere (Markt-)Position in Aussicht stellen, sowie meritorische Anreize sind denkbar.[23] Zweitens kann der Staat Weiterbildungsmaßnahmen *direkt finanziell* fördern. Das bedeutet, dass direkt an die Akteure Sach- oder Geldleistungen erbracht werden, die dazu dienen, die Weiterbildungsmaßnahmen zu fördern. Die Zwecke der Förderungsleistungen können sich dabei auf alle durch die Weiterbildungsmaßnahme ausgelösten Kosten beziehen.[24]

---

21 *Lenski* bezeichnet diese Art der Förderung (in Bezug auf Kulturförderung) als „indirekte staatliche Förderung", siehe *Lenski,* Öffentliches Kulturrecht, 2013, S. 199. Die direkte finanzielle Förderung bezeichnet sie als „direkte staatliche Förderung", siehe a.a.O., S. 189.

22 Dies bedeutet eine Förderung durch Schaffung zeitlicher Freiräume. Siehe zu dieser Möglichkeit hinsichtlich kindbezogener Förderungsmaßnahmen *Becker,* Die "dritte Generation", 2014, S. 9, 37 f.

23 Siehe zur Systematisierung der Anreizwirkungen nach dem jeweiligen „Hebel" der Anreizwirkung *Sacksofsky,* in: Albers/Baer, et al. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2012, S. 1577, 1585 ff., Rn. 13 ff.

24 Siehe zu diesen unten S. 33, lit.a.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Diejenigen Förderungsmaßnahmen, die direkt finanziell fördern, heben sich dadurch hervor, dass im Gegensatz zu reinen Rahmen- und Informationsmaßnahmen der Weg des Geldes und damit auch die Auswirkungen auf die im Einzelnen konkret geförderte Maßnahme weiter verfolgt werden können. Zudem stellen die Ausgaben des Staates ein Maß dar, an dem der Erfolg der Förderung zumindest ansatzweise ermittelt werden kann. Aufgrund dessen untersucht die vorliegende Arbeit im Folgenden nur die Umsetzung finanzieller Förderungsmaßnahmen der Vergleichsstaaten.

Die mit den Förderungsleistungen geförderten beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen werden in großem Umfang von Dritten, also nicht von der fördernden und finanzierenden staatlichen Grundeinheit, erbracht. In Deutschland treten als primäre Anbieter[25] auf: Staat und Kommunen, die Bundesagentur für Arbeit, die Volkshochschulen, die beruflichen Schulen, die Gewerkschaften, die Kirchen, private Einrichtungen und Fachhochschulen[26]. In Schweden finden sich zusätzlich zu den entsprechenden Organisationen große private Anbieter, die jedoch teilweise in öffentlicher Hand sind,[27] und ausgelagerte Weiterbildungsunternehmen von Universitäten.[28] Die gerade dargestellte Konstellation einer Förderung durch Leistungen führt zu einem Erbringungsdreieck, da immer mindestens drei Akteure an der Erbringung der Maßnahme beteiligt sind: Der Teilnehmer, die staatliche (finanzierende und hierdurch fördernde) Stelle und der Weiterbildungsanbieter.[29]

Inzwischen existiert für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen ein Markt mit starkem Wettbewerb. Sogar ein internationaler bzw. europäischer übergreifender Weiterbildungsmarkt ist entstanden.[30] In Schweden werden arbeitsfördernde Weiterbildungsmaßnahmen seit einigen Jahren auf dem Vergabeweg beschafft, in Deutschland findet eine Vergabe nur teilweise, jedoch eine substantielle Marktstützung durch Subventionen statt. Viele Regelungen streben eine Regulierung des bereits bestehenden Marktes in Bezug auf Weiterbildungsmaßnahmen an. Aufgrund der Regelung durch wettbewerbsbezogene Instrumente bieten sich als Vergleichsbasis die allgemeinen Kategorien der Steuerungsmodi und Steuerungsinstrumente an. Mit ihnen kann gezeigt werden, in welchen Zusammenhängen über den Steuerungsmodus „Markt“ und das Steuerungsinstrument „Wettbewerb“ gesteuert wird und in welchen Zusammenhängen auch andere Modi und Instrumente eingesetzt werden. Entsprechend sind Vergleichselemente der vorlie-

25 Diese sind Träger i. S. d. § 21 SGB III. Träger im Sinne einer allgemeinen sozialrechtlichen Terminologie ist die Bundesagentur für Arbeit. Im Weiteren wird, um eine Verwechslung der Begriffe zu vermeiden, von Anbietern bzw. Weiterbildungsanbietern oder Leistungserbringern gesprochen.

26 Siehe *Bengelsdorf,* in: Leinemann (Hrsg.), Kasseler Handbuch zum Arbeitsrecht - Band 2, 2000, S. 527 Rn. 17, S. 537 f.

27 So beispielsweise das Unternehmen Lernia AB, siehe http://www.lernia.se/ (zuletzt abgerufen: 17.04.2016). Das Kürzel AB steht dabei für „Aktiebolag“, die schwedische Aktiengesellschaft.

28 Siehe Högskoleverket, Vilka universitet och högskolor har utbildningsbolag för uppdragsutbildning?, En kartläggning, 2005.

29 Weitere denkbare Akteure sind der Arbeitgeber sowie berufliche Verbände.

30 Zu einer Untersuchung des internationalen und europäischen Markts aus deutscher Perspektive siehe Arthur Andersen Managementberatung, Studie zum europäischen und internationalen Weiterbildungsmarkt, 2000.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

genden Untersuchung auch vorrechtliche Steuerungsmodi und Steuerungsinstrumente im Rahmen sozial- und politikwissenschaftlicher Steuerungstheorien.

2. Wahl der Vergleichsländer

a) Deutschland

Ausgangspunkt des Vergleichs ist die Rechtslage in Deutschland.[31] Ein rein tatsächliches Interesse an der Umsetzung von Förderungsleistungen speist sich daraus, dass Deutschland substantielle Finanzmittel zur Förderung der Weiterbildung einsetzt. In Deutschland werden die öffentlichen Weiterbildungsausgaben im Bildungsfinanzbericht des Statistischen Bundesamtes dem Titel „sonstiges Bildungswesen" und dem Titel „Bildungsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales" zugeordnet.[32] Dabei wurden dem „sonstigen Bildungswesen" für das Jahr 2014 vorläufig Ausgaben in Höhe von 1,6 Mrd. Euro zugewiesen.[33] Die Ausgaben für Weiterbildung durch die Bundesagentur für Arbeit und das BMAS betrugen laut Bericht 2,5 Mrd. Euro.[34]

Zwei weitere Aspekte sprechen für eine Einbeziehung des deutschen Rechts: Erstens haben die Gutscheine für Weiterbildungsförderung im deutschen Arbeitsförderungssystem hohe Nicht-Einsatz-Quoten.[35] Das Problem, dass die Förderung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen beim Leistungsempfänger ankommen soll, stellt sich also (auch) besonders in Deutschland. Zweitens wurden die leistungserbringungsrechtlichen Strukturen im Bereich der Erbringung von Weiterbildungsleistungen in der Arbeitslosenversicherung, dem deutschen Arbeitsförderungssystem, auf die anderen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung übertragen.[36] Daher kann eine Analyse der Erbringung der Weiterbildungsleistungen in diesem Bereich exemplarisch für die Erbringung von Förderungsleistungen in der deutschen Arbeitsförderung stehen.

---

31 Für den Aspekt der Herkunft der Rechtsvergleichenden als sachlichen Grund für die Wahl des Vergleichslandes auch implizit *van Langendonck,* in: Zacher (Hrsg.), Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs, 1977, S. 77, 85.

32 *Hetmeier/Schmidt, et al.,* Bildungsfinanzbericht 2015, 2015.

33 A. a. O., S. 78, Ziff. 4.5.1. Dabei ist aber keine trennscharfe Bestimmung der Ausgaben für die Weiterbildungsförderung möglich. So werden die Ausgaben für die sog. Dualen Hochschulen, die auch Weiterbildungsmaßnahmen anbieten, den Ausgaben für Hochschulen zugeordnet, siehe a.a.O., S. 74.

34 A. a. O., S. 78, Ziff. 4.5.2.

35 Zur Einlösequote und Gründen der Nicht-Einlösung siehe *Kruppe,* SF 2009, S. 9.

36 Siehe *Bundesministerium für Arbeit und Soziales,* Eckpunkte für ein Gesetz zur "Leistungssteigerung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente", 29.3.2011., sowie den Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vom 24. 06. 2011, BT-Drucks. 17/6277. Die Umsetzung fand dann durch das Gesetz zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vom 20.12.2011, BGBl. 2011 I, 2854, statt.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

b) Schweden

Schweden weist deutlich höhere Weiterbildungsquoten als Deutschland auf. Dies bedeutet, dass die Stundenanzahl, die Menschen während ihres Arbeitslebens mit (formaler und nicht-formaler) Weiterbildung verbringen[37], höher ist. Danach betragen die erwarteten nicht-formalen Weiterbildungsstunden in einem Arbeitsleben in Deutschland 1017 (Rang 6), in Schweden jedoch 1527 Stunden (Rang 2).[38] Lediglich Dänemark mit 1542 Stunden[39] läuft Schweden den Rang ab.

Diesem Bild entspricht auch, dass die Gesamtbildungsausgaben der Länder (öffentliche Gelder) ebenfalls weit auseinander liegen: Der Anteil der Gesamtbildungsausgaben an den Gesamtausgaben lag in Deutschland im Jahr 2012 bei 9,8 %, in Schweden jedoch bei 11,7 %[40] und in Dänemark im Jahr 2008 bei 14,9 %.[41] Diese Zahlen zeigen, dass in Schweden Weiterbildungsmaßnahmen in großem Umfang gefördert – aber auch in Anspruch genommen – werden. Die Sicherung der Förderungsleistungen ist in Schweden also grundsätzlich erfolgreich.

Von besonderem Interesse ist Schweden als Vergleichsland jedoch auch deswegen, weil die dortigen Weiterbildungsmaßnahmen – wie auch immer sie initialisiert werden – viel stärker als in Deutschland in ein Gesamtbildungssystem eingegliedert sind.[42] Dänemark hat die Weiterbildung dagegen nicht in das Gesamtbildungssystem integriert.[43] Zudem hat es lediglich ca. 5,614 Mio. Einwohner, während Schweden zumindest ca. 9,593 Mio. Einwohner hat[44]. Daher ist Schweden Dänemark als Vergleichsland vorzuziehen.

Im Hinblick darauf, dass die Weiterbildung in Schweden (stärker) in ein Gesamtbildungskonzept eingepasst ist,[45] in Deutschland und Schweden einen sehr großen Posten

37 OECD, Education at a Glance 2014, 2014, S. 518 f. Im darauf folgenden Jahr wurden nur Daten zur arbeitgeberfinanzierten Weiterbildung erhoben, siehe OECD, Bildung auf einen Blick 2015, 2015, S. 493 ff.

38 OECD, Bildung auf einen Blick 2011, 2011, S. 463, Tabelle C5.1b. Diese Zahlen wurden in späteren Auflagen nicht mehr erhoben.

39 A. a. O.

40 OECD, Bildung auf einen Blick 2015, 2015, S. 325, Tabelle B4.1 (statistische Grundlagen teilweise auch aus dem Jahr 2011). Ein Wert für Dänemark liegt für das Jahr 2015 nicht vor.

41 OECD, Education at a Glance 2014, 2014, S. 336, Tabelle B4.1 (statistische Grundlagen aus dem Jahr 2011).

42 Zu dieser Einschätzung mit weiteren Nachweisen siehe *Fukushima,* Working Papers in Economics, Department of Economics Stockholm 2001, S. 2.

43 Siehe für einen Überblick den Eintrag für Dänemark in der Eurydice, https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Denmark:Redirect (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

44 Siehe die jeweiligen Ländereinträge im Fischer Weltalmanach online, www.weltalmanach.de (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

45 Dabei ist für den Rechtsvergleich nicht nötig, dass die Vergleichsländer besonders ähnliche Lösungen finden, da eben nicht Länder, sondern die jeweils eingebetteten Problemlösungen verglichen werden, siehe *van Langendonck,* in: Zacher (Hrsg.), Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs, 1977, S. 77, 84. Anders *von Maydell,* in: Ruland/von Maydell, et al. (Hrsg.), Verfassung,

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

unter den Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung ausmacht[46] und in beiden Ländern in großem Umfang von privaten Anbietern erbracht wird,[47] ist Schweden ein geeignetes Vergleichsland.

Dabei wird das schwedische Recht zunächst mit den Methoden der nationalen Rechtskultur[48] ermittelt und ausgelegt. Andere Methoden können nur insoweit gewählt werden, als mit ihnen ein Vorschlag zur Auslegung oder Weiterentwicklung des schwedischen Rechts verbunden ist, da sonst das im Rahmen der tatsächlichen Anwendung geltende nationale Recht verfälscht wird. Unterschiede können sich bereits aus der unterschiedlichen rechtlichen Einbettung ergeben,[49] da zum Beispiel ein anderer Gesetzgebungsprozess sowie eine andere Schwerpunktsetzung hinsichtlich gerichtlicher Kontrollen andere Dokumente und damit andere Rechtsquellen erzeugen. Grund für die andere Rechtsanwendung kann aber auch originär die unterschiedliche Rechtskultur sein. Hinzu kommt, dass der Kreis der schwedischen Rechtswissenschaftler relativ klein ist und daher immer auch nur ein kleiner Teil der rechtswissenschaftlichen Probleme diskutiert wird.[50]

Theorie und Praxis des Sozialstaats, 1998, S. 591, 596, der für eine Ähnlichkeit der Rechtsordnungen plädiert mit dem Argument, dass dann eine Vermutung für gleiche oder ähnliche Wirkungen bestehe. Dieses Argument ist jedoch nur begrenzt anwendbar, wenn größere Änderungen des Rechtssystems ins Visier genommen werden, da eine zu große Ähnlichkeit der Rechtsordnungen insbesondere in Bezug auf die neu zu regelnde Problemlage das Blickfeld der Lösungsmöglichkeiten nur begrenzt.

46 Unter Ausschluss der beschäftigungsbegleitenden Leistungen; in Deutschland: Bundesagentur für Arbeit, ANBA 61, Sondernr. 2, 2013, Arbeitsmarkt 2013, S. 58. In Schweden unter Ausschluss eines übergreifenden Programms für Langzeitarbeitslose und von Praktika: Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2014, 04.05.2015, S. 10 f.

47 Siehe für Deutschland *Bengelsdorf,* in: Leinemann (Hrsg.), Kasseler Handbuch zum Arbeitsrecht - Band 2, 2000, S. 527 Rn. 17, S. 537 f., sowie für neuere Zahlen unter der Bezeichnung der „individuell-berufsbezogenen Weiterbildung“ *Bilger/Seidel,* in: Rosenbladt/Bilger (Hrsg.), Weiterbildungsbeteiligung 2010, 2011, S. 109, 116, sowie S. 121, Tabellen 32 und 32; für Schweden *Lundin,* in: Hartmann (Hrsg.), Konkurrensens konsekvenser, 2011, S. 146, 156.

48 Dabei ist mit Rechtskultur die gesamte Art und Weise der Rechtsanwendung in dem jeweiligen Nationalstaat gemeint, nicht (nur) diejenigen Elemente, die mit rationellen Überlegungen nicht fassbar sind (zur letzteren Definition siehe *Nousiainen,* in: Juridiska institutionen (Hrsg.), Rättskulturer, 2001, S. 11, 15.

49 Allgemein zu diesem Aspekt der Rechtsvergleichung siehe *Starck,* JZ 1997, S. 1021, 1026 ff.; in Bezug auf die verfassungsrechtliche Einbettung *Becker,* in: Becker (Hrsg.), Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht, 2010, S. 11, 22.

50 Siehe zu den verfassungsrechtlichen Fragen *Nergelius,* Konstitutionellt rättighetsskydd, 1996, S. 709. Siehe auch sozusagen im Umkehrschluss *Bogdan,* Komparativ rättskunskap, 2003, S. 168, der in Bezug auf das deutsche Recht und seine Bearbeitung im Rahmen rechtsvergleichender Arbeit bemerkt, dass wenige rechtliche Probleme unbearbeitet blieben. Zur Ausbildung schwedischer Rechtswissenschaftler (wenn auch veraltet) siehe *Bogdan/Vogel,* in: Blaurock (Hrsg.), Ausbildung und Weiterbildung der Juristen in Deutschland und Schweden, 1986, S. 117.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

In einem Grundlagenteil (B.) legt die Untersuchung zunächst dar, welche tatsächlichen Voraussetzungen die Förderung beruflicher Weiterbildung charakterisieren. Hierzu wird die Grundsituation in Bezug darauf präzisiert, wie und in welchem Rahmen die Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen durch Leistungen erfolgen kann. Der Einordnung dient darüber hinaus die Frage nach den Zielen der Leistungen zur Förderung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen. Zudem werden die allgemeinen Grundlagen der Umsetzung von geförderten Maßnahmen sowie der Steuerungsmöglichkeiten des Staates dargestellt (C.).[51]

Daraufhin wird dargestellt, welche Verpflichtungen der Vergleichsstaaten sich aus internationalem Recht und dem jeweiligen Verfassungsrecht ergeben (D.).

Mit den möglichen Zielsetzungen im Blick werden sodann die Leistungen präsentiert, mit denen eine Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen erfolgen kann (E.).[52] Die Beschreibung erfolgt getrennt in Subjekt- und Objektförderung, wobei später gezeigt werden soll, dass die Entscheidung für eine Subjekt- oder Objektförderung auch die rechtlichen Strukturen der Erbringung der geförderten Leistungen bedingen kann. Nicht dargestellt werden die Förderungsleistungen der Europäischen Union, da diese für beide Länder ohnehin in der gleichen (unionsrechtlichen) Struktur erbracht werden. Soweit nationale Leistungen mit finanziellen Mitteln der Europäischen Union finanziert werden, werden diese lediglich in die bereits bestehenden Leistungssysteme eingespeist. Gemeinsam ist den Leistungen der Objektförderung an die einzelnen Leistungserbringer, dass sie in Konflikt mit europäischem Wettbewerbs- und Beihilferecht stehen können. Eine gesonderte Prüfung der Vereinbarkeit mit europäischem Recht würde jedoch den Rahmen der vorliegenden Arbeit überschreiten und wird daher nicht vorgenommen.

Die Teile F. und G. der Arbeit stellen dar, wie die Staaten den Zweck von Weiterbildungsmaßnahmen sicherstellen, wenn sie diese ausdrücklich durch Geld- und Sachleistungen fördern. Die für den Vergleich notwendige Systematisierung findet in einem abstrahierten Modell der Leistungserbringung statt, das jeweils vor der Darstellung der

51 Über eine Grobsichtung der Handlungsformen hinaus wird dabei keine abstrakte Zuordnung der allgemeinen verwaltungsrechtlichen Rechts- und Handlungsformen zu den Steuerungsmodi und –instrumenten vorgenommen (wie beispielsweise von *Kersten/Lenski,* Die Verwaltung 2009, S. 501, 529 ff.), sondern eine konkrete Zuordnung der einzelnen Handlungen zur Steuerung der Zwecksicherung von Förderungsleistungen für Weiterbildungsmaßnahmen.

52 In Bezug auf das allgemeine Leistungsrecht wurde eine übergreifende Systematisierung bis jetzt nicht erarbeitet, was auf die Heterogenität der Leistungen in Daseinsvorsorge, Sozialrecht und Subventionsvergabe zurückzuführen ist, siehe *Mußgnug,* in: Zippelius/Müller, et al. (Hrsg.), Der Gleichheitssatz, Gesetzesgestaltung und Gesetzesanwendung im Leistungsrecht, 1989, S. 113, 117. Zumindest in der vorliegenden Arbeit ist aber eine begrenzte Systematisierung hinsichtlich der Förderungsleistungen für berufliche Weiterbildung möglich, wenn und weil die zu untersuchenden und zu systematisierenden Leistungen sich auf die gleiche Grund- und Zielsituation beziehen.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Regelungen in den Vergleichsländern erläutert wird.[53] Dabei ist sowohl die Einbindung der Leistungserbringer als auch die Qualitätssicherung der geförderten Maßnahmen zu prüfen, da mit diesen Bereichen die Weichen für Bereitstellung, Inhalt und Erfolg der Maßnahmen bei einer Erbringung durch Dritte gestellt werden.

Dabei wird als Arbeitshypothese untersucht, ob die verschiedenen Ziele der Förderungsleistungen zu anderen Strukturen in der Umsetzung der geförderten Leistungen führen. Entscheidend könnte auch sein, ob Hilfe in einer konkreten Bedarfssituation oder eine rein derivative Teilhabeförderung geleistet werden soll.

Darüber hinaus soll untersucht werden, inwiefern die Tatbestände und Regelungen das Versprechen einer zweckeffektiven Förderung einlösen. Der Staat könnte beispielsweise bestimmte „Back-Up"-Strategien vorsehen, den Teilnehmer bei der Wahl der Maßnahme unterstützen oder die Förderung bestimmter Weiterbildungsanbieter vorsehen. Dabei wird als Ausgangsthese davon ausgegangen, dass aufgrund der Grundsituation der grundsätzlichen Erbringungs- und Leistungsverhältnisse die Strukturen ähnlichen Überlegungen folgen.

53 Hierbei lehnt sich die Untersuchung an die in *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2011, S. 323; *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2012, S. 1 verwendeten Modelle an, modifiziert jedoch, soweit dies für den speziellen Bereich der Förderungsleistungen für Weiterbildung notwendig und sinnvoll ist.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

B. Grundlagen der Förderung beruflicher Weiterbildung

I. Was sind berufliche Weiterbildungsmaßnahmen?

Beide Vergleichsländer fördern die Inanspruchnahme und Erbringung beruflicher Weiterbildung. Um die Förderung vergleichen zu können, muss ermittelt werden, welche Maßnahmen durch welche Fördermittel gefördert werden. Daher ist zunächst festzulegen, wann eine Maßnahme der beruflichen Weiterbildung vorliegt.

Berufliche Weiterbildung umfasst nach Definition der OECD Bildungs- und Trainingsmaßnahmen, die auf eine Fortsetzung des nach der ersten Ausbildungsphase aufgenommenen oder erlernten Berufs oder eines neuen Berufs gerichtet sind.[54] In Bezug auf die berufliche weiterführende Bildung existieren viele Begriffe, die in der deutschen Sprache und auch in der deutschen Gesellschaft und im deutschen Recht historisch gewachsen sind, aber nichts oder wenig über die zu Grunde liegende Situation aussagen.[55] Die obige Definition beschreibt damit eine Situation, die in jedem modernen Sozialwesen entsteht: Nach der Schulbildung folgt eine Ausbildung, damit der/die Einzelne einen Beruf ausüben und so seinen Lebensunterhalt bestreiten kann. Veränderungen in der Lebenswelt des/der Einzelnen führen dann dazu, dass das Wissen und die Fähigkeiten, mit denen er/sie seinen Beruf ausübt, aktualisiert werden müssen. Zu diesem Zweck kann er/sie sich selbst fortbilden, aber auch an einer formalen, sachlich zugeschnittenen, Weiterbildungsmaßnahme eines Bildungsanbieters teilnehmen.[56]

Es ist anzunehmen, dass sich diese Definition auch in den rechtlichen Strukturen zur Erbringung von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen widerspiegelt. Schon die Trennung zwischen (Erst-)Berufsausbildung in einem ganz oder teilweise verschulten System (ob in dualer Ausbildung, Schulberufsausbildung oder an einer Hochschule) und Weiterbildung, die in verschiedenen Teilsystemen oder Marktangeboten stattfinden

54 Siehe https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5353, Stichwort: continuing education and training, (zuletzt abgerufen: 17.04.2016). Der Deutsche Bildungsrat definiert Weiterbildung als die Fortsetzung oder Wiederaufnahme organisierten Lernens nach Abschluss einer unterschiedlich ausgedehnten ersten Bildungsphase, Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission: Strukturplan für das Bildungswesen, Verabschiedet auf der 27. Sitzung der Bildungskommission am 13. Februar 1970, 1970.Strukturplan des Deutschen Bildungsrats, 1970, S. 197 Abschnitt III 4.1. Etwas modifiziert, da sie bereits eine Definition für das jeweilige Gesetz liefern ebenso § 2 Abs. 3 WBG SH und das vorhergehende Saarländische Weiterbildungsgesetz, § 2 SWBG (Saarländisches Weiterbildungs- und Bildungsfreistellungsgesetz vom 15.9.1994 Gesetz Nr. 1260 / BS Saar Nr. 223-7). Die breite Definition des Bildungsrats umfasst sowohl die private Weiterbildung als auch die betriebliche Weiterbildung, Allgemeinbildung und berufliche Bildung, während nach dem von der OECD und hier angewandten Begriff bereits nur die berufliche Bildung umfasst wird.

55 So in Bezug auf die Bildungsfinanzierung auch *Ehmann,* in: Barz (Hrsg.), Handbuch Bildungsfinanzierung, 2009, S. 99.

56 Ähnliche Abgrenzung, ebenfalls unter Einbeziehung eigener, aber immerhin organisierter Lernprozesse *Becker/Hecken,* in: Becker (Hrsg.), Lehrbuch der Bildungssoziologie, 2011, S. 367, 370.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

kann, zeigt, dass die gedankliche Trennung Auswirkungen auf die tatsächlichen Strukturen hat.

Auswirkungen auf die Umsetzung der Förderung und Steuerung von Weiterbildungsmaßnahmen hat auch die begriffliche und systematische, wohl aber ideologisch bedingte Trennung zwischen Allgemeinbildung und beruflicher Bildung.[57] Die Trennung ist in das allgemeine kulturelle Gedankengut übergegangen und führt dazu, dass auch die rechtlichen Regelungen in den meisten Fällen eine solche Unterscheidung vornehmen.

II. Wirkungen beruflicher Weiterbildung

Dass die Vergleichsländer mit der Förderung beruflicher Weiterbildung finanzielle Mittel investieren, zeigt, dass sie bestimmte Handlungen und Effekte bewirken wollen. Daher fragt sich, welche Wirkungen mit beruflicher Weiterbildung überhaupt erreicht werden können. Hierzu können die Ergebnisse empirischer Studien Auskunft geben. Da es sich um berufliche Weiterbildung handelt, interessieren diejenigen Wirkungen, die die Weiterbildungsmaßnahmen auf die beruflichen Aussichten des Einzelnen haben. Dabei fallen insbesondere die Wirkungen von beruflicher Weiterbildung in Bezug auf die Vermeidung und das Beenden von Arbeitslosigkeit auseinander: Hinsichtlich der Vermeidung von Arbeitslosigkeit sind in den meisten Studien in Deutschland längerfristig positive Effekte zu beobachten[58], während das Bild bei der Förderung des Eintritts in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse nicht so eindeutig ist.[59]

Dies kann aber eventuell externe, nicht auf die Förderungswirkung selbst bezogene Gründe haben. So kann es sein, dass Arbeitnehmer in Beschäftigung gehalten werden, die sonst in die Gruppe der grundsätzlich Nicht- oder Nicht-Mehr-Erwerbstätigen gewechselt hätten[60], sich also sonst außerhalb der angestrebten Zielgruppe befunden hätten. Bei den Weiterbildungsmaßnahmen im Dritten Buch des Sozialgesetzbuchs (SGB III)[61] sind kürzere Maßnahmen kurzfristig wirksam, längere Maßnahmen langfristig wirksam[62]. Die Weiterbildungsmaßnahmen zeigen also insgesamt Wirkung.[63] Zudem

57 Auf die historische Entwicklung weist *Bauer,* RdJB 1973, S. 225 hin.

58 *Bernhard/Hohmeyer, et al.,* Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, 2008, S. 29; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB, Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, 2011, S. 16.

59 *Bernhard/Hohmeyer, et al.,* Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, 2008, S. 30.

60 *Bernhard/Hohmeyer, et al.,* Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, 2008, S. 30.

61 Sozialgesetzbuch (SGB), Drittes Buch (III) – Arbeitsförderung - vom 24.03.1997, BGBl. 1997 I, 594.

62 Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB, Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, 2011, S. 16. Die beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen stellen dabei ein Instrument unter vielen dar, mit denen die berufliche Stellung der Leistungsempfänger gefördert werden kann. Alle

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

fand in Deutschland nach der Hartz-IV-Reform auch eine Verkürzung des sog. Lock-in-Effekts statt, der besagt, dass Teilnehmer während der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme mit geringerer Wahrscheinlichkeit eine neue Beschäftigung aufnehmen.[64]

In Schweden waren die Ergebnisse von Untersuchungen, die die Effekte von Weiterbildungsmaßnahmen (vor allem im Rahmen des Systems des Arbeitsvermittlungsamts) in den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts untersuchten, eher positiv, in den neunziger Jahren meist negativ.[65] Erklärungsansätze für die negativen Ergebnisse in den neunziger Jahren stellen Vermutungen an, dass diese auf einer schlechteren Qualität der Maßnahmen beruhten, da diese im betreffenden Zeitraum stark ausgeweitet wurden.[66] In den Jahren 2000-2006 fanden Studien dann auch durchgehend positive Effekte der Arbeitsmarktausbildungsmaßnahmen auf die Aussichten auf dem Arbeitsmarkt.[67]

Ob Weiterbildung auf den beruflichen Aufstieg, insbesondere auf den Arbeitslohn des Einzelnen, Einfluss hat, ist umstritten.[68] Auch hinsichtlich anderer Fernziele, die sich nicht auf die Vermeidung und das Beenden von Arbeitslosigkeit beziehen, wie beispielsweise einen Aufstieg aus prekären Beschäftigungsverhältnissen, liegen in beiden Vergleichsländern keine eindeutigen Ergebnisse vor.

III. Kosten von Weiterbildungsmaßnahmen

Kosten der Weiterbildungsmaßnahmen sind diejenigen Kosten, die durch die Maßnahme kausal verursacht werden oder deren Übernahme für die Maßnahme zwingend ist.

Arbeitsförderungsmaßnahmen, auch die berufliche Weiterbildung, sind mit dem Ziel der Vermittlung oder des Behaltens von Arbeit und mit dem Ziel der arbeitsmarktpolitischen Strukturförderung verknüpft. Innerhalb der Arbeitsförderung haben die Weiterbildungsmaßnahmen als „weiches" Instrument eventuell eine schwache Stellung gegenüber den direkten finanziellen Interventionen (siehe *Kuhlenkamp,* REPORT Literatur- und Forschungsreport Weiterbildung 2003, S. 25, 40).

63 Es existieren zwar auch Studien, die zu anderen Ergebnissen kommen, diese sind jedoch in vielen Fällen auf statistische Effekte aufgrund der zeitlichen Verzögerung der Wirkungsmessung für die Gruppe der Weiterbildungsteilnehmer zurückzuführen, siehe *Schneider/Uhlendorff,* ZAF 2006, S. 477, 481 ff., 488.

64 *Schneider/Uhlendorff,* ZAF 2006, S. 477, 488:wahrscheinlich allein aufgrund der durchschnittlichen Verkürzung der Maßnahmendauer verringert.

65 Siehe für einen Überblick *Calmfors/Forslund, et al.,* in: Agell/Keen, et al. (Hrsg.), Labor market institutions and public regulation, 2004, S. 1, 20 ff.

66 *Calmfors/Forslund, et al.,* in: Agell/Keen, et al. (Hrsg.), Labor market institutions and public regulation, 2004, S. 1, 50 f.

67 Siehe Überblick in *Luna/Forslund, et al.,* IFAU Rapport 2008, 4 f., sowie die Studie selbst. Die gleichen Studien zitiert auch der staatliche Report, siehe Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt, SOU 2010:88, S. 23 ff.

68 Siehe zu einer negativen Einschätzung, unter Diskussion der Ergebnisse und mit Hinweis darauf, dass dies in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts noch anders war, *Kuper/Schrader,* ZfE 2013, S. 7, 15 f. Zu einer etwas positiveren Einschätzung (für Schweden) siehe *Stenberg,* OECD Education Working Papers 2012, 6, 13.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dies sind zunächst die Kosten, die der Weiterbildungsanbieter aufwendet, also Personalkosten, Strukturkosten und Materialkosten. Zusätzlich sind mittelbar auch Infrastrukturförderung, Folgekosten und Ermöglichungskosten einzurechnen. Dabei gehören zu den Ermöglichungskosten beispielsweise der Lebensunterhalt des Teilnehmers während der Weiterbildungsmaßnahme, zu den Infrastrukturkosten die Bereitstellung von Informationen über Weiterbildungsangebot und Förderungsmöglichkeiten. Da laut der für die Untersuchung geltenden Definition eine Bildungsmaßnahme bei Erwerb neuen Wissens vorliegt[69], werden jedoch die Kosten für Eignungsfeststellungsmaßnahmen[70] oder für die Beratung und Information zu Weiterbildungsmaßnahmen nicht erfasst.

IV. Arten der Förderungsleistungen

Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen bedeutet, dass der Staat die Erbringung von Weiterbildungsmaßnahmen unterstützt oder sogar aktiv begünstigt. Der Staat kann den Kompetenzzuwachs als Ziel der Weiterbildungsmaßnahme und auch die Teilnahme an der Weiterbildungsmaßnahme nicht selbst bewirken. Außerdem ist enthalten, dass der Staat die Maßnahme im Regelfall nicht selbst erbringt.[71]

Zur Förderung kann nicht nur die Weiterbildungsmaßnahme selbst als Leistung oder Sachleistung erbracht werden. Vielmehr kann die Förderung auch durch andere finanzielle oder tatsächliche Leistungen, die zu einer Bewirkung der Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen beitragen, erfolgen. Alle diese Fördermaßnahmen stellen staatliche Leistungen dar. Dabei ist gemeinsamer Nenner von Leistungen, dass sie frei gestaltbar sind und von den Finanzen des Staates, also vom jeweiligen Haushalt abhängig sind.[72] Leistungen zur Förderung von Staatszwecken sind Subventionsleistungen, also Geld- oder geldwerte Leistungen von Trägern öffentlicher Verwaltung bzw. finanzielle Begünstigungen des Empfängers.[73] Die Ausgaben des Staates müssen dabei einen staatlich definierten Zweck verfolgen und nicht nur dazu dienen, den Bedarf des Staatsapparats zu decken.[74] Eine Nomenklatur bestimmter Begriffe, die das Leistungsrecht dogmatisch konturieren gibt es nicht.[75]

---

69 S. o. S. 31.

70 Entgegen der deutschen Festlegung/Definition in § 79 Abs. 1 Nr. 1 SGB III.

71 Man spricht auch nicht von Schulen als „Bildungsförderung".

72 *Mußgnug,* in: Zippelius/Müller, et al. (Hrsg.), Der Gleichheitssatz, Gesetzesgestaltung und Gesetzesanwendung im Leistungsrecht, 1989, S. 113, 115–116.

73 *Ipsen,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, 1990, S. 357 Rn. 27. Zum gesellschaftlichen Leistungsbegriff und dessen Verbindung mit dem zivilrechtlichen Leistungsbegriff siehe *Henke,* Die Leistung, 1991, S. 14 ff.

74 Zur Unterscheidung von Beschaffungsausgaben und Zweckausgaben siehe *Vogel,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, 1990, S. 3 Rn. 105 ff.

75 So auch schon *Häberle,* in: Hablitzel/Wollenschläger (Hrsg.), Recht und Staat, 1972, S. 453, 453–454.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

1. Leistungssysteme

Die Leistungen können in Leistungen in Fördersystemen, Leistungen im Rahmen von Vorsorgesystemen, Leistungen im Rahmen von Hilfesystemen und Entschädigungssystemen, sowie durch Steuervergünstigungen, die ein „negatives System" darstellen, systematisiert werden.[76] Vorsorgesysteme dienen dazu, den Einzelnen vor bestimmten sozialen Risiken zu schützen und setzen Vorsorgeleistungen voraus.[77] Entschädigungssysteme enthalten Leistungen, die den Einzelnen für Schäden zugesprochen werden, die auf das nationale Gemeinwesen zurückzuführen sind.[78] Hilfesysteme stellen das „Auffangsystem" für Bedarfe des Existenzminimums dar.[79] Förderungsleistungen für Weiterbildung sind dabei wohl nur in absoluten Grenzfällen dem Existenzminimum zuzurechnen.[80] Fördersysteme schließlich enthalten Leistungen, die die soziale Situation einzelner typisierter Gruppen verbessern und auf diese Weise Chancengleichheit herstellen sollen.[81] Die im Rahmen der vorliegenden Arbeit untersuchten Förderungsleistungen sind dabei trotz der Ähnlichkeit der Bezeichnungen nicht alle einem Fördersystem zuzuordnen. Als Förderungsleistungen werden im Rahmen der Arbeit vielmehr alle Leistungen bezeichnet, die die Erbringung von Weiterbildungsmaßnahmen unterstützen oder vorantreiben.[82]

2. Förderungsadressaten

Die Förderungsleistungen können sich an alle nicht-staatlichen Akteure richten, die an der Erbringung der Weiterbildungsmaßnahmen beteiligt sind. Diese Akteure sind die Leistungsempfänger, die Leistungserbringer, die Arbeitgeber, sowie zusätzliche Akteure, die Dienstleistung zur Unterstützung der Förderinfrastruktur erbringen, wie beispielsweise Management- und Beratungsstellen (sog. infrastrukturelle Akteure). Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden Förderungsleistungen an Arbeitgeber und solche infrastrukturellen Akteure nicht untersucht, da bei Förderungsleistungen an diese andere Interessen und Probleme zu berücksichtigen sind. Zudem entsprechen die Struk-

76 Siehe zur Systematisierung der Leistungstypen *Zacher,* in: Fürst/Herzog, et al. (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler, 1987, S. 571, 583 ff., *Becker,* Die "dritte Generation", 2014, S. 9, 46 ff.; zur Bezeichnung von Steuervergünstigungen als „negativem System" *Becker,* Die "dritte Generation", 2014, S. 9, 50.

77 *Zacher,* in: Fürst/Herzog, et al. (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler, 1987, S. 571, 583 f.

78 *Zacher,* in: Fürst/Herzog, et al. (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler, 1987, S. 571, 585 f.

79 *Zacher,* in: Fürst/Herzog, et al. (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler, 1987, S. 571, 587.

80 Denkbar wäre ein Fall, in dem ein vom System her der Grundbildung zuzurechnender Abschluss aufgrund der Berufstätigkeit des Leistungsempfängers dennoch (auch) als Weiterbildungsmaßnahme qualifiziert wird.

81 Siehe *Zacher,* in: Fürst/Herzog, et al. (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler, 1987, S. 571, 588, jedoch ohne die Einschränkung der Subsidiarität.

82 So bereits der Begriff der Förderung oben S. 34.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

turen der Zwecksicherung in diesen Fällen nicht dem Leistungsdreieck der Leistungserbringung, sondern bilden weitere, eigene Strukturen. Insbesondere nimmt der Arbeitgeber in vielen Fällen eine Doppelrolle als Berechtigter und Leistungserbringer wahr.

Die Förderungsleistungen können aus Sicht des Weiterbildungsteilnehmers in subjekt- und objektfördernde Leistungen systematisiert werden. Eine Subjektförderung liegt vor, wenn die Finanzierung direkt an den Adressaten der (Sozial-)Leistung[83], also den Teilnehmer der Weiterbildungsmaßnahme fließt. Objektförderung ist dagegen diejenige Förderung, die sich nicht direkt an das zu fördernde Subjekt, sondern an Akteure an der Leistungserbringung, also meist an den Leistungserbringer, aber auch an vermittelnde und unterstützende Akteure, richtet.[84] Ob es sich auf die Strukturen der Leistungserbringung auswirkt, in welchem Wege der Subjekt- oder Objektförderung, bzw. ob sie im Wege der Sach- oder Geldleistung erbracht werden, bleibt zu ergründen.

Weiterhin ist eine Differenzierung in Angebots- und Nachfragefinanzierung[85] möglich, wobei die Einteilung in Objekt- und Subjektfinanzierung parallel läuft. Gedanklich läuft eine Nachfragefinanzierung immer auf eine Subjektfinanzierung hinaus, da mit der finanziellen Ausstattung der handelnden Subjekte die Nachfragemacht der Leistungsempfänger gestärkt wird. Eine institutionelle Förderung ist dagegen angebotsorientiert, da mit ihr die nötigen Einrichtungen als Angebot bereitgestellt werden.

a) Subjektförderung: Situation und Arten

Als Sachleistung kann die Subjektförderung zunächst durch das Zurverfügungstellen der Weiterbildungsmaßnahme und die direkte Bereitstellung von Lernmitteln erfolgen. Die Gewährung als Geldleistung kann die Übernahme der Maßnahme- und Lernmittelkosten selbst, aber auch den Unterhalt des Teilnehmers umfassen, da dieser durch die Unterhaltsübernahme überhaupt erst in die Lage versetzt wird, die Zeit für die Maßnahme aufzubringen (Bildungsausgabe zweiten Grades[86]).

---

83 *Köbl,* in: Köbl/Brünner (Hrsg.), Abschied von der Objektförderung?, 2004, S. 9.

84 *Köbl,* in: Köbl/Brünner (Hrsg.), Abschied von der Objektförderung?, 2004, S. 9, 9–10. Dem Begriff der Objektförderung entspricht auch der Begriff der institutionellen Förderung, wenn man die Objektförderung als die Förderung von Einrichtungen im Gegensatz zum Individuum definiert (in diesem Sinne auch *Hoppe,* SF 1979, S. 156, 158, der institutionelle Förderung und individuelle Förderung gegenüber stellt), da mit dieser gerade die „Einrichtung", also die Institution bereits im Begriff liegt. Dabei wird als institutionelle diejenige Förderung bezeichnet, die formell mittelbar auf eine Institution gerichtet wird, um letztendlich ein Subjekt – hier den Arbeitnehmer – zu fördern, siehe *Haverkate,* in: Schulin (Hrsg.), Institutionelle Förderung im Sozialrecht, 1998, S. 89, 90.

85 *Dohmen,* in: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (DIE) (Hrsg.), Trends der Weiterbildung, 2014, S. 135, 138 f.

86 Siehe *Barz,* in: Barz (Hrsg.), Handbuch Bildungsfinanzierung, 2009, S. 15, 19. *Dohmen,* in: Barz (Hrsg.), Handbuch Bildungsfinanzierung, 2009, S. 29, 29 nennt diese beiden Kostenaspekte Bildungsausgaben 1. Grades für den Bildungsprozess und Bildungsausgaben 2. Grades für die Finanzierung des Unterhalts.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

aa) Erwerbsfähigkeit des Leistungsempfängers

Voraussetzung für die Möglichkeit, an einer Weiterbildungsmaßnahme teilzunehmen und dadurch die Arbeitslosigkeit zu beenden oder zu vermeiden oder aufzusteigen, ist die Erwerbsfähigkeit des Leistungsempfängers. Die Untersuchung geht nur von Maßnahmen aus, die die volle Erwerbsfähigkeit des Leistungsempfängers voraussetzen, da sonst über den allgemeinen sozial ausgleichenden Zweck hinaus zu viele andere Leistungsziele eine Rolle spielen würden, insbesondere das Ziel der Integration und Inklusion[87]. Erwerbsfähig ist, wer in der Lage ist, eine seinen Kenntnissen und seinen körperlichen und geistigen Fähigkeiten entsprechende berufliche Tätigkeit auszuüben.[88] Dabei ist dieser Begriff vom Begriff der Beschäftigungsfähigkeit zu unterscheiden. Beschäftigungsfähigkeit kombiniert die Faktoren, die für die Beschäftigung einer Person nötig sind und enthält die persönlichen Eigenschaften der Person, die Darstellung der Eigenschaften auf dem Arbeitsmarkt, das Umfeld und die sozialen Bedingungen sowie die wirtschaftliche Lage.[89]

bb) Anforderungen an die Förderungsleistung

Keine Anforderung an die Förderungsleistung, sondern eine immanente Komponente stellt es dar, dass die Förderungsleistung an den Leistungsempfänger immer auch eine finanzielle Förderungskomponente enthält, da finanzielle Aufwendungen des Empfängers erspart oder übernommen werden.

Zudem muss die Förderungsleistung oder zusätzliche Leistungen die Unterstützung des Leistungsempfängers zu eigenverantwortlichem Handeln bewirken. Zwar sind auch Maßnahmen denkbar, die auf einem starken Eigeninteresse und einer starken Eigenmotivation, sowie auf großer Handlungskompetenz des Leistungsempfängers aufbauen. Da der Leistungsempfänger aber in vielen Fällen finanziell eingeschränkt und/oder arbeits-

87 Zu beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen zur Rehabilitation siehe *Neueder,* Behinderung und berufliche Rehabilitation in Deutschland und der Schweiz, 2014.

88 Das deutsche SGB II geht davon aus, dass eine Erwerbsfähigkeit vorliegt, wenn der Leistungsempfänger "unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarkts mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig sein kann", § 8 Abs. 1 SGB II. Dabei lehnt sich dieser Begriff wiederum an den deutschen Begriff in der Rentenversicherung gem. § 43 Abs. 2 S. 2 SGB VI an (*Blüggel*, in: Eicher (Hrsg.), SGB II, § 8 Rn. 2. In Anbetracht dessen, dass der Begriff als Voraussetzung für die Möglichkeit der Inanspruchnahme einer Weiterbildungsmaßnahme dienen soll, ist diese Definition mit Ausrichtung auf die Möglichkeit einer Tätigkeit auch übertragbar, da es sich auch bei der Weiterbildung um eine Tätigkeit – wenn auch eine andersartige – handelt. Lediglich die Zeitangabe kann auch anders gewählt werden. Möglich wäre beispielsweise auch eine Definition, die alle Menschen innerhalb eines Alterszeitraums erfasst, die keine gesundheitlichen Einschränkungen haben, *Jürgens,* Armut trotz Erwerbsfähigkeit, 2008, S. 4–5, dieser Begriff geht aber nicht auf die Passgenauigkeit der Maßnahme ein, die bei einer Weiterbildungsmaßnahme wie bei einer Arbeitsstelle gegeben sein soll.

89 Siehe CEDEFOP - European Centre for the Development of Vocational Training, Terminology of European education and training policy, A selection of 100 key terms, 2008, S. 71; Begriff "Beschäftigungsfähigkeit" (Nr. 30), wobei der englische Begriff der "employability" (S. 70) aufgrund der Tatsache, dass nicht primär auf die Person abgestellt wird (Fähigkeit), besser trifft.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

los oder von Arbeitslosigkeit bedroht ist, kann eigenverantwortliches Handeln aber nicht vorausgesetzt werden. Daher müssen insbesondere bei Maßnahmen, die sich an nicht nur finanziell, sondern auch in Bezug auf die Bewältigungskompetenz eingeschränkte Leistungsempfänger richten, die Anforderungen an eigenverantwortliches Handeln des Leistungsempfängers möglichst reduziert werden. Dies kann geschehen, indem der Leistungsempfänger bei den Handlungen, die für eine Inanspruchnahme der Leistung nötig sind, unterstützt wird, so z. B. bei der Antragstellung, bei der Auswahl der Leistung und/oder durch Information über Möglichkeiten der Wahl und der Unterstützung. Die Grenzen zur Umsetzung der Förderungsleistung und der Sicherung ihrer Zwecke sind in diesem Fall fließend.

cc) Sachleistung und Kostenerstattung

Der Staat kann dem Teilnehmenden die Förderungsleistung auf verschiedene Weise zukommen lassen. *Im Zeitverlauf* der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme ist eine Zahlung von Geldleistungen im Voraus oder aber eine Erstattung der Kosten (Aufwendungen) im Nachhinein möglich. Eine Zahlung von Geld im Vorhinein stellt unproblematisch eine Leistung dar. Im Rahmen der Untersuchung werden aber auch Erstattungen erfasst. Eine Erstattung liegt z. B. vor, wenn die Kosten für die Weiterbildungsmaßnahme im Rahmen einer Steuervergünstigung berücksichtigt werden. Da sich das Problem der Sicherstellung der Leistungsziele auch bei solch nachgeordneten Förderungsleistungen stellt, sind Erstattungen in die Fragestellung mit einzubeziehen.

Ob für die Erbringung der subjektfördernden Leistung ein Sachleistungsmodell oder ein Kostenerstattungsmodell gewählt wird, spielt nur eine Rolle bei Dreiecksbeziehungen, wenn also – wie in der vorliegenden Untersuchung – der Finanzierende ein anderer ist als derjenige, der die Leistung auswählt und in Anspruch nimmt. Dabei bedeutet eine Erbringung im Wege der Sachleistung, dass der Leistungsträger die Leistung als Naturalleistung gewährt.[90] Die Kostenerstattung besteht dagegen darin, dass der Leistungsempfänger die Leistung zunächst selbst bezahlt und damit im Verhältnis zum Leistungsträger vorfinanziert. In diesem Fall erbringt der Leistungsträger die Leistung in Form einer Geldleistung. Laut *von Maydell* sind Geldleistungen dann gegeben, wenn keine Sicherung hinsichtlich des Zwecks besteht; Naturalleistungen seien dagegen auf den individuellen Bedarf bezogen[91]. Damit stellt er nicht auf den Weg des Geldflusses, sondern auf das inhaltliche Kriterium der Bedarfs- und Zweckbezogenheit ab. Das Kriterium der Zweckbezogenheit ist aber insofern fraglich, als auch eine Leistung, die naturaliter erbracht wird nicht unbedingt auf das individuelle Bedürfnis des Einzelnen zugeschnitten sein muss. Hinzu kommt, dass sich diese Differenzierung nicht auf den Inhalt der Leistung, sondern auf die Erbringungsbedingungen der Leistung bezieht.

90 *Von von Maydell,* in: von Maydell/Ruland/Becker (Hrsg.), SRH, 2012, S. 47, 53 Rn. 21.

91 A. a. O.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Unterschiede zwischen Sach- und Geldleistung zeigen sich auch darin, dass bei der Erbringung einer Sozialleistung[92] als Sachleistung die staatliche Stelle die Verantwortung dafür übernimmt, dass die Leistung auch tatsächlich und in der gewährten Weise erbracht wird, während bei der Erbringung als Geldleistung die Verantwortung (scheinbar) bereits mit Erbringung des Geldes aus der Hand gegeben wird. Dann bleibt zwar noch eine übergreifende, eventuell verfassungsrechtlich begründete Verantwortung hinsichtlich der tatsächlichen Erbringung der Leistung und eine Verantwortung gegenüber dem Beitrags- oder Steuerzahler, dessen Geld für die Leistung eingesetzt wird, nicht aber eine rechtliche Verantwortung gegenüber dem bereits „ausgezahlten" Leistungsempfänger. Wird die Form der Erbringung zum Prinzip erhoben (Sachleistungs- oder Kostenerstattungsprinzip), bedeutet dies, dass die Erbringung grundsätzlich in der gewählten Form erfolgen muss.[93] Entscheidend für die Anwendung des Sachleistungsprinzips ist dabei, dass der Leistungsempfänger in Abgrenzung zur Kostenerstattung keine eigene Finanzierung leisten muss – gerade auch keine Vorfinanzierung – und die Leistung nicht beschaffen muss.[94] Dies sind Aspekte, die zu einem Hindernis für die Inanspruchnahme der Sozialleistung werden können.

dd) Gutscheinsysteme

Leistungen der Subjektförderung können auch als Gutscheine erbracht werden. Diese Zahlungsmodalität tritt sowohl bei Bildungsmaßnahmen allgemein als auch bei Weiterbildungsmaßnahmen auf. Gutscheinsysteme sind auch bei vielen anderen Sozialleistungen möglich,[95] da sie eine Modalität der Kostenabwicklung und Steuerung darstellen. Typisch für ein Gutscheinsystem ist, dass sie für eine bestimmte Leistung ausgestellt werden, also zweckgebunden sind.[96]

Zweck der Ausgabe von Gutscheinen soll eine Steigerung der Leistungsqualität durch die Verstärkung des Wettbewerbs unter den Leistungsanbietern und dadurch die Steigerung des Nutzens für den Teilnehmer, aber auch die Erhöhung der Wahlmöglich-

92 Leistungsentgelte spielen in dieser Nomenklatur keine Rolle, da sie keine Sozialleistungen darstellen und sich die Dichotomie von Sachleistung und Kostenerstattung nur auf die Sozialleistung an den Leistungsberechtigten bezieht.

93 Besonders diskutiert und verbreitet ist die Abgrenzung und Begriffsdarlegung in der deutschen gesetzlichen Krankenversicherung, siehe beispielsweise *Fuchs,* in: Becker (Hrsg.), Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht, 2010, S. 311, der aber meint, dass sich die beiden Prinzipien im deutschen SGB V nicht mehr als Gegensätze gegenüber stehen, a. a. O., S. 315.

94 BSGE 69, 170, 172 (juris Rn. 19).

95 So gibt es in Deutschland zum Beispiel Gutscheine für Kindertagesstätten (siehe z. B. § 4 Abs. 1 S. 6 Kindertagesförderungsgesetz (Berlin) vom 23.06.2005) und auch für Maßnahmen der Arbeitsförderung, so neben den Weiterbildungsgutscheinen den Vermittlungsgutschein gem. § 421g SGB III und den Eingliederungsgutschein für ältere Arbeitnehmer, § 223 SGB III. Hinzu kommt der Bildungsgutschein im Rahmen der Grundsicherung gem. § 30 Abs. 1 S. 1 SGB II n.F. bzw. § 34a Abs. 2 SGB XII n.F.

96 Siehe *Norekian,* Finanzierung und Steuerung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung durch Gutscheinsysteme, 2008, S. 69, mit Verweis auf *Bradford/Shaviro,* The Economics of Vouchers, NBER Working Paper, April 1999., siehe dort S. 5-7.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

keiten für die Empfänger sein.[97] Dabei wird die Erhöhung der Wahlmöglichkeiten als eigenständiger Wert gesehen, da die Marktmacht zum Leistungsempfänger hin verschoben wird und ihm größere Freiheiten verschafft.[98] Blickt man auf Gutscheinsysteme bei Bildungsmaßnahmen, so hielt bereits *Friedman* Gutscheine im Erziehungswesen und Bildungswesen für ein adäquates Steuerungsinstrument, jedoch nur im grundständigen Bildungswesen[99], da er davon ausging, dass nur in diesem Bereich positive externe Effekte (Nachbarschaftseffekte) eintreten.[100] Diese Grundannahme ist aber aufgrund der Verzahnung der unterschiedlichen Bildungsbereiche bereits zweifelhaft.[101]

Im Bereich der beruflichen Weiterbildung ist zumindest fraglich, ob durch die Gutscheinausgabe die gewünschten Effekte, insbesondere die Verstärkung des Wettbewerbs unter den Leistungsanbietern und die Steigerung des Nutzens für den Teilnehmer, eintreten. Zwar werden bei Gutscheinen theoretisch die Wahlmöglichkeiten und daher auch die Freiheit des Teilnehmers[102] erhöht, ob die darüber hinausgehenden (Fern-)Ziele erreicht werden, ist aber fraglich, insbesondere, weil bezweifelt werden kann, dass die Leistungsempfänger immer nach den Zielen der sozialen Förderungsleistung handeln.[103] Auch eine Ausgabe von übergreifenden Bildungsgutscheinen, die sowohl für „reguläre“ Bildungsangebote als auch für Weiterbildung eingesetzt werden können, ist denkbar,[104] wird derzeit jedoch nicht durchgeführt.

97 *Dohmen,* in: Barz (Hrsg.), Handbuch Bildungsfinanzierung, 2009, S. 443, 444 für die deutschen Bildungsgutscheine.

98 Dies geht mit einer Entmachtung des Leistungsanbieters/-erbringers einher, siehe Engel, in: Pies/Leschke (Hrsg.), Milton Friedmans ökonomischer Liberalismus, 2004, S. 98, 98, 103.

99 Gutscheine im grundständigen Bildungswesen hat auch das BMAS für Kinder von SGB II-Beziehern eingeführt, siehe § 30 Abs. 1 S. 1 SGB II bzw. § 34a Abs. 2 SGB XII. Besonders verbreitet ist die Verteilung von Bildungsgutscheinen im Schulbereich im angelsächsischen bzw. US-amerikanischen Raum, siehe bereits Friedman, Capitalism and Freedom, 1962, S. 89.

100 Er stellte diese Idee in mehreren seiner Veröffentlichungen vor, siehe beispielsweise *Friedman,* Capitalism and Freedom, 1962, S. 89; pointierter noch in *Friedman/Friedman,* Free to choose, 1980, S. 158–175.

101 *Falck,* in: Pies/Leschke (Hrsg.), Milton Friedmans ökonomischer Liberalismus, 2004, S. 63, 70 erklärt, wie externe Effekte aus makroökonomischer Sicht durch die Einstellung des Humankapitals in den Faktor K für Kapital entstehen (nur in Bezug auf die Universitätsausbildung). Einen Überblick über die unterschiedlichen Ergebnisse hinsichtlich positiver Effekte von Bildung bieten *Oosterbeek/Patrinos,* Empirical Research in Vocational Training and Education 2009, S. 19, 21.

102 *Engel,* in: Pies/Leschke (Hrsg.), Milton Friedmans ökonomischer Liberalismus, 2004, S. 98, 98.

103 In Bezug auf die Ergebnisse (Einkommenszuwächse) von US-amerikanischen beruflichen Weiterbildungsprogrammen, die mit Gutscheinen finanziert wurden, siehe *Barnow,* ZAF 2009, S. 71; zum Zweifel an den Zielen der Leistungsempfänger a. a. O., S. 73.

104 Zu diesem Konzept, das sowohl die Einheitlichkeit des Bildungswesens als auch die Vergleichbarkeit von Bildungskosten darstellen würde, siehe *Färber,* in: Weizsäcker (Hrsg.), Schul- und Hochschulorganisation, 2000, S. 165, 207–209.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

ee) Steuervergünstigungen

Eine Subjektförderung des einzelnen Weiterbildungsteilnehmers ist auch auf dem Wege der Steuererleichterung möglich, wenn der jeweilige Staat die Bildungskosten als förderungsfähig einstuft. Die jeweiligen Steuervergünstigungen werde in die Untersuchung mit einbezogen, da nur mit ihrer Darstellung ein Gesamtbild der finanziellen Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen erfasst werden kann. Zwar handelt es sich nicht um direkte monetäre Leistungen. In tatsächlicher Hinsicht verzichtet der Staat aber auf Geld und fördert damit die Weiterbildungskosten ebenfalls durch einen finanziellen Anreiz.[105]

Unabhängig von der genauen rechtlichen Regelung führt eine Steuererleichterung dazu, dass der Weiterbildungsteilnehmer seine Weiterbildungskosten ganz oder in Teilen von der Steuer absetzen kann. Die Möglichkeit, Weiterbildungskosten steuerlich abzusetzen, existiert in Europa beispielsweise in Deutschland, Italien und den Niederlanden.[106] Hinsichtlich der Prüfung der Wirksamkeit solcher Steuervergünstigungen muss zwar bedacht werden, dass hier auch Opportunitätskosten entstehen können, wenn der Leistungsempfänger bereits eingeplante Weiterbildungskosten absetzt, jedoch scheint die Steuervergünstigung auch unter Berücksichtigung dieses Problems ein effektives Instrument zur Weiterbildungsförderung zu sein.[107] Diese Effektivität kann jedoch nur zum Tragen kommen, wenn der Leistungsempfänger auch Steuerschuldner ist, während die Förderung durch Steuervergünstigungen für Weiterbildungsteilnehmer, die keine Steuern zahlen, ins Leere läuft.

b) Objektförderung: Situation und Arten

Die Objektförderung kann wie die Subjektförderung durch Sach- oder Geldleistungen stattfinden. Die Objektförderung als Sachleistung kann das Zurverfügungstellen insbesondere von Unterrichtsräumen beinhalten, während die Geldleistung auf eine infrastrukturelle Förderung des Anbieters selbst, eine auf die Einzelmaßnahmen bezogene Förderung oder die Förderung anderer Akteure wie der Anbieter von Weiterbildungsberatung und Weiterbildungsinformationsdiensten oder des Arbeitgebers bezogen sein kann. Ebenso können auch im Hinblick auf die Objektförderung einerseits die Maßnahmen selbst, andererseits die „Erleichterung" der Maßnahmen gefördert werden. Diese können sowohl die direkten Kosten der Maßnahme hinsichtlich Personal und Material als auch die strukturellen Kosten umfassen. Dabei sind die Personalkosten aufgrund der entscheidenden Stellung des Lehrers oder Betreuers der Weiterbildungsmaßnahme besonders wichtig.[108] Hier kann auch der Umfang der Finanzierung besonders stark

105 Siehe zum „negativen System" von Steuervergünstigungen bereits oben S.35.

106 *Oosterbeek/Patrinos,* Empirical Research in Vocational Training and Education 2009, S. 19, 30, wenn auch nicht explizit auf Weiterbildung, sondern primär auf tertiäre Bildung ausgerichtet.

107 A. a. O., S. 32.

108 In Bezug auf die Gesamtbildungsausgaben weist auf den starken Zusammenhang zwischen Personalfinanzierung und Strukturen im Bildungswesen *Schmidt,* PVS 2002, S. 3, 9 hin (mit Beispielen).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

steuernd wirken, da mit der Zuteilung gezielter Personalstellen die Weiterbildungsmaßnahme selbst gesteuert werden kann. Eine indirekte Objektförderung durch die Finanzierung des Trägers kann aber auch eine Übernahme der strukturellen Kosten im weiteren Sinne bedeuten. Entscheidend ist, dass die finanziellen Mittel den Leistungserbringern (im weiteren Sinne) zufließen.[109]

Im Gegensatz zur Subjektförderung, die immer den direkten Weg der Förderung darstellt, stellt die Objektförderung der ausführenden oder vermittelnden Akteure eine indirekte und damit mit größeren Unsicherheiten belegte Regelung dar. Dabei interessiert im Hinblick auf die Bezeichnung als Objekt- oder Subjektförderung lediglich, wer Förderungsadressat ist, nicht aber, wem das Geld indirekt zu Gute kommt. Nutznießer soll schließlich immer der Arbeitnehmer sein, dessen Weiterbildung gefördert werden soll.

In der Umsetzung der Objektförderung sind verschiedene Systeme möglich. Es kann eine Vergütung für den einzelnen Leistungsfall oder Investitionskosten gezahlt werden.[110] Es ist aber auch eine Mischung der Modalitäten möglich, wenn beispielsweise, wie im deutschen Krankenhausrecht, die Investitionskosten nicht in die Abrechnungssätze mit einbezogen werden und dadurch eine separate Grund- und Investitionsförderung nötig gemacht wird.[111] Diese Mischfinanzierung wird auch duale Finanzierung genannt, da es zwei parallele Finanzierungswege gibt.[112]

Hinsichtlich der rechtlichen Form, in der die Objektförderung stattfindet, können Geldmittel als Gegenleistung für eine Weiterbildungsleistung, als Subventionen mit dem Ziel der Bereitstellung der Weiterbildungsleistung, oder als Steuervergünstigung vergeben werden. Gemeinsam ist den Ländern der Europäischen Union, dass nach Art. 132 Abs. 1 lit. i) der Mehrwertsteuersystemrichtlinie[113] „Umsätze für die […] Aus- und Fortbildung sowie berufliche Umschulung und damit eng verbundene Dienstleistungen

---

109 *Köbl,* in: Köbl/Brünner (Hrsg.), Abschied von der Objektförderung?, 2004, S. 9, 9 f.

110 Im deutschen Recht wird diese Konstellation mit dem Begriff des „Leistungsentgelts“ benannt. Leistungsentgelte bezeichnen die zu erstattenden Kosten der Leistungserbringung. Sie stellen zumindest im deutschen Recht gerade keine Sozialleistung dar, da eben kein individueller Bedarf befriedigt wird, sondern die Entgelte nur Teil einer insgesamt bereitgestellten und abgerufenen Kostenerstattung im Zuge einer Gesamtleistungsvereinbarung sind. Im Gegensatz zur Subvention steht dem Leistungsentgelt eine marktförmige Gegenleistung gegenüber. Grundlage der Zahlung des Leistungsentgelts ist der Rechtsanspruch des Leistungsempfängers gegenüber dem Leistungsträger; Zahlungsmodalitäten sind für die Einordung irrelevant. Unterschieden wird gerade nicht danach, ob die Kosten pauschal erstattet werden oder ob ein Zuschnitt auf den einzelnen Leistungsempfänger erfolgt. Typisch ist dabei, dass Leistungsentgelte die Selbstkosten in voller Höhe abdecken, auch wenn kein Selbstkostendeckungsprinzip gilt, siehe *Neumann,* in: Schulin (Hrsg.), Institutionelle Förderung im Sozialrecht, 1998, S. 7, 10. Leistungsträger und Leistungserbringer sind typischerweise gleichgeordnet. Diese Besonderheiten gelten im System der deutschen Arbeitsförderung aber gerade nicht, da keine Leistungsentgelte gezahlt werden. Dies ändert aber nichts daran, dass diese Art der Finanzierung auch bei der Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen möglich wäre.

111 Für einen Überblick siehe *Leber/Pfeiffer,* Krankenhausfinanzierung, 2011.

112 Als Idealsystem bezeichnet sie *Ehmann,* in: Schlaffke/Weiß (Hrsg.), Streitsache: Finanzierung der Weiterbildung, 1990, S. 25, 27.

113 Richtlinie 2006/112/EG des Rates über das gemeinsame Mehrwertsteuersystem, ABl. Nr. L 347 vom 11.12.2006, S. 1-118.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

durch Einrichtungen des öffentlichen Rechts, die mit solchen Aufgaben vertraut sind oder andere Einrichtungen mit von dem betreffenden Mitgliedstaat anerkannter vergleichbarer Zielsetzung“ von der Umsatzsteuer befreit sein müssen.[114] Mit der Befreiung von der Umsatzsteuer soll nicht nur die Weiterbildung gefördert werden, sondern auch der Wettbewerb zwischen privaten und öffentlichen Leistungserbringern neutraler gestaltet werden,[115] indem das Umsatzsteuerprivileg der öffentlichen Anbieter auf die privaten Leistungsanbieter übertragen wird.

3. Sondersysteme der Arbeitsförderung

Leistungen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung werden in vielen Fällen als Maßnahmen der Arbeitsförderung erbracht. Die meisten europäischen Staaten besitzen Sondersysteme zur Sicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit. Diese Systeme bilden einen vorgefertigten Rahmen, der die Vermutung nahe legt, dass die in dem jeweiligen System geregelten Förderungsleistungen auch der Förderung bestimmter Ziele dienen sollen. Das jeweilige System kann dabei mehr oder weniger konkrete Zielsetzungen umfassen und auch auf die Förderung verschiedener staatlicher Ziele ausgerichtet sein. So könnte das System allein auf die Förderung des Einzelnen, aber auch insgesamt auf die Förderung des nationalen Arbeitsmarkts ausgerichtet sein. Auch Schweden und Deutschland besitzen gesonderte Systeme zur Arbeitsförderung. Da hier eine Vorprägung der Zielsetzungen stattfindet, werden die Leistungen innerhalb der Systeme auch gesondert dargestellt.

Zudem können die Sondersysteme nur die Maßnahmen zur Arbeitsförderung oder zugleich auch die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung umfassen. In Schweden findet eine organisatorische Trennung von Arbeitslosenversicherung und Arbeitsförderungsmaßnahmen statt.[116] In Deutschland umfasst das Sondersystem dagegen zugleich auch die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung. Diese Verknüpfung von Arbeitsförderung und Arbeitslosenversicherung besteht seit dem Jahr 1927.[117] In Schweden wurde diese Verknüpfung dagegen bis heute nicht vorgenommen. Auch dieser Unterschied könnte Einfluss auf die Strukturen der Zwecksicherung der Förderungsleistungen für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen haben.

---

114 Siehe *Baum,* in: Barz (Hrsg.), Handbuch Bildungsfinanzierung, 2009, S. 501, 511, der auch darauf hinweist, dass auch die Steuergesetze die Grundfreiheiten unzulässig beschränken können, a. a. O., S. 510.

115 *Baum,* in: Barz (Hrsg.), Handbuch Bildungsfinanzierung, 2009, S. 501, 506.

116 Siehe hierzu unten S.166 f.

117 Zumindest die Arbeitslosenversicherung nach dem AVAVG (Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung vom 16. 07.1927, RGBl. I 1927, 187) besteht seit diesem Jahr (siehe auch unten S. 218 f.). Die Verknüpfung könnte auch erst 1969 mit der Einführung des AFG (Arbeitsförderungsgesetz vom 25.06.1969, BGBl. 1969 I, 582) entstanden sein (siehe *Fuchs*, in: Gagel, Vor §§ 24-28a, Rn. 8 (Stand: Juni 2012): Die Arbeitslosenversicherung wurde nun auch als „arbeitsmarktpolitiche Struktureinrichtung“ begriffen.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

V. Ziele und Funktionen der Förderungsleistungen

1. Bedeutung von Zielen für die funktionale Betrachtung

Die Leistungen unterscheiden sich darüber hinaus in ihrer konkreten und abstrakten *Zweckrichtung und Funktion*. So können sozialpolitische und wirtschaftspolitische Ziele der Leistungen unterschieden werden.[118] Abzuleiten aus den Zielen, die sowohl die Weiterbildungsmaßnahmen als auch die Förderungsleistungen verfolgen, sind die Funktionen, die Weiterbildungsmaßnahmen und Leistungen erfüllen können. Da mit dem Funktionalitätsprinzip des Rechtsvergleichs geprüft werden soll, dass funktional gleiche Sachverhalte auch durch ähnliche oder zumindest nur aus anderen sachlichen Gründen abweichende rechtliche Strukturen geregelt werden, ist eine Betrachtung der Funktionen von Leistungen zur Weiterbildungsförderung nötig. Dabei stellt sich das Problem, dass gerade im Bereich von Bildung und Weiterbildung die funktionalen Zusammenhänge von Bildung und sozialer oder beruflicher Stellung noch nicht ausreichend geklärt sind.[119] Grundsätzlich wird aber davon ausgegangen, dass sich Bildung und Weiterbildung positiv auf die berufliche und gesamtgesellschaftliche Stellung des Individuums auswirken,[120] während für kleinteiligere Wirkungszusammenhänge oft auf Vermutungen zurückgegriffen werden muss. Die Förderungsleistungen und Regelungen können darüber hinaus weitere Funktionen erfüllen. So können auch mitbegünstigte Dritte gefördert oder ein Ausgleich zwischen widerstreitenden Interessen bezweckt werden.

Neben dem Hauptziel der Förderung einer Weiterbildungsmaßnahme können mit den Förderungsleistungen und Regelungen weitere Neben- und Zwischenziele verfolgt wer-

---

118 Dazu sogleich Ziffer 2. Eine weitere abstrakte Einteilung nach der Funktion findet in der Aufteilung der Sozialleistungen nach der sog. neuen Trias statt, die eine Einteilung nach der Situation vor dem Leistungsfall und nach dem gesamtgesellschaftlichen Rechtfertigungsgrund für die Leistung an das Individuum vornimmt (siehe *Zacher,* Einführung in das Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1983, S. 21).

119 Sehr unterschiedliche Effekte je nach Anlage der empirischen Untersuchungen stellte das Gutachten Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)/Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin), et al., Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Juni 2006 /2007. fest. Inzwischen gibt es aber genauere Ergebnisse empirischer Untersuchungen (siehe folgende Fußnoten). Schon früh wurde der Optimismus in Bezug auf die Wirkungen von Bildung nicht von allen geteilt. So wies *Bourdieu* auf die System- und Schichtenabhängigkeit hin, siehe *Bourdieu/Passeron,* Die Illusion der Chancengleichheit, 1971, S. 161 ff. Zu fehlenden empirischen Daten zur Zeit der Bildungseuphorie in den sechziger und siebziger Jahren siehe *Sauter,* in: Schmitz/Tietgens (Hrsg.), Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, 1984, S. 187, 190; ebenfalls insgesamt skeptisch, jedoch auf Grundlage älterer Daten siehe *Becker/Hecken,* in: Becker (Hrsg.), Lehrbuch der Bildungssoziologie, 2011, S. 367, 394 ff.

120 Einen positiven Effekt auf den beruflichen Status der Weiterbildungsteilnehmer stellen beispielsweise *Deeke/Baas,* IAB Discussion Paper 2012 im Rahmen des Programms des Europäischen Sozialfonds fest. Zu den positiven Auswirkungen von Bildung allgemein siehe Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland 2012, 2012, S. 205 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

den. Zu diesen gehört einerseits die Berücksichtigung weiterer Interessen des Individuums, das die Weiterbildungsmaßnahme in Anspruch nimmt, da so die Motivation bei der Teilnahme gestärkt wird, aber auch der Ausgleich von Interessen der verschiedenen Akteure, die Einfluss auf den Erfolg der Maßnahme haben können, allen voran der Weiterbildungsanbieter. Fließt die Berücksichtigung der jeweiligen Interessen aus einer Rechtsposition, ist sie als eigenständiges Ziel einzubeziehen, während sie als Zwischenziel zur Erreichung des Hauptziels „Weiterbildungserfolg" nur einen Hebel für das Hauptziel darstellt.

2. Ziele des Staates bei der Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen

Warum wird Weiterbildung durch den Staat gefördert? Zunächst sind bestimmte Grundziele des Staates denkbar, die sich aus der Funktion von Weiterbildung in der Gesellschaft ergeben. Von diesen allgemeinen Zielsetzungen beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen ist zu unterscheiden, welche Zielsetzung die einzelnen nationalen Förderungsleistungen haben können.

Die politischen und ökonomischen Grundziele des Staates in Bezug auf Weiterbildung sind für Individuum und Gesellschaft getrennt zu betrachten. Grundziele sind dabei für das Individuum die ökonomische und politische sowie die gesellschaftliche Teilhabe und Selbstverwirklichung, während für die Gesellschaft ein wirtschaftlich und politisch funktionierendes Gemeinwesen im Vordergrund steht. Gemeinsam ist den Bereichen, dass Weiterbildung in der Wissensgesellschaft, die inzwischen nicht mehr nur durch den rein technischen Fortschritt am Arbeitsplatz, sondern auch durch eine Vermehrung des zugänglichen Wissens durch Digitalisierung und Globalisierung[121] insgesamt getrieben wird, zunehmend an Bedeutung gewinnt. Hinzu kommt, dass die praktische Anwendung von Handlungswissen wieder spezialisiertes Wissen erzeugt, das wiederum in Weiterbildungsmaßnahmen weitergegeben werden kann.[122]

Die ökonomische Betrachtungsweise, die annimmt, dass berufliche Weiterbildung eine Investition in Humankapital darstellt, die sich analog zu rein materiellen Investitionen verhält,[123] kann dabei in Konflikt mit der gesellschaftspolitischen Perspektive geraten. Hinzu kommt, dass auch die ökonomische Betrachtungsweise sowohl aus der Perspektive des Einzelnen als auch aus der Perspektive der Gesellschaft vorgenommen werden kann. Jede Bildungsmaßnahme hat aber zumindest eine Doppelfunktion.

a) Arbeitsmarktpolitische Ziele

Berufliche Weiterbildung dient immer dazu, die beruflichen Fähigkeiten und damit die berufliche Stellung des Teilnehmers zu fördern. Damit werden zugleich die Wirt-

121 *Willke,* Dystopia, 2002, S. 58.

122 a.a.O.

123 So aber *Friedman,* Capitalism and Freedom, 1962, S. 100.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

schaftskraft des Arbeitnehmers, die Wirtschaftskraft des ihn beschäftigenden Unternehmens und mit diesen beiden wiederum auch der Arbeitsmarkt gefördert. Ziel der Weiterbildungsmaßnahme ist also (auch) die Förderung des Arbeitsmarkts.

Was Grundziel der allgemeinen Arbeitsmarktpolitik in einem Land sein kann, ist dabei umstritten.[124] In Deutschland war offizielles Ziel der Arbeitsmarktpolitik lange die Vollbeschäftigung.[125] Inzwischen gilt als Programm lediglich eine Annäherung an dieses Ziel, wie auch die Festlegung auf einen hohen Beschäftigungsstand in § 1 Abs. 1 S. 4 SGB III zeigt.[126] In Schweden wird zumindest auf politischer Ebene das Ziel der Vollbeschäftigung verfolgt[127]. § 1 S. 2 des Gesetzes über arbeitsmarktpolitische Programme[128] nennt dagegen als Ziel die Stärkung des Einzelnen in seiner Position im Arbeitsmarkt und zeigt damit, dass die Arbeitsförderung auf die Förderung des Einzelnen, nicht aber primär auf die Gesamtlage des Arbeitsmarkts ausgerichtet ist. Das ändert aber nichts daran, dass auch das hinter den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stehen-

124 Lange Jahre galt Vollbeschäftigung als unerreichbar (*Bull,* Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 1977, S. 260, aber auch noch mit dem Argument, dass Mengenanpassungen auf der Angebotsseite des Arbeitsmarkts kaum möglich seien *Vobruba,* Alternativen zur Vollbeschäftigung, 2000, S. 34). Es wurde betont, dass das Ziel der Arbeitsmarktpolitik nicht mehr die Vollbeschäftigung, also eine Arbeitslosenquote, die nur aus Transfergründen besteht (siehe exemplarisch *Bull,* Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 1977, S. 260; Gabler Kompakt-Lexikon Wirtschaft, 2010, S. 471; *Yollu-Tok/Sesselmeier,* APuZ 2012, S. 13, 13. Zur populärwissenschaftlichen Darstellung einer sinnvollen Quote von gleichgewichtiger Arbeitslosigkeit siehe *Gartner,* IAB-Forum 2008, S. 9), aber immer noch die Herstellung eines hohen Beschäftigungsstands sei (so im deutschen Recht auch ausdrücklich für alle Maßnahmen der Arbeitsförderung, siehe § 1 Abs. 1 S. 5 SGB III.). Die Überzeugung, dass Vollbeschäftigung möglich ist, wächst angesichts des zunehmenden Fach- und Arbeitskräftemangels aber wieder. Für eine mögliche Vollbeschäftigung mit (wenn auch schwankender) natürlicher Arbeitslosenquote siehe *Johnson/Layard,* in: Ashenfelter/Layard (Hrsg.), Handbook of labor economics, 1986, S. 921; für eine Vollbeschäftigungsmöglichkeit allgemein – auch mit dem Gedanken des Arbeitskräftemangels aufgrund eines allgemeinen demographischen Rückgangs siehe *Schmid,* APuZ 2012, S. 53.

125 *Bull,* Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 1977, S. 260; *Wallerath,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, 2006, S. 957, 963 Rn. 10. Die Ausrichtung auf eine Vollbeschäftigung oder zumindest auf ein hohes Beschäftigungsniveau hat zumindest theoretisch auch eine stärkere Ausrichtung auf die einzelnen Erwerbstätigen und deren individuelle Fähigkeiten zur Folge, da eine Aussortierung von einzelnen, schwierig zu vermittelnden Fällen einen stärkeren „Sockel" von Arbeitslosen erzeugen würde.

126 Manche sprechen sich aber bereits wieder für das Ziel der Vollbeschäftigung aus, siehe *Palsherm,* Die staatliche Lenkung des Arbeitsmarktes, 2005, S. 235; *Weber,* IAB-Kurzbericht 2014. Dies wird mit dem Argument begründet, dass aufgrund der Einheitlichkeit der Rechtsordnung der Begriff gleich ausgelegt werden müsse wie im Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (Stabilitätsgesetz-StabG) v. 08.06.1967, BGBl. 1967 I, 582. Zwar ist in § 1 StabG von einem hohen Beschäftigungsstand die Rede, warum dieser Begriff jedoch das Ziel der Vollbeschäftigung beinhalten soll, erklärt *Palsherm*, a.a.O., gerade nicht. Zudem sei das Ziel der Selbstverwirklichung durch Arbeit so zentral, dass zumindest versucht werden solle, jeden Einzelnen in den Arbeitsmarkt zu integrieren (siehe nur *Urban,* APuZ 2012, S. 8, 10 f.).

127 Finanzminister Anders Borg wird zitiert in: „Full sysselsättning är målet", affärsvärlden, 11.4.2011.

128 Lag om arbetsmarknadspolitiska program (2000:625).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

de Ziel die Vollbeschäftigung ist.[129] Dies zeigt sich auch darin, dass die Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oft auch darauf ausgerichtet sind, bestimmte „Mangelberufe" zur fördern – also den Arbeitskräftebedarf auszugleichen.[130]

b) Wirtschaftspolitische Ziele

Weiterbildungsmaßnahmen verfolgen über die arbeitsmarktpolitischen Ziele hinaus auch genuin wirtschaftspolitische Ziele. Zwar beruhen jegliche wirtschaftliche Tätigkeit sowie eine funktionierende Gesamtwirtschaft immer auch auf Information und Wissen,[131] das Gewicht von Bildung als ökonomischem Faktor wird jedoch in den letzten Jahrzehnten besonders betont.[132] Aufgrund dieser Zusammenhänge ist Arbeitsmarktpolitik immer auch Wirtschaftspolitik. Zugleich können bestimmte Wirtschaftsbereiche oder Unternehmensarten durch Subventionierung ihrer Weiterbildungskosten gefördert werden. Die einzelnen Förderungsleistungen können dabei verschiedene Förderungsansätze und direkte Förderungsziele verfolgen. Förderungsarten und -ziele lassen sich aus der rechtlichen Regelung ableiten und zu abstrahierten Förderungsgruppen zusammenfassen.[133]

Da im Rahmen der vorliegenden Arbeit nur die Förderung *berufsbezogener* Weiterbildungsmaßnahmen untersucht wird, findet zu großen Teilen auch eine funktionale Beschränkung auf die arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Ziele des Gesetzgebers statt. Dabei ist aber eine Trennung von beruflicher Qualifizierung und anderen Bildungszielen nicht immer möglich, da insbesondere gemeinnützige Anbieter – wie auch der Staat selbst – parallel auch allgemeinbildende Zwecke verfolgen können.[134] Dies gilt unabhängig davon, ob im Einzelfall der berufsqualifizierende Zweck im Vordergrund steht oder nicht. Hinsichtlich der grundsätzlichen staatlichen (Nah-)Ziele und damit auch hinsichtlich der – wirtschaftlichen, rechtlichen oder politischen – Rechtfertigung für Staatsinterventionen ist eine Trennung zwischen Allgemeinbildung und beruf-

129 Siehe *Behrenz/Edquist, et al.,* Vägar till full sysselsättning, 2008, S. 82 ff. Die politischen Leitlinien der Europäischen Union fordern insgesamt lediglich ein hohes Beschäftigungsniveau (siehe *Frenz,* NZS 2011, S. 81). Dabei sind die Art. 3 Abs. 3 EUV, Art. 21 Abs. 2 d), Abs. 3 EUV, Art. 145 AEUV, 147 I AEUV sowie die soziale Querschnittsklausel des Art. 9 AEUV zu beachten.

130 "Bristyrken", also Berufe, in denen Arbeitskräftemangel besteht. Zu dieser Zielsetzung siehe unten S. 171.

131 *Jessop,* in: Jessop/Fairclough, et al. (Hrsg.), Education and the knowledge based economy in Europe, 2008, S. 13, 25: „every economy is a knowledge economy".

132 *Jessop,* in: Jessop/Fairclough, et al. (Hrsg.), Education and the knowledge based economy in Europe, 2008, S. 13, 29 mit Verweis auf Bell, siehe *Bell,* The coming of post-industrial society, 1976, S. 43 f.

133 Siehe dazu sogleich und unten S. 53 ff.

134 So auch schon in der historischen Entwicklung von Weiterbildung, der bürgerlichen Volksbildungsarbeit, siehe *Tenorth,* Geschichte der Erziehung, 1988, S. 164.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

licher Bildung bzw. beruflicher und allgemeiner Weiterbildung aber sinnvoll[135], da mit den Bildungsbereichen unterschiedliche Ziele verfolgt werden.

c) Sozialpolitische Ziele

Merkmal sozialpolitischer Ziele ist, dass sie die Lebensbedingungen der Bevölkerung verbessern sollen.[136] Im Rahmen der Untersuchung interessieren jedoch im Rahmen eines engeren sozialpolitischen Begriffs das Ziel, die Stellung des Einzelnen in der Gesellschaft unter Ausgleich von vorhandenen Defiziten zu verbessern.[137]

aa) Bildungspolitische Ziele als sozialpolitische Ziele

Zunächst hat die Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen (auch) diejenigen Ziele, die für die Bildungspolitik typisch sind.[138] Je nach Einpassung in das System des Wohlfahrtsstaates kann Bildungspolitik grundsätzlich als präventive Sozialpolitik eingesetzt werden.[139] Nimmt man an, dass mit Bildung immer auch ein Ausgleich von Defiziten der „Startchancen" bezweckt wird, liegt eine sozialpolitische Zielsetzung vor.[140] Dabei fungiert Bildungspolitik nur dann als sozialpolitisches Instrument, wenn sie als tatsächlich als präventives Instrument zur Herstellung von Teilhabe eingesetzt wird und nicht lediglich als Instrument der Statusbildung und Statusabgrenzung.[141] Selbst wenn man davon ausgeht, dass sich die Zielsetzungen von Sozialpolitik und Bildungspolitik unterscheiden[142], verschwimmen diese Grenzen bei der Betrachtung einzelner Maßnahmen.[143]

---

135 So auch aus wirtschaftlicher Sicht *Friedman,* Capitalism and Freedom, 1962, S. 86, der eine Trennung in „general education for citizenship" und „specialized vocational education" vornimmt.

136 *Kaufmann,* in: Masuch/Spellbrink, et al. (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, 2014, S. 21, 21

137 Damit wird die sozialrechtliche Zielsetzung in den Blick genommen, siehe zu dieser nur *von Maydell,* in: von Maydell/Ruland/Becker (Hrsg.), SRH, 2012, S. 47, 49 Rn. 7.

138 Bildungspolitische Ziele sind die Stärkung der Eigenverantwortung bzw. die Befähigung zu eigenverantwortlichem Handeln. Zu dieser wissenstheoretischen Seite von Bildung siehe nur *Nolda,* in: Nolda/Nuissl, et al. (Hrsg.), Erwachsenenbildung und Zeitdiagnose, 2001, S. 91, 96 unter Bezug auf *Stehr,* Arbeit, Eigentum und Wissen, 1994, S. 242 (Wissen als Handlungskapazität).

139 *Randhahn,* Bildungspolitik im deutschen Sozialstaat, 2011, S. 43 ff.; *Allmendinger,* APuZ 2009, S. 3, 4; trotz Zweifeln an der derzeitigen präventiven und kompensativen Funktion von Bildung ebenso *Opielka,* in: Schmid (Hrsg.), Welten der Bildung?, 2011, S. 29, 37–38. Zumindest für das deutsche Arbeitsmarktsystem trifft aber zu, dass Bildung in gewissem Maße vor Arbeitslosigkeit „schützt", siehe *Weber/Weber,* IAB-Kurzbericht 2013, S. 1.

140 Darauf, dass Bildung nicht immer zu Chancengleichheit führen muss, sondern die Ungleichheiten auch verstärken kann, weist *Opielka,* in: Coelen/Otto (Hrsg.), Grundbegriffe Ganztagsbildung, 2008, S. 841, 845 hin.

141 Zu diesen beiden Grundfunktionen (Bildung als Ideal und Bildung als Kriterium sozialer Abgrenzung) siehe *Randhahn,* Bildungspolitik im deutschen Sozialstaat, 2011, S. 43.

142 So *Allmendinger,* Soziale Welt 1999, S. 35, 36, die eine Unterscheidung von Statuserzeugung (Bildung) und Reparatur (Soziales) für herkömmlich hält, und *Kuhlenkamp,* REPORT Literatur- und Forschungsreport Weiterbildung 2003, S. 25, 31, der jedoch weder im Hinblick auf verschiedene

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Problematisch sind bei der Analyse von Zielen und Funktionen der Weiterbildung die starken Interferenzen mit der Erstausbildung. Aufgrund der stärkeren Aufteilung der beruflichen und universitären Ausbildung in Kurse, Module und kürzere Studiengänge sind die Übergänge zwischen Erstausbildung und Weiterbildung inzwischen teilweise kaum zu erkennen, beispielsweise wenn nach einem Bachelorabschluss erst nach einer Phase der Berufstätigkeit ein Masterstudium belegt und durchgeführt wird. Im Rahmen der in der vorliegenden Arbeit untersuchten Grundsituation – wenn also ein bereits Arbeitserfahrener an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme teilnimmt – tritt das bildungspolitische Ziel stärker hervor, wenn der Arbeitnehmer sich aus Gründen der beruflichen Weiterentwicklung weiterbilden will und die persönliche Entwicklung[144] im Vordergrund steht.

bb) Arbeitsmarktpolitische Ziele als sozialpolitische Ziele?

Berufliche Weiterbildung hat immer auch arbeitsmarktpolitische Ziele. Auch die arbeitsmarktpolitischen Ziele enthalten sozialpolitische Ziele, da die Grundannahme des Sozialstaats, dass grundsätzlich jeder für seinen eigenen Lebensunterhalt aufkommen soll, von einem funktionierenden Arbeitsmarkt abhängt,[145] und die arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahmen dazu dienen, die Stellung des Einzelnen im Arbeitsmarkt zu verbessern. Typisch für sozialdemokratische Staaten sind unter anderem berufliche Umschulungs- und Förderungsprogramme als Mittel der Beschäftigungspolitik.[146] Sieht man Arbeitsmarktpolitik als Kernbereich der Sozialpolitik an[147], verstärkt sich die Einordnung der Maßnahmen als sozialpolitische noch. Die Verschiebung arbeitsmarktpolitischer Prioritäten hin zu einer möglichst schnellen Vermittlung[148] schwächt aber die sozialpolitische Komponente von Weiterbildungsmaßnahmen ab, da der Gedanke der

---

sozialpolitsche Maßnahmen noch im Hinblick auf bildungspolitische Maßnahmen differenziert. *Allmendinger* scheint aber mit ihrer Einordnung von Sozialpolitik als retrospektiv und mit der Nennung der Kompensation durch Geldtransfer eben gerade primär an Versicherungsleistungen zu denken und Hilfs- und Förderungsleistungen nicht einzubeziehen.

143 *Allmendinger,* Soziale Welt 1999, S. 35, 36 vertritt dies auch im Blick auf die Gesamtpolitik.

144 Zum Bildungsbegriff und seiner Übertragbarkeit in die Berufsbildung siehe *Betz,* Arbeit und Bildung, 1991, zur persönlichen Entwicklung als determinierendes Element a.a.O. S. 93 ff.; in diesem Zusammenhang wird auch argumentiert, dass der direktere Nutzen der Weiterbildung, wenn sie nicht dazu dient, früher entstandene Nachteile auszugleichen, rechtfertigt, dass die Weiterbildung im Vergleich zur grundständigen Bildung weniger subventioniert wird, siehe *Färber,* in: Barz (Hrsg.), Handbuch Bildungsfinanzierung, 2009, S. 135, 137.

145 Siehe *Eichenhofer,* in: Kluth (Hrsg.), Facetten der Gerechtigkeit, 2010, S. 24, 36 f.

146 *Baek,* Restrukturierung der Sozialen Sicherungssysteme in den Postfordistischen Gesellschaftsformationen, 2010, S. 63.

147 So *Baek,* Restrukturierung der Sozialen Sicherungssysteme in den Postfordistischen Gesellschaftsformationen, 2010, S. 44.

148 *Kuhlenkamp,* REPORT Literatur- und Forschungsreport Weiterbildung 2003, S. 25, 40; ebenso *Faulstich/Gnahs, et al.,* Systemqualität in der beruflichen Weiterbildung, 2004, S. 16 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Armutsbekämpfung und Integration[149] bei kurzfristigen Maßnahmen immer weniger zum Tragen kommt.

Weiter entfernt, jedoch immer noch sozialpolitische Ziele der Weiterbildungsmaßnahmen sind alle arbeitsmarktpolitischen Ziele, die mit einer (kontinuierlichen und guten) beruflichen Weiterbildung erreicht werden können, wenn diese in steuerpflichtige Arbeit mündet. Die Arbeit führt zu Zahlung von Steuern und Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung sowie von Beiträgen zu anderen beschäftigungsgekoppelten Sozialversicherungen; zudem werden Kosten für die Zahlung von Arbeitslosengeld und flankierenden Sozialleistungen in Zukunft – oder zumindest für die Beschäftigungszeit – erspart.[150] Eine effektive (Weiter-)Bildungspolitik macht also andere sozialpolitische Maßnahmen entbehrlich.[151]

cc) Sonstige sozialpolitische Ziele von Weiterbildung

Darüber hinaus werden über Weiterbildung auch andere sozialpolitische Ziele umgesetzt. So kann eine sozialpolitische Komponente von Weiterbildungsmaßnahmen auch darin bestehen, dass mit der Förderung und Vermittlung der Maßnahmen für einen begrenzten Zeitraum die Härten des Arbeitsplatzverlustes abgefedert werden. Diese Funktion spielt bei großen wirtschaftlichen Umwälzungen (Branchentod wie z. B. im Bergbau) und bei großen politischen Umwälzungen wie der Wiedervereinigung in Deutschland[152] eine Rolle.

Ins Auge fallen zudem der Diskriminierungsschutz, die spezielle Förderung von einzelnen Gruppen (Frauenförderung, Förderung sozial Schwacher, Hochbegabter, Alter, etc.) unter dem Schlagwort der sozialen Integration[153] sowie die Förderung digitaler Medien[154] oder auch die gezielte Förderung des ländlichen Raums[155]. Diese einzelnen Ziele erklären sich daraus, dass für die einzelnen Gruppen in Bezug auf die Weiterbildungsförderung besondere Bedarfe bestehen, da die Gruppen entweder ohne Förderung

149 Siehe die Mitteilung der Europäischen Kommission vom 03.08.2007 zur Verbesserung der Qualität der Lehrerbildung, KOM(2007) 392.

150 Zu diesen Kosten unzureichender Bildung in Bezug auf Ausbildung und Allgemeinbildung *Allmendinger/Giesecke, et al.,* Unzureichende Bildung: Folgekosten für die öffentlichen Haushalte, Wirksame Bildungsinvestitionen, 2011, S. 4,9.

151 *Klein,* in: Klein/Fabricius (Hrsg.), Das Recht auf Bildung und seine Verwirklichung im Ballungsraum, 1969, S. 7, 21.

152 *Faulstich/Gnahs, et al.,* Systemqualität in der beruflichen Weiterbildung, 2004, S. 14 sprechen von einem sozialpolitischen Ansatz im Transformationsprozess bzw. von einem sozialintegrativen Ansatz. Siehe darüber hinaus zum Einsatz von Weiterbildungsmaßnahmen nach der Wiedervereinigung *Bode/Hirschmann* (Hrsg.), Qualifizierungsmaßnahmen, 1992.

153 Siehe Mitteilung der Europäischen Kommission vom 09.06.2010, Ein neuer Impuls für die europäische Zusammenarbeit in der beruflichen Aus- und Weiterbildung zur Unterstützung der Strategie Europa 2020, KOM(2010) 296.

154 Förderung von Vorhaben zur Entwicklung und zum Einsatz digitaler Medien in der beruflichen Qualifizierung, Richtlinie vom 2. Januar 2007, http://www.bmbf.de/foerderungen/7323.php (zuletzt abgerufen: 17.04.2016); BAnz Nr. 5 vom 9. Januar 2007, S. 248.

155 http://www.zukunftsforum-laendliche-entwicklung.de/de (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

mit größeren Schwierigkeiten oder gar nicht am Arbeitsmarkt teilhaben können, oder aus gesellschaftlichen Überlegungen zum wirtschaftlichen Wohl aller gefördert werden sollen. So bei Hochbegabten, von deren Förderung man sich besondere gesellschaftliche Erträge verspricht. Eine solche Förderung aus gesellschaftlichem Kalkül ist aber nicht sozialrechtlich motiviert, da kein Defizit ausgeglichen, sondern nur eine Investition getätigt wird.

d) Nah- und Fernziele von Weiterbildungsmaßnahmen

Gesellschafts- und individualpolitische Ziele als Fernziele sind je nach Steuerungsinstrument über verschiedene Zwischenziele zu erreichen. Dabei sind bei den Weiterbildungsmaßnahmen zwei Ziele zu unterscheiden, nämlich erstens das Nahziel der Kenntniszunahme beim Teilnehmer, und zweitens ein Fernziel, das sich je nach Grundsituation unterscheidet:

In Bezug auf die Aufstiegsfortbildung, die den beruflichen Aufstieg des Arbeitnehmers zum Ziel hat, ist das Fernziel das Verbleiben im Arbeitsmarkt mit der Aussicht auf bzw. dem Willen zu einer Verbesserung der beruflichen Stellung, während das Fernziel der Anpassungsfortbildung die Vermittlung in den Arbeitsmarkt oder das Verbleiben im Arbeitsmarkt ist. Zwar sind weitere Fernziele möglich, diese liegen aber entweder innerhalb dieser beiden Fernzielbündel oder außerhalb der beruflichen Situation und Motivation, z. B. beim persönlichen Interesse an einer Verbesserung der Sprachkenntnisse. Weitere Fernziele sind die Schaffung eines funktionierenden Teilnehmers an der Arbeitsgesellschaft und auch an der allgemeinen Gesellschaft und damit die Generierung von Zahlungen an die Sozialsysteme sowie Kostenersparnis, da der Arbeitnehmer keine stützenden Maßnahmen in Anspruch nehmen muss. Weiter kann es sich um Maßnahmen zur Risikovermeidung[156] handeln, wenn der Leistungsberechtigte noch beschäftigt ist. Konkret soll das Risiko der Arbeitslosigkeit verringert werden. Die Sicherung des Lebensunterhalts durch Zahlung von Unterhalt während der Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen stellt lediglich ein hiervon getrenntes Nebenziel dar. Daneben besteht auch das Ziel der Förderung in Bezug auf den Eintritt in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Insbesondere die Eingliederung von älteren Arbeitnehmern zur Nutzung der Ressourcen und Vermeidung anderer Kosten lässt sich durch eine kontinuierliche Weiterentwicklung beruflicher Kompetenzen im Lebenslauf erreichen.[157]

Innerhalb der genannten Fernziele stellt das Ziel der Vermittlung in den Arbeitsmarkt einen Sonderfall dar. Dies liegt daran, dass die staatlichen Behörden, die speziell arbeitsfördernde Maßnahmen und damit auch Weiterbildungsmaßnahmen anordnen, auf

156 *Igl/Welti,* Sozialrecht, 2007, S. 243 für die systematische Einordnung des SGB III in Deutschland: Er nimmt insgesamt eine Teilung in einen risikovermeidenden und einen risikoausgleichenden Teil vor.

157 *Wulff,* in: Ennuschat/Geerlings, et al. (Hrsg.), Wirtschaft und Gesellschaft im Staat der Gegenwart, 2007, S. 645, 649–650.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

eine möglichst schnelle Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt hinarbeiten, ohne die langfristigen Wirkungen der Maßnahmen zu berücksichtigen.

3. Typisierung struktureller und individueller Defizite

a) Diskriminierungsschutz und -ausgleich als gemeinsames Ziel

Der bereits genannte Diskriminierungsschutz ist eine Ausprägung des größeren sozialpolitischen Ziels der Herstellung von Bildungsgleichheit. Gesonderte Maßnahmen, wie z. B. Programme, die besonders junge oder besonders alte Arbeitnehmer fördern, richten sich an spezielle Zielgruppen. Die Ausrichtung auf Sondergruppen geht mit einer ebenfalls speziellen Zielsetzung einher, nämlich gerade der Förderung besonderer Gruppen von Arbeitnehmern, bei denen angenommen wird, dass zur Verwirklichung von Chancengleichheit ihnen gemeinsame Defizite ausgeglichen werden müssen.[158] Dabei existieren auch Gruppen, die im Arbeitsleben benachteiligt werden, aber nicht gesondert gefördert werden, wie z. B. Menschen mit Übergewicht.[159] Die rechtlichen Förder- und Erbringungsstrukturen können aber nur für diejenigen Gruppen untersucht werden, die bereits durch Weiterbildungsmaßnahmen gefördert werden, also politisch auf der Agenda stehen.

Die gruppenspezifischen Sonderinteressen könnten zwar teilweise eine gesonderte Untersuchung erfordern und eine Untersuchung der Erbringung von Förderungsmaßnahmen bei alleiniger Untersuchung auch verzerren. Eine nicht abgeschlossene Ausbildung würde z. B. die Situation für die Erbringung von Förderungsleistungen insofern verändern, als besondere Einstiegshilfen integriert werden müssten. Daher werden aus Gründen der Klarheit in der vorliegenden Arbeit alle Förderungsleistungen untersucht, die einen allgemeinen Zugang auf Grundlage einer bereits abgeschlossenen Ausbildung ermöglichen sollen.

Identisch ist auf jeden Fall das Nahziel der verschiedenen Förderungsleistungen, nämlich die Ermöglichung einer erfolgreichen Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen und damit von Kompetenzzuwächsen bei den Teilnehmenden. Berücksichtigt werden auch die gruppenspezifischen Nebenziele, die mit den verschiedenen Förderungsleistungen verfolgt werden, da aufgrund der einzelnen typischen Gruppenziele auch eine strukturelle Gemeinsamkeit bestehen könnte. Zwar könnte es sein, dass die Unterschiede nicht zu erkennen sind, da fast jede Norm in Bezug auf ihre Spezial- bzw. Fernziele singulär und damit ist das Nebeninteresse nicht als Vergleichspunkt geeignet ist. Geeignet ist aber die Abgrenzung nach typisierten Gruppenzielen.

158 Anders formuliert von *Karpen,* Rechtsfragen des lebenslangen Lernens, 1979, S. 22: „Wer [soll] mit Vorrang [gefördert werden]?

159 Siehe für Schweden *Eriksson/Johansson, et al.,* Vad är rätt profil für att få ett jobb?, En experimenttell studie av rekryteringsprocessen, 2012, S. 14, 20.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

b) Typisierung als Umsetzungsinstrument

Da der Schutz und die Förderung Einzelner nicht für jeden Einzelnen gesondert geleistet werden kann, bedient sich der Gesetzgeber des Instruments der Typisierung. Die Typisierung ist dabei zunächst unabhängig von der rechtlichen Zulässigkeit, das Ergebnis der Typisierung muss aber immer am Maßstab rechtlicher Gleichheit gemessen werden, der aber wiederum – trotz aller grundsätzlichen Ähnlichkeiten – von der nationalen Rechtsordnung abhängt.[160] Eine Typisierung ist dann möglich und nötig, wenn betroffene Gruppen einer bestimmten Größe gebildet werden können.[161] Dabei kann der Kreis der typisierten Zielgruppe je nach Regelungssystematik in verschiedenem Maße beschrieben werden. Die sogleich genannten typisierten Defizite dienen dabei im Rahmen der vorliegenden Arbeit als Systematisierungskategorien für einen Vergleich der Förderungsleistungen in den Vergleichsländern.

Unterschiede können auch darin bestehen, auf welche Weise die typisierten Defizite berücksichtigt werden. Die Defizite, die durch die Förderungsleistungen ausgeglichen werden sollen, können in Zieldefizite und Querschnittsdefizite unterschieden werden. Zieldefizite stellen die Defizite dar, auf deren Ausgleich die Förderungsleistung ausdrücklich gerichtet ist. Querschnittsdefizite sind dagegen Defizite, die im Zuge der Leistung zusätzlich mit ausgeglichen werden. So stellt beispielsweise beim Ausgleich von Betreuungskosten als Inhalt einer Förderungsleistung das Defizit, das durch den Betreuungsbedarf entsteht, das Querschnittsdefizit dar.

c) Die einzelnen typisierten Defizite

aa) Die Grunddefizite

In Bezug auf die Förderung von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen kann zwischen Grunddefiziten und speziellen Defiziten unterschieden werden. Grunddefizite sind dabei diejenigen typisierten Defizite, die sich bereits aus der Anlage der Arbeit ergeben.

Erstes Grunddefizit ist ein finanzielles Defizit beim Teilnehmer an der Weiterbildungsmaßnahme. Hier zeigt sich auch der Gedanke der Subsidiarität von staatlichen Förderungsleistungen: Der Leistungsempfänger soll nur gefördert werden, wenn er die Maßnahme nicht aus eigener Kraft finanzieren kann.[162]

Das zweite Grunddefizit, das bei beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen im Vordergrund steht, ist die bereits eingetretene oder drohende Arbeitslosigkeit des Teilnehmers. Selbst in denjenigen Fällen, in denen berufliche Weiterbildung dazu dienen soll, aus einer sicheren Beschäftigung heraus die berufliche Position des Leistungsempfängers zu

160 Siehe zur allgemeinen Einschätzung zum Verhältnis zwischen Typisierung und Verfassungsrecht in Deutschland *Kischel*, in: BeckOK, Art. 3 GG Rn. 114 ff. (Stand: 01.12.2015).

161 *Kischel,* VerwArch 2006, S. 450, 465.

162 Die finanziellen Grundbedingungen stellen zudem einen wichtigen Faktor dafür dar, ob der Einzelne Weiterbildungsleistungen überhaupt in Anspruch nimmt. Siehe z. B. für Deutschland im Rahmen der Weiterbildung von Arbeitslosen *Dietz/Osiander,* IAB-Kurzbericht 2014, S. 1.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

verbessern, zielt die Förderung in Kombination mit der Tatsache, dass der Leistungsempfänger als finanziell bedürftig eingestuft wird, immer auch auf die Verhinderung von Arbeitslosigkeit in der Zukunft. Hinzu kommt, dass aufgrund der Finanzierung durch den Arbeitgeber Menschen mit Arbeitsstelle in größerem Umfang an Weiterbildung teilnehmen.[163]

bb) Typisierungsgruppen

(1) Förderung von Einwanderern

Defizite bei Einwanderern können aus verschiedenen Gründen entstehen: Einerseits bedingt in vielen Fällen bereits die Sprachgrenze, dass sich Migranten mit mehr Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt bewegen als andere Arbeitnehmer. Andererseits werden vielfach die Qualifikationen der Migranten nicht anerkannt, so dass diese (zumindest zunächst) nicht in dem im Ursprungsland erlernten Beruf arbeiten können. In Bezug auf minderjährige Migranten und Kindern von Migranten wird vielfach angenommen, dass diese bereits aus familiären Gründen ein Bildungsdefizit „mitbringen".[164] Zuletzt sind die Anforderungen an regulierte Berufe in vielen Ursprungsländern anders, sodass auch bei einer Anerkennung eventuelle Erfahrungsdefizite für den Zielarbeitsmarkt bestehen. Bei Migranten, die anders aussehen als der Durchschnittsarbeitnehmer und sich auch kulturell anders verhalten, kommt noch ein Einstellungshindernis aufgrund von Diskriminierung im Einstellungsprozess hinzu,[165] zumal die Netzwerke fehlen, die Nicht-Migranten für die Arbeitsplatzsuche oft nutzen.[166]

In Schweden wurde in den 70er Jahren eine sehr liberale Asylpolitik betrieben.[167] Schweden versteht die Einwanderung als normalen Vorgang,[168] während Deutschland sich (immer noch) nicht als Einwanderungsland sieht. Ob sich dies im Zuge der stark

163 Siehe für Schweden Statistiska centralbyrån, Tema: Utbildning, Vuxnas lärande 2010, 2012, S. 19 f.; für Deutschland *Offerhaus/Leschke, et al.,* in: Becker/Lauterbach (Hrsg.), Bildung als Privileg, 2010, S. 345, 352 f.

164 In Bezug auf die Schulbildung und den Topos des „Migrantenhintergrunds" in der Bildung siehe *Stojanov,* in: Stojanov (Hrsg.), Bildungsgerechtigkeit, 2011, S. 129, 141, 148, der darauf hinweist, dass mit der Rede der Bildungsgerechtigkeit für Migranten auch Ziele der Assimilationspolitik verfolgt werden.

165 Siehe für Schweden *Eriksson/Johansson, et al.,* Vad är rätt profil för att få ett jobb?, En experimenttell studie av rekryteringsprocessen, 2012, S. 20.

166 Auch in Bezug auf die Teilnahme an beruflicher Weiterbildung ist die Integration in berufliche und gesellschaftliche Netzwerke ein bedeutsamer Faktor, siehe *Öztürk,* REPORT Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 2012, S. 21, 26.

167 Siehe dazu Massflykt till Sverige, Av asyl- och hjälpsökande, SOU 1993:89, wobei die Untersuchung sich an Hand fiktiver Szenarien mit dem Rahmen einer „Massenflucht nach Schweden" beschäftigt. Zur allgemein immer noch liberalen Flüchtlingspolitik siehe *Currle/Neske,* in: Currle (Hrsg.), Migration in Europa, 2004, S. 195. Für den Zeitraum der 80er Jahre weist *Melander* darauf hin, dass eine unterschiedliche Auslegung des Flüchtlingsbegriffs und seiner Rechtsfolgen zu verzerrten Zahlendarstellungen in Bezug auf gewährten Asylstatus führen kann, siehe *Melander,* in: Barwig/Lörcher, et al. (Hrsg.), Asylrecht im Binnenmarkt, 1989, S. 205, 208.

168 Siehe *Currle/Neske,* in: Currle (Hrsg.), Migration in Europa, 2004, S. 195, 198.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

gestiegenen Einwanderungszahlen ab dem Jahr 2015 ändert, ist noch unklar. In Schweden nehmen im Ausland Geborene in gleichem Maße wie im Inland Geborene an Weiterbildungsmaßnahmen teil, jedoch unterscheiden sich die Arten und Inhalte der wahrgenommenen Kurse.[169] Gemeinsam ist den beiden Ländern aber, dass eine ständige Einwanderung stattfindet und daher sowohl in Deutschland als auch in Schweden besonderer Bedarf für die berufliche Weiterbildung von Einwanderern besteht.[170]

(2) Förderung von jungen Arbeitnehmern

Die Förderung von besonders jungen Arbeitnehmern kann damit begründet werden, dass diese noch keine Arbeitserfahrung besitzen und aufgrund dieser fehlenden Praxiskenntnisse der Einstieg in den Arbeitsmarkt erschwert ist. In Europa (wenn auch in Deutschland noch in geringerem Maße) ist die Jugendarbeitslosigkeit aufgrund dieser Probleme sehr hoch, weshalb viele Staaten besondere Einstiegsprogramme auflegen.[171] In Schweden wurde bereits 1934 ein Arbeitsmarktprogramm eingeführt, das der Steigerung der Qualifikation von Jugendlichen dienen sollte.[172] Hinzu kommt, dass zumindest in Deutschland die Weiterbildungsbeteiligung junger Arbeitnehmer unter der Beteiligung anderer Gruppen liegt.[173] Daher umfassen die Einstiegsprogramme für junge Arbeitnehmer in großem Umfang auch Weiterbildungsmaßnahmen, da auf diese Weise arbeitsmarktrelevante Kenntnisse ohne entsprechende Beschäftigung erworben werden können, die Maßnahmen die jungen Arbeitnehmer motivieren und klare Wege zu einer Beschäftigung aufzeigen können.[174]

Bei der Förderung junger Arbeitnehmer handelt es sich um eine Förderung, die keine typischen Weiterbildungsziele verfolgt, da es mehr um einen Eingliederungserfolg als um Wiedereingliederung oder Weiterentwicklung geht. Zudem sind die Instrumente untypisch. So kann eine Weiterbildung auch noch durch Kindergeld an die Eltern des

169 Siehe Statistiska centralbyrån, Tema: Utbildning, Vuxnas lärande 2010, 2012, S. 18 f.

170 In Deutschland ist die Weiterbildungsbeteiligung bei Migranten niedriger als bei anderen Gruppen, siehe *Rosenbladt/Bilger,* Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland, Eckdaten zum BSW-AES 2007, 2008, S. 64 und Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland 2012, 2012, S. 144; für Schweden liegt zumindest in Bezug auf die Hochschulen die Quote von Studienanfängern mit Migrationshintergrund bei 18 % und damit unter dem erwarteten Anteil. Zudem unterscheidet sich die Quote stark in Bezug auf die unterschiedlichen Studienfächer, siehe Högskoleverket/Statistiska centralbyrån, Universitet och högskolor, Utländsk bakgrund för studenter och doktorander 2010/11, 24. 05. 2012. Zusammenfassung S. 1.

171 Für einen Überblick zu Jugendarbeitslosigkeit in der EU siehe *Orr,* in: Groth (Hrsg.), Strategien gegen Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich, 2001, S. 147; zu Einstiegs und Übergangsprogrammen in Europa siehe die Beiträge in *Richter/Sardei-Biermann,* Jugendarbeitslosigkeit, 2000.

172 Siehe zu Entstehung und Hintergründen *Schröder,* in: Schröder (Hrsg.), Springpojkar och språngbrädor, 1991.

173 *Bilger/Rosenbladt,* in: Rosenbladt/Bilger (Hrsg.), Weiterbildungsbeteiligung 2010, 2011, S. 61, 65.

174 *Raffe,* in: Groth (Hrsg.), Strategien gegen Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich, 2001, S. 91, 97–101, der auch die Funktion von Weiterbildungsmaßnahmen als Parkmöglichkeit für zeitweilig nicht vermittelbare Arbeitnehmer nennt. Dabei handelt es sich aber um nicht um eine weiterbildungsspezifische Funktion.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Weiterbildungsteilnehmenden gefördert werden. Die Eingliederung erfordert darüber hinaus besondere Förderungs- und Steuerungsinstrumente und ist auf die Maßnahmen zur Berufsausbildung anzupassen. Aufgrund dieser speziellen Probleme und Zielsetzungen werden die Leistungen zur Förderung junger Arbeitnehmer im Folgenden nicht untersucht.

(3) Förderung von älteren Arbeitnehmern

Die Förderung von älteren Arbeitnehmern durch Weiterbildungsmaßnahmen kann nötig werden, weil Vorurteile, dass ältere Arbeitnehmer weniger leistungsfähig sind,[175] sehr verbreitet sind, unabhängig von einer eventuell tatsächlich langsameren Lernfähigkeit in Bezug auf neues Wissen. Außerdem haben sie auch deswegen einen Nachteil, weil der jeweilige Arbeitgeber in die Weiterbildung von Arbeitnehmern, die nicht mehr sehr lange bei ihm arbeiten werden, möglicher Weise kein Geld mehr investieren will. In Deutschland haben Maßnahmen, die die Weiterbildungsbeteiligung Älterer erhöhen sollen, bereits Wirkung gezeigt.[176] Dennoch nehmen sowohl in Schweden als auch in Deutschland Ältere weniger häufig an Weiterbildung teil.[177]

(4) Förderung von Menschen mit Behinderung bzw. Funktionseinschränkungen

Relativ offensichtlich ist die Notwendigkeit der Förderung von Menschen mit Behinderung: Hier stellen die Funktionseinschränkungen selbst das Defizit dar, wobei entweder das Defizit selbst oder die durch die Funktionseinschränkungen oder durch Diskriminierung entstehenden Zeit- und Geldverluste durch die (zusätzlichen) Weiterbildungsmaßnahmen ausgeglichen werden sollen. Es sollen also anders gelagerte individuelle Defizite ausgeglichen werden, da die Notwendigkeit einer Weiterbildung kausal zusätzlich und ursprünglich auf der Behinderung beruht.

Die Notwendigkeit besonderer Strukturen führt auch dazu, dass in beiden Vergleichsländern zusätzlich sehr stark ausgeprägte spezielle Normregime für Menschen mit Behinderung bestehen – in Deutschland das SGB IX, in Schweden verschiedene Gesetze, zuvorderst aber das Gesetz über Unterstützung und Dienstleistungen für bestimmte Funktionseingeschränkte (LSS)[178].

Die Leistungen zur Förderung dieser Gruppe werden aber nicht dargestellt, da das übergreifende Ziel der Inklusion und die Selbstbestimmungsrechte von Menschen mit Behinderung besondere Strukturen und Leistungen bedingen, die sehr von anderen Bil-

175 Zumindest in Bezug auf Fließbandarbeit handelt es sich wohl tatsächlich um Vorurteile, siehe beispielsweise die Studie von *Börsch-Supan,* Productivity and age: Evidence from work teams at the assembly line, 2008.; Schlussfolgerungen S. 24 f. Zur Diskriminierung im Einstellungsprozess in Schweden siehe *Eriksson/Johansson, et al.,* Vad är rätt profil für att få ett jobb?, En experimenttell studie av rekryteringsprocessen, 2012, S. 20.

176 Siehe *Bilger/Rosenbladt,* in: Rosenbladt/Bilger (Hrsg.), Weiterbildungsbeteiligung 2010, 2011, S. 61, 64.

177 Siehe für Schweden Statistiska centralbyrån, Tema: Utbildning, Vuxnas lärande 2010, 2012, S. 12; für Deutschland siehe *Offerhaus/Leschke, et al.,* in: Becker/Lauterbach (Hrsg.), Bildung als Privileg, 2010, S. 345, 351 f.

178 Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:387).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

dungsdefiziten abweichen[179] und eine Analyse von Weiterbildungsmaßnahmen zur Behebung von Bildungsdefiziten insofern erschweren würden, als der Ausgleich des Bildungsdefizits ein nur vorgelagertes Zwischenziel zur spezifischen Herstellung von Teilhabe- und Chancengerechtigkeit darstellt, nicht aber das gemeinsame Hauptzwischenziel der geförderten Maßnahmen.

(5) Förderung von Langzeitarbeitslosen

Wie bei jungen Arbeitnehmern liegt das Defizit von Langzeitarbeitslosen, die besonders durch Weiterbildungsmaßnahmen gefördert werden im bestehenden Abstand vom Arbeitsmarkt, der dadurch entsteht, dass die Arbeitserfahrung der Arbeitslosen veraltet ist oder sogar gar keine Arbeitserfahrung und damit Arbeitskompetenz erworben wurde. Die lange Arbeitslosigkeit ist dadurch gekennzeichnet, dass sich das problemkennzeichnende Defizit, nämlich die Abwesenheit vom Arbeitsmarkt, mit Andauern der Arbeitslosigkeit immer weiter vertieft. Oft liegen bei Langzeitarbeitslosen zusätzliche Defizite vor, wie Krankheit oder sprachliche Defizite, so dass bei Ihrer Betreuung die Weiterbildungsmaßnahme meist nur Teil eines Maßnahmenbündels ist.

(6) Förderung von Arbeitnehmern in kleinen und mittleren Betrieben

Eine Förderung von Arbeitnehmern in kleinen und mittleren Betrieben kann damit begründet werden, dass Arbeitgeber in kleinen und mittleren Betrieben weniger finanzielle Mittel in die Weiterbildung ihrer Arbeitnehmer investieren. Damit liegt das auszugleichende Defizit aber nicht beim Teilnehmer an der Weiterbildungsmaßnahme, sondern beim Arbeitgeber. Es findet also indirekt eine Förderung des Arbeitgebers statt.

(7) Förderung bei zusätzlicher Verantwortungsübernahme (Erziehung, Pflege)

Eine Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen kann auch damit begründet werden, dass der Leistungsempfänger eine andere gesellschaftlich erwünschte Leistung erbringt oder erbracht hat. Dabei kann es sich um Kindererziehung,[180] Wehrdienst oder Pflegeleistungen handeln, die vom Staat zusätzlich gefördert werden sollen.

(8) Förderung von Frauen

Die Förderung von Frauen wird mit dem Vorhandensein einer strukturellen Minderbeteiligung von Frauen an Weiterbildung[181] und auf dem Arbeitsmarkt[182] begründet, die

179 Zu einer Darstellung der Leistungen zur beruflichen Rehabilitation siehe aber in Deutschland und der Schweiz *Neueder,* Behinderung und berufliche Rehabilitation in Deutschland und der Schweiz, 2014.

180 Alleinerziehende und Mütter mit Partnern profitieren in Deutschland im System des SGB II besonders stark von der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen, wobei vermutet wird, dass dieser starke Effekt darauf zurückzuführen ist, dass diese Teilnehmerinnen im Vergleich zu anderen bereits für längere Zeit keiner Beschäftigung nachgegangen sind, siehe *Zabel,* IAB-Kurzbericht 2012, S. 1, 7. Ein starker Effekt zeigt sich auch bei Müttern in Schweden, die an Weiterbildungsmaßnahmen im System der kommunalen Erwachsenenbildung teilnehmen, siehe *Bergemann/van den Berg,* From giving birth to paid labor: the effects of adult education for prime-aged mothers, 2014/5/5.

181 Derzeit gibt es in Deutschland zwar keine rein zahlenmäßige Minderbeteiligung von Frauen in Bezug auf Weiterbildungsmaßnahmen, siehe *Bilger/Rosenbladt,* in: Rosenbladt/Bilger (Hrsg.), Wei-

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

durch spezielle Förderprogramme behoben werden soll. Dabei nehmen Frauen in Schweden insgesamt bereits jetzt in größerem Umfang als Männer an Weiterbildungsmaßnahmen teil.[183] In Bezug auf die im Arbeitsförderungssystem gewährten Weiterbildungsmaßnahmen liegt der Anteil der teilnehmenden Frauen jedoch deutlich niedriger als der Anteil der teilnehmenden Männer.[184] Dabei ist irrelevant, dass die Bildungsrendite von Frauen sowohl in Schweden als auch in Deutschland nicht signifikant höher ist als die Bildungsrendite von Männern in diesen Ländern.[185] Werden Frauen gefördert, kann es auch zu Überschneidungen mit den Zielsetzungen der Förderung bei zusätzlicher Verantwortungsübernahme kommen, da die oben genannten Tätigkeiten mit Ausnahme des Wehrdienstes in überwiegendem Umfang von Frauen übernommen werden.

(9) Förderung von Gefängnisinsassen

Zu denken wäre auch an die Förderung von Gefängnisinsassen nach oder noch während der Vollzugsmaßnahme, um die Nachteile, die sich aus dem sozialen Stigma der Haftstrafe ergeben, auszugleichen und eine Resozialisierung des Maßnahmenempfängers möglich zu machen. Insofern zielt Weiterbildung im Strafvollzug nicht nur auf eine bloße Rückfallprophylaxe, sondern soll neben den allgemeinen Zielen beruflicher Weiterbildung auch zur Persönlichkeitsbildung beitragen.[186]

(10) Förderung von Menschen mit niedrigem Grundbildungsniveau

Ein Problem, das alle Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich der Fortbildung von (potentiellen) Arbeitnehmern gemeinsam haben, ist, dass sich Bildung immer weiter „fortpflanzt". Das bedeutet, dass Menschen mit einem höheren bildungsbezogenen Aus-

---

terbildungsbeteiligung 2010, 2011, S. 61, 65f.; dies ist jedoch eine neuere Entwicklung (a.a.O.), so dass die Förderung zur Aufrechterhaltung der Förderungsergebnisse beibehalten wird. Zudem hängt die Beurteilung davon ab, welche Maßnahmen betrachtet werden. So sehen *Offerhaus/Leschke, et al.,* in: Becker/Lauterbach (Hrsg.), Bildung als Privileg, 2010, S. 345, 349 eine geringere Beteiligung von Frauen an berufsbezogenen Kongressen.

182 Zur Entwicklung der Erwerbstätigkeit von Frauen, sowie zu Art und Dauer der Tätigkeit siehe *Achatz,* in: Wilz (Hrsg.), Geschlechterdifferenzen - Geschlechterdifferenzierungen, 2008, S. 105, S. 109 ff., 120 ff. Dass hier auch intersektionale Typisierungen eine Rolle spielen, versteht sich von selbst – siehe hierzu am Beispiel der Weiterbildung von Frauen mit „Migrationshintergrund" *Heinemann,* Teilnahme an Weiterbildung in der Migrationsgesellschaft, 2014.

183 Statistiska centralbyrån, Tema: Utbildning, Vuxnas lärande 2010, 2012, S. 12.

184 Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2014, 04.05.2015, S. 14.

185 *Mendolicchio/Rhein,* Wo sich Bildung für Frauen mehr lohnt als für Männer, 2012/5, S. 5. Dabei sind die Gründe für dieses Ergebnis aber unterschiedlich. In Schweden arbeiten hochqualifizierte Frauen zu großen Teilen im öffentlichen Sektor, in dem keine großen Lohnsteigerungen möglich sind. In Deutschland ist der Unterschied darauf zurückzuführen, dass höher qualifizierte Frauen bereits in stärkerem Maß erwerbsbeteiligt sind als Geringqualifizierte und damit auch höhere Renditen „erwirtschaften". Insgesamt ist der Unterschied in Deutschland aber so gering, dass genauere Analysen nur Mutmaßungen sind, a.a.O., S. 5, 8.

186 Siehe *Müller-Dietz,* in: Tippelt (Hrsg.), Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung, 2011, S. 873.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

gangsniveau auch überdurchschnittlich oft an (weiteren) Weiterbildungsmaßnahmen teilnehmen.[187]

d) Typisierung in den Sondersystemen für Langzeitarbeitslose und Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshindernissen

Beide Vergleichsländer haben im Rahmen der Arbeitsförderung ein Sondersystem geschaffen, in dem Langzeitarbeitslose gefördert werden. In Deutschland handelt es sich um das System des Zweiten Buches des Sozialgesetzbuchs (SGB II)[188], in Schweden um das System bzw. Programm der sog. Job- und Entwicklungsgarantie.[189] Die Typisierung beider nationalen Sondersysteme zur Arbeitsförderung[190] findet zunächst auch tatbestandlich durch eine Unterscheidung in „Arbeitslose" und „Langzeitarbeitslose" statt. Jedoch sind nicht alle Leistungsempfänger, die gemeinhin unter dem Wort „Langzeitarbeitslose" zusammengefasst werden, auch im Wortsinne lange Zeit arbeitslos. So werden den jeweiligen Systemen für „Langzeitarbeitslose" auch Leistungsempfänger zugeordnet, die aus anderen Gründen den jeweiligen besonderen arbeitsmarktpolitischen Programmen zugewiesen werden. Insbesondere werden als „Langzeitarbeitslose" jene Arbeitslosen bezeichnet, bei denen weitere Vermittlungshindernisse im Arbeitsmarkt bestehen – aus welchen Gründen auch immer. Die Frage, ob ein bestimmtes Defizit oder Vermittlungshindernis in Deutschland und Schweden dem jeweiligen Sondersystem zugewiesen wird, ist insofern von Interesse, als sich hier zeigt, wie die Defizite vom jeweiligen Gesetzgeber in Bezug auf Förderungswürdigkeit und „Schwierigkeitsgrad" eingeschätzt werden.

187 Siehe für Schweden Statistiska centralbyrån, Tema: Utbildning, Vuxnas lärande 2010, 2012, S. 16; für Deutschland *Offerhaus/Leschke, et al.,* in: Becker/Lauterbach (Hrsg.), Bildung als Privileg, 2010, S. 345, 350 f. (Bildungshintergrund als Selektionskriterium).

188 Sozialgesetzbuch (SGB), Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitsuchende, BGBl. 2011 I, 850, ber. 2094.

189 Umgesetzt durch die Verordnung über die Job- und Entwicklungsgarantie (Förordning om jobb- och utvecklingsgarantin), SFS 2007:414.

190 Siehe zu den Sondersystemen oben S. 43.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

C. Umsetzung der Förderungsleistungen

Sollen die Leistungen zur Förderung von Weiterbildung Wirkung zeigen, muss sowohl die Verfügbarkeit der Maßnahmen, also die grundsätzliche Existenz der geförderten Maßnahmen („Ob" des Angebots), als auch die Qualität der jeweiligen Weiterbildungsmaßnahmen („Wie" des Angebots) gesichert werden.

I. Erbringung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen durch Dritte

Die Weiterbildungsmaßnahmen, die durch sozial motivierte Leistungen gefördert werden und deren Bereitstellung gesichert werden muss, werden meist nicht durch die finanzierende staatliche Stelle, sondern durch öffentlich-rechtliche oder private Leistungserbringer ausgeführt. So werden auch Weiterbildungsmaßnahmen in Deutschland und Schweden fast immer durch externe Leistungserbringer durchgeführt, soweit die Teilnehmer nicht auf Maßnahmen des regulären Bildungssystems verwiesen werden. In diesen Fällen stellen sich in Bezug auf die Sicherung der Ziele und Zwecke der Förderungsleistungen besondere Probleme, da die finanzierende staatliche Stelle die Erbringung der geförderten Maßnahmen nicht (intern) selbst steuert, sondern die externen Weiterbildungsanbieter durch Vorgaben und Anreize steuern muss. Insbesondere muss auch die Bereitstellung und Qualität der Weiterbildungsmaßnahmen durch externe Regulierungsinstrumente gesteuert werden.

1. Ziele und Gründe der Einbindung Dritter

Die Steuerungsziele werden auch davon bestimmt, welche Ziele der jeweilige Staat bei der Einbindung Dritter verfolgt. Zunächst könnten Dritte aus Prinzip eingebunden werden, wenn ein Subsidiaritätsprinzip als grundsätzlicher Vorrang gesellschaftlicher vor staatlicher Aufgabenerfüllung[191] existieren würde. In diesem Fall müsste der Staat über die Erfüllung dieses Prinzips hinaus keine weiteren Ziele haben. Würde man auf ein Subsidiaritätsprinzip abstellen, wäre das Ziel der Einbindung Dritter die Verwirklichung eines bestimmten Staats- und Gesellschaftsverständnisses, das einen Vorrang gesellschaftlicher Aufgabenerfüllung in diesem Bereich vorsehen würde. Ein allgemeines Subsidiaritätsprinzip lässt sich jedoch weder in Deutschland noch in Schweden herleiten.[192]

191 Siehe nur *Isensee,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, 1992, S. 353, 449 Rn. 190; *Isensee,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 1988, S. 3, 75 Rn.166; *Hufen,* RdJB 2003, S. 58, 61.

192 Siehe im Einzelnen hierzu unten S. 103 (Deutschland) und S. 119 (Schweden).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Weiterer Grund einer Einbindung Dritter könne der Entlastungsgedanke sein.[193] Dabei handelt es sich bei Weiterbildungsmaßnahmen in Deutschland und Schweden, wie bei vielen anderen Maßnahmen im sozialpolitischen Bereich, nicht um eine Privatisierung im eigentlichen Sinne, da in den jeweiligen Weiterbildungssektoren zuvor keine staatliche Regelung bestand, sondern von vorn herein eine Erbringung durch verschiedene (auch öffentliche) Anbieter stattfand.[194] Grund für die Entwicklung der externen Strukturen im Bereich der Weiterbildung (damals noch Volksbildung) waren sowohl in Deutschland[195] als auch in Schweden[196] sozialpolitische gesellschaftliche Bewegungen. Anders liegt der Fall auf dem Sektor der Arbeitsmarktpolitik: Dort werden tatsächlich staatlich vorgesehene und individuell angeordnete Leistungen von Privaten umgesetzt, die früher teilweise in Eigenerbringung stattfanden. Dort wurde im eigentlichen Sinne privatisiert.

Unabhängig von der Entstehungsgeschichte der Auslagerung lässt sich jedenfalls die vermuten, dass auch im Weiterbildungsbereich im Zuge einer Gewährleistungssteuerung[197] die Selbststeuerungskräfte der Gesellschaft bzw. des Marktes[198] ausgenutzt werden sollen und die Handlungsspielräume der Beteiligten erweitert werden sollen. Die Einbindung soll also eine mehrfache Flexibilisierung bewirken, die sowohl den Einsatz der Erbringer als auch die tatsächliche Ausgestaltung der Maßnahmen umfassen soll. Die Steuerung durch Markt und Gesellschaft zielt zudem auf eine Qualitätssteigerung der Maßnahmen, da funktionierender Wettbewerb sowohl Preis- als auch Qualitätswettbewerb umfasst.[199] Über die Qualitätssteigerung hinaus soll die Einbeziehung gesellschaftlicher Dritter zudem einen Effizienzgewinn erzeugen, da bei funktionierender Einbringung die Dritten eigenverantwortlich, professionell und daher auch mit größerer Initiative organisieren und leisten.[200] Hinzu kommt das Kalkül der Kostenersparnis, was die Erbringung angeht, da der finanzierende Staat selbst keine Infrastruktur bereithalten muss und damit die Vorhaltungskosten und auch die Verwaltungskosten

193 Siehe beispielsweise indirekt *Burgi,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, 2006, S. 205, 213 Rz. 10, der als Motiv für Privatisierung eine Zunahme von Staatsaufgaben und Finanznot nennt.

194 Siehe zur historischen Entwicklung unten S. 218 (Deutschland) und S. 244 (Schweden).

195 *Oppermann,* Kulturverwaltungsrecht, 1969, S. 68.

196 Insbesondere die mit Internat geführten Volkshochschulen und die sog. Studienbünde haben sich auf Grundlage von gesellschaftlichen Bewegungen bzw. auf Grundlage ständischer Bildungsanstrengungen entwickelt. Die kommunalen Volkshochschulen waren dagegen schon von Anfang an Teil des schwedischen Bildungssystems. Siehe zur Entwicklung der Volksbildung in Schweden ausführlich *Runesdotter,* I otakt med tiden?, 2010, S. 53, 55 ff.

197 Zu dieser Diskussion siehe *Knauff,* DÖV 2009, S. 581.

198 *Voßkuhle,* VerwArch 2001, S. 184, 214.

199 Siehe Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt, SOU 2010:88, S.59.

200 Unter dem Stichwort „Gemeinwohlgewinn" siehe *Schmidt-Preuß,* in: Kirchhof (Hrsg.), Gemeinwohl und Wettbewerb, 2005, S. 19, 21; ebenso nennt diese Gründe für die schwedische Arbeitsmarktpolitik *Lundin,* in: Hartmann (Hrsg.), Konkurrensens konsekvenser, 2011, S. 146, 150.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

auslagert.[201] Hinsichtlich dieser Argumente für eine Fremdwahrnehmung ist aber zweifelhaft, ob die der Beteiligung Dritter folgende (Re-)Regulierung und der verwaltungsseitige Beschaffungsaufwand nicht genauso hohen Verwaltungsaufwand verursachen und ob die gesellschaftlichen Gesamtkosten unter Einbeziehung aller Neben- und Folgekosten tatsächlich geringer sind.[202] Dies gilt insbesondere, da die Vorteile der Einbeziehung Dritter davon abhängen, dass diese sich anreiz- und zielgemäß verhalten. Weichen sie von dem vorgegebenen Pfad der Einbindung ab, kann die Regulierung und Schadensbegrenzung außerhalb des Verwaltungssystems mehrfache andere normative und verwaltende Maßnahmen nach sich ziehen, die den Aufwand einer Eigenerbringung theoretisch durchaus auch übersteigen können. Die Pflicht des Staates zu einer Gegensteuerung im Fall des Nichtfunktionierens wiederum ergibt sich aus der Letztverantwortung[203] des Staates für die Aufgabe insgesamt, die sich in Beobachtungspflichten und Zugriffs- bzw. Rückholoptionen[204] ausdrücken kann.[205]

2. „Dritte" im Sinne der Untersuchung

Wer Dritter im Sinne der vorliegenden Untersuchung ist, ist in Bezug auf die Anlage und Fragen der Untersuchung zu bestimmen. Da die Umsetzung der staatlichen Förderungsleistungen geprüft werden soll, liegt die Erbringung der geförderten Weiterbildungsmaßnahme durch einen Dritten immer dann vor, wenn die Maßnahme nicht von der gleichen staatlichen Grundeinheit durchgeführt wird, die die Maßnahme finanziert und damit fördert. Dritter ist damit der die Leistung erbringende Akteur, der nicht (finanzieller) Leistungsträger und nicht Berechtigter ist. Entscheidend ist also nicht die Stellung des jeweiligen Leistungserbringers als organisatorische Einheit, sondern die Stellung, die der einzelne Anbieter im Zuge der Leistungserbringung einer Weiterbildungsmaßnahme einnimmt.

Mit dieser Definition scheidet im Rahmen der Untersuchung der Einbindung Dritter die eigenhändige Erbringung durch den Leistungsträger, bzw. die finanzierende Stelle

201 Siehe *Voßkuhle,* in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann, et al. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2012, S. 1, 48 Rn. 59; *Heintzen,* in: Herdegen/Morlok (Hrsg.), Leistungsgrenzen des Verfassungsrechts, 2003, S. 220, 224 mit Fn. 15.

202 In Bezug auf die Privatisierung spricht *Hengstschläger,* in: Bothe/Dittmann, et al. (Hrsg.), Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Verfassungsstaat, 1995, S. 165, 168 von einer „Umwegsbelastung der Allgemeinheit". Die Kosten der Beschaffung (sowie der Qualitätssicherung) als Gegenargument nennt *Lundin,* in: Hartmann (Hrsg.), Konkurrensens konsekvenser, 2011, S. 146, 151.

203 Zum Rückbezug der Vorstellung, die hinter diesem Begriff steht siehe *Möllers,* Staat als Argument, 2011, S. 285–295.

204 *Schmidt-Preuß,* in: Kirchhof (Hrsg.), Gemeinwohl und Wettbewerb, 2005, S. 19, 21–22.

205 Zu diesen siehe *Wollenschläger,* Effektive staatliche Rückholoptionen bei gesellschaftlicher Schlechterfüllung, 2006.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

von vornherein aus.[206] So findet auch ein Ausschluss von hochschulgebundener Weiterbildung, die direkt über die Hochschule finanziert wird, statt, also z. B. in Deutschland von beruflich ausgerichteten Masterstudiengängen, die jetzt nach Beschluss der WMK und KMK auch für beruflich qualifizierte Bewerber zugänglich sind[207], es sei denn, diese werden von „außen" gefördert und finanziert im Sinne eines Einkaufs, also als externalisierte Leistungserbringer eingesetzt. Ähnlich sind die Strukturen auch bei öffentlich finanzierten Weiterbildungsunternehmen außerhalb des Hochschulsystems: Überwiegt die Finanzierung der einzelnen Maßnahme aus der grundsätzlich zuständigen öffentlichen Quelle, handelt es sich um keine Maßnahme, die durch einen Dritten im Sinne der Untersuchung erbracht wird. Anderes gilt nur, wenn die Maßnahme selbst nicht aus den institutionellen Mitteln des Maßnahmenanbieters, sondern extern durch eine andere öffentliche Stelle finanziert wird. Daher wird z. B. auch das große Bildungsunternehmen des schwedischen Staates, die privatisierte Lernia AB[208], als möglicher Leistungserbringer mit einbezogen.

Zudem scheiden auch Förderungsleistungen aus, in denen Berechtigter und Leistungserbringer zusammenfallen, so z. B. wenn der Arbeitgeber dafür gefördert wird, dass er betriebliche Weiterbildungsmaßnahmen selbst durchführt.

3. Arten von Leistungserbringern

In Bezug auf die Leistungserbringer sind verschiedene Klassifizierungen möglich. Es ist eine Aufteilung in öffentlich-rechtliche Anbieter und privat-rechtliche Anbieter, sowie in gemeinnützige und gewerbliche Anbieter möglich. Ersteres wirkt sich auf den rechtlichen Handlungsspielraum des Anbieters aus, da öffentliche Anbieter stärkeren verfassungsrechtlichen Bindungen unterliegen. Die zweite Kategorie kann sich auf die Förderung und die Förderungswürdigkeit des Anbieters auswirken, wenn man annimmt, dass gemeinnützige Anbieter eher danach handeln, dass Ziele des Gemeinwohls verfolgt werden. Diese Annahme ist aber bereits zweifelhaft, wenn auch weit verbreitet. Im

206 Gegenpol zur Eigenerbringung durch die finanzierende Stelle ist die bloße Ermöglichung der Inanspruchnahme der Leistung, wobei es mangels einer eigenen finanziellen Leistung primär um die Schaffung einer Ermöglichungsstruktur (Begriff übernommen von *Dingeldey,* in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, S. 313, 320, die das Wort für sozialstaatliche Interventionen im Rahmen des Gewährleistungsstaates benutzt) geht. In diesen Fällen kann nicht von der Einbeziehung Dritter gesprochen werden, weil die Leistungserbringer bereits Teil der Strukturen sind. Ihnen steht keine finanzierende öffentliche Stelle gegenüber, vielmehr findet lediglich eine Verschiebung oder Umverteilung der gesellschaftlichen finanziellen Verantwortung statt.

207 Siehe http://www.kmk.org/fileadmin/veroeffentlichungen_beschluesse/2009/2009_02_05-Bachelor-Master-berufliche_Weiterbildung.pdf (Zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

208 Zu Lernia AB siehe www.lernia.se (Zuletzt abgerufen. 17.04.2016) und CEEP, Public services in the European Union & in the 27 member states, Statistics, organisation and regulations, May 2010, S. 395, die Lernia AB als Beispiel für einen privatisierten staatlichen Leistungserbringer nennen.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

deutschen sozialen System und Sozialrecht wird auch der Begriff der sog. freien Träger verwendet, der diese Einordnungskriterien umfassen kann.[209]

4. Parallelen zum deutschen „Leistungserbringungsrecht"

Die Probleme, die sich aus einer Erbringung von Sozialleistungsmaßnahmen durch Dritte ergeben, werden im deutschen Sozialrecht unter dem Begriff des so genannten Leistungserbringungsverhältnisses[210] erörtert. Dabei liegt der Diskussion der „klassischen" Leistungserbringung durch Dritte im deutschen Sozialrecht das Modell zu Grunde, dass nach Gewährung der Leistung ein Leistungsanspruch des Leistungsempfängers gegenüber dem finanziellen Träger besteht, der dann durch den Dritten, den Leistungsanbieter, erfüllt wird. Nur die Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der Subjektförderung, die eine Förderung des Teilnehmers beinhalten, werden also in klassischer Hinsicht „in einem Leistungserbringungsverhältnis durch Dritte erbracht". Die Frage der zweckgerechten Umsetzung von Leistungen stellt sich aber auch dann, wenn der Staat Förderungsleistungen gewährt, die nicht im Rahmen eines durch einen Leistungsanspruch bestimmten Dreiecksverhältnis umgesetzt werden. Die hinter der Vorstellung der „Leistungserbringung durch Dritte" stehenden Probleme stellen sich in gleicher Weise, wenn *Förderungsleistungen* als Objektförderung an den Weiterbildungsanbietenden erbracht werden. Denn es liegt in jedem Falle eine Dreieckssituation vor. Im Falle von Dreiecksituationen – ob nun der Begünstigte und der Ausführende oder der Finanzierende und der Begünstigte auseinanderfallen – sind sogar im Zivilrecht besondere Regelungen nötig, wie die Diskussionen um Bereicherungsrecht und um Verträge zu Gunsten Dritter zeigen. Im öffentlichen Recht geht aufgrund der Verantwortung der staatlichen fördernden und regulierenden Stellen diese Folgeverantwortung für die Regulierung des Dreiecks sogar noch weiter. Durch Dritte erbracht wird also nicht die Förderungsleistung selbst, sondern die jeweilige beim Leistungsempfänger ankommende Weiterbildungsmaßnahme.[211]

---

209 Siehe zum Begriff oben S. 114.

210 Siehe übergreifend, wenn (insbesondere im Bereich der Arbeitsförderung) auch veraltet *Schmitt,* Leistungserbringung durch Dritte im Sozialrecht, 1990; sowie *Schuler-Harms,* VSSR 2005, S. 135 und *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2011, S. 323; *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2012, S. 1; *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2012, S. 103. Noch enger wird der Kreis gezogen, wenn eine konkrete Leistungserbringung gemeint ist. In ihr wird dann von Leistungserbringung gesprochen, wenn die Erbringung einer Sachleistung vorliegt und die Sachleistung daraufhin durch einen beauftragten, beliehenen oder sonst wie einbezogenen Dritten erbracht wird.

211 Im Zusammenhang mit der Einbeziehung Dritter interessiert aufgrund dieser Abweichungen im deutschen Recht besonders, wie in den §§ 81 ff. SGB III nach den Reformen die Regelung der Weiterbildungsförderung im Bereich der Arbeitsförderung funktioniert, da hier eine relativ klassische Leistungserbringung stattfindet, das Leistungserbringungsverhältnis als Ganzes aber nicht dem Grundmodell, wie z. B. in Deutschland in der Krankenversicherung, entspricht. Beispiele für ins Auge fallende Abweichungen sind die andere Terminologie, die fehlende Selbstverwaltung der Bundesagentur für Arbeit sowie die Einbindung der Leistungserbringer im Rahmen eines Zertifizierungsmodells.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

II. Anforderungen an die Umsetzung der Förderungsleistungen

1. Weiterbildungsmaßnahmen als Dienstleistung

Will man die oben erarbeiteten Verpflichtungsumfänge in regulierende Gesetzgebung umsetzen und zugleich den Erfolg der Förderungsleistungen sicherstellen, müssen die rechtlichen und tatsächlichen Regulierungsinstrumente bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Diese Voraussetzungen werden unter anderem durch die Eigenheiten von Weiterbildungsmaßnahmen bestimmt.

Im Verhältnis zwischen Weiterbildungsteilnehmer und Weiterbildungsanbieter findet eine Dienstleistung statt. Dabei könnte zur Zwecksicherung der Förderleistungen eine Selbstkontrolle der Weiterbildungsanbieter als Leistungserbringer ausreichen. Ein Übergang der Weiterbildungsbranche insgesamt zu einer sich selbst regulierenden Dienstleistungsbranche wird von vielen gesehen.[212] Jedoch ist ein vollständiger Übergang zur Selbstregulierung für staatliche geförderte oder gar staatlich angeordnete und gezahlte Weiterbildungsmaßnahmen nicht zulässig, da der Staat mit der Förderung nicht nur eine Verantwortung für die Finanzierung, sondern auch für die zweckmäßige Verwendung der Gelder und damit die sinnvolle Umsetzung der Maßnahmen übernimmt. Bei dieser Umsetzung wird die Weiterbildungsleistung auch von ihrer Eigenschaft als Dienstleistung geprägt. Die Besonderheiten als Dienstleistung liegen darin, dass sie einen grundsätzlich immateriellen Charakter hat, d. h. die Kernleistung ist nicht greifbar, intangibel.[213] Diese Intangibilität führt dazu, dass die Qualitätssicherung der Dienstleistung besondere Probleme mit sich bringt, da nicht direkt an der Leistung, sondern nur an den äußeren Umständen der Leistung angeknüpft werden kann.

Weiter sind Dienstleistungen unteilbar, das heißt, dass Produktion und Konsumtion simultan stattfinden (Uno-Actu-Prinzip[214]). Zudem ist bei Dienstleistungen keine Lagerung möglich.[215] Auch diese Eigenheiten wirken sich auf den Prozess der Qualitätssicherung aus und ebenso auf die Strukturen des Zurverfügungstellens. So muss der Anbieter der Weiterbildungsleistung immer in dem Moment zur Verfügung stehen, in dem die Leistung erbracht werden soll – ein zeitlicher Zwischenraum ist nicht möglich.

Grundsätzlich ist bei Dienstleistungen ein direkter Kontakt zwischen Anbieter und Nachfrager nötig. Zumindest ist bei jedem Kontakt eine Integration des externen Fak-

212 Siehe nur exemplarisch *Nuissl,* Trends der Weiterbildung, 2008, S. 117.

213 Zur Intangibilität von Dienstleistungen siehe *Bruhn,* Qualitätsmanagement für Dienstleistungen, 2008, S. 21.

214 *Fliess,* Dienstleistungsmanagement, 2009, S. 12 f.

215 Siehe *Ellis/Kauferstein,* Dienstleistungsmanagement, 2004, S. 3. Eine Ausnahme besteht dann, wenn die Dienstleistung ein Leistungsergebnis hat, das wiederum gespeichert oder aufbewahrt werden kann, siehe *Bruhn,* Qualitätsmanagement für Dienstleistungen, 2008, S. 21–22. Bei Weiterbildungsmaßnahmen ist dies aber nicht der Fall, da das Lernergebnis nicht als Sachobjekt gespeichert werden kann.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tors Kunde nötig.[216] Die Integration stellt ein großes Problem bei Weiterbildungsmaßnahmen dar, da ohne Kooperation des „externen Faktors" Weiterbildungsteilnehmer kein Ergebnis möglich ist, vielmehr würde nur der Prozess „Weiterbildungsmaßnahme" stattfinden, ohne dass inhaltlich tatsächlich etwas geschieht.

Weitere Merkmale von Dienstleistungen sind die Standortgebundenheit und die Individualität bzw. Variabilität.[217] Die Standortgebundenheit bedeutet, dass die Leistung nicht transportfähig ist, bzw. nur in dem Maße, in dem der Dienstleister mit seinen für die Dienstleistung nötigen Materialen mobil ist. Mit Ausnahme des Fernunterrichts sind Weiterbildungsmaßnahmen begrenzt mobil, je nachdem, wie mobil der Lehrer und die für den Unterricht benötigten Materialien sind. Individualität bzw. Variabilität zeigen sich darin, dass die Dienstleistung für jeden Kunden neu erstellt wird. Die Individualität ist zumindest in den Fällen, in denen der Kursinhalt vorgegeben wird, nur in Maßen gegeben. Aufgrund der sozialrechtlichen Zweckrichtung der Förderungsmaßnahmen muss aber eine bestmögliche Anpassung der Maßnahme an die Bedürfnisse des Leistungsempfängers erfolgen.[218] Eine besondere Gruppe[219] der individuellen Dienstleistungen stellen sog. persönliche Dienstleistungen dar, die einen hohen Anteil menschlicher Leistungen haben. Dies trifft für Weiterbildungsmaßnahmen in hohem Maße zu, da der Vermittler in aller Regel ein Mensch sein wird. Zudem ist eine Unterscheidung nach dem Dienstleistungsobjekt möglich. Im Fall von Weiterbildungsmaßnahmen sind Menschen Empfänger der Dienstleistung, nicht Gegenstände (wie z. B. bei der Gebäudereinigung); wobei das Dienstleistungsobjekt Mensch bei Weiterbildungsmaßnahmen sehr stark ausgeprägt ist, da von den Voraussetzungen und der Teilnahme des Einzelnen der Erfolg der Maßnahme in großem Maße abhängt.

2. Zeitlicher Rahmen

In Bezug auf den Zeitpunkt der geförderten Weiterbildungsmaßnahme ist entscheidend, dass die weiterbildende Bildungsphase nach der ersten Berufsausbildung, die zur Arbeit im Arbeitsmarkt befähigt, stattfindet.[220] Aufgrund der rechtlichen Umsetzung[221] und der Begrenztheit der finanziellen Mittel des Staates muss aber die zeitliche Dauer der Maßnahmen limitiert sein. Folge der zeitlichen Begrenzung für die rechtlichen Struktu-

216 Siehe ausführlich *Fliess,* Dienstleistungsmanagement, 2009, S. 11 ff.

217 *Bruhn,* Qualitätsmanagement für Dienstleistungen, 2008, S. 22.

218 Siehe dazu sogleich S. 68 ff.

219 Abstrakt nennt *Bruhn,* Qualitätsmanagement für Dienstleistungen, 2008, S. 25 weitere Kriterien zur eindimensionalen Systematisierung.

220 S. o. S. 31. Hierin unterscheidet sich der Bildungsbegriff auch von dem Begriff der Erziehung. Mit der Erziehung erwirbt der Einzelne die Kompetenzen erst, um an dem bildenden Entwicklungsprozess teilnehmen zu können (*Tenorth,* Geschichte der Erziehung, 2008, S. 25). Dies hat zur Folge, dass Erziehung in Dauer und Inhalt begrenzt ist und ein zeitliches Ende hat, während dies bei Bildungsprozessen grundsätzlich nicht der Fall ist (a.a.O.).

221 Siehe zur Notwendigkeit der Formalität sogleich S. 67 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

ren der Bereitstellung und Qualitätssicherung ist, dass keine durchgehenden, kontinuierlichen Strukturen in Bezug auf die Verfügbarkeit des Angebots geschaffen werden müssen, sondern vielmehr Strukturen, die einen wenn nicht jederzeitigen dann doch möglichst zeitnahen Einstieg in die Weiterbildungsmaßnahme erlauben. Hinzu kommt, dass innerhalb des zeitlichen Rahmens der richtige Zeitpunkt gefunden werden muss, also der Zeitpunkt, zu dem die Maßnahme am sinnvollsten und effektivsten ist.

3. Formalität der Maßnahmen

Im Rahmen der Zwecksicherung der Förderungsleistungen kann nur die Umsetzung „sichtbarer" Weiterbildungsmaßnahmen untersucht werden. Daher werden lediglich formale Maßnahmen von der Untersuchung erfasst. Fraglich ist daher, welche Maßnahmen so beschaffen sind, dass sie in diesem Sinne als formal bezeichnet werden können. Ähnliche Definitionsversuche zum Zweck empirischer Studien auf europäischer Ebene wurden bisher von der Cedefop[222] und von Eurostat[223] unternommen, wobei die Definitionen in der von Eurostat verwendeten Klassifikation auf dem ISCED 1997[224] beruhen. Dabei ergibt sich die Definition „formaler" Lernmaßnahmen immer aus der Zusammenschau der Begriffe formal, nicht-formal und informell, bzw. in der englischen Version „formal", „non-formal" und „informal". Auszuscheiden ist aufgrund mangelnder Steuerungsmöglichkeiten im vorliegenden Fall jegliche Lernaktivität, die ohne Absicht erfolgt,[225] ebenso jede Maßnahme, die nicht planvoll in Bezug auf Lern-

222 Centre Européen pour le Développement de la Formation Professionnelle bzw. Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung, eine europäische Agentur, die 1975 gegründet wurde durch die Verordnung (EG) Nr. 337/75 vom 10.02.1975, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 2051/2004 vom 25.10.2004.

223 Statistikabteilung der Europäischen Union, gegründet 1953.

224 International Standard Classification of Education, UNESCO, ISCED - International Standard Classification of Education, November 2007. Die ISCED wurde 2011 überarbeitet, siehe UNESCO, International Standard Classification of Education - ISCED 2011, 2012.

225 „Random learning" gemäß Eurostat, Classification of learning activities - manual, 2006, S. 9, "informal learning" bwz. "informelles Lernen" nach CEDEFOP - European Centre for the Development of Vocational Training, Terminology of European education and training policy, A selection of 100 key terms, 2008, S. 93. Eine hiervon zu unterscheidende Frage ist, wie nicht-formal erworbene Kompetenzen in das Korsett der formalen Qualifikationen einzupassen sind, d. h. wie sie zu ermitteln, zu bewerten und anzuerkennen sind (siehe hierzu umfassend *Bjørnåvold,* Lernen sichtbar machen, 2001). Zwar könnte argumentiert werden, dass auch dieses Problem eine rechtliche Ausformung erfordert, jedoch geht dies über die Erbringung vom Staat finanzierter Leistungen so weit hinaus, dass die Untersuchung eine allgemeine Darstellung dieser Art nicht leisten kann und wird. Auch das allgemeine Problem der Kompetenzdarstellung, insbesondere mit dem Ziel der Kompetenzübertragung, das in der Europäischen Union virulent wird, kann zwar Hürden für die Leistungserbringung schaffen oder beseitigen, wenn Prüfungszertifikate und Prüfungsberechtigungen Voraussetzung für einen Marktzugang sind. Eine Darstellung der möglichen Kompetenzdarstellungen und insbesondere der Harmonisierungsregelungen würde aber nicht das Wie der Leistungserbringung, sondern das Verfahren nach der Leistungserbringung betreffen. Nichts desto trotz wirken sich die Kompetenzdarstellungsfragen auf die Prüfungsberechtigungen und Prüfungsvoraussetzungen aus,

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

ziele, -zeit, oder -förderung erfolgt.[226] Hinzu kommt, dass zur rechtlichen Handhabbarmachung der Leistungsbewirkung die Bildungsmaßnahme institutionalisiert in dem Sinne sein muss, dass sie von einer Organisation oder einem Akteur erbracht werden muss, die eine strukturierte Ausgestaltung der Bildungsmaßnahmen gewährleisten.[227] Damit ist formale Maßnahme im Sinne dieser Untersuchung jede Weiterbildungsmaßnahme, die intentional planvoll in Anspruch genommen und von einer Lernstrukturen bereitstellenden Organisation erbracht wird. Reine Selbstlernmaterialien sowie computerbasierte Materialien ohne externe Unterstützung werden aus dem gleichen Grund ausgeschlossen: Die Steuerung eines Leistungserbringers ist nur interessant, wenn dieser nicht nur an der Produktion, sondern auch an der Erbringung der Leistung beteiligt ist, da andernfalls eine Regulierung der Form und Inhalte der Materialien genügen würde.

4. Kosten der Weiterbildungsmaßnahmen

Die Förderungsleistung an den Leistungsempfänger enthält immer auch eine finanzielle Förderungskomponente, da finanzielle Aufwendungen des Empfängers erspart oder übernommen werden. Um diese finanziell unterstützende Komponente der Förderungsleistung aufrecht zu erhalten, dürfen im Zuge der Umsetzung der Förderungsleistung keine zusätzlichen Kosten entstehen, soweit diese nicht ebenfalls übernommen oder finanzielle Hilfen bei diesen Kosten geleistet werden, da andernfalls die finanzielle Unterstützung des Leistungsempfängers konterkariert würde. Zu den Gesamtkosten, die durch die Weiterbildungsmaßnahmen entstehen können, gehören beispielweise die Kosten für den Unterhalt während der Teilnahme, Kosten für eine auswärtige Unterbringung und Verpflegung, Kinderbetreuungskosten, Materialkosten und Fahrtkosten.

5. Anpassung der Weiterbildungsmaßnahmen auf die konkrete Situation

Hinzu kommt, dass im Rahmen der Bereitstellung und Qualitätssicherung eine Anpassung der Weiterbildungsmaßnahmen auf die jeweilige Situation geleistet werden muss. Dabei geht es nicht nur um die Anpassung der Weiterbildungsmaßnahmen an den Bedarf und die Situation des einzelnen Leistungsempfängers (Individualisierung), sondern

---

die die Weiterbildungsanbieter nachweisen müssen. Daher ist eine Darstellung in Bezug auf die Fähigkeitsnachweise der Leistungserbringer nötig und die rechtliche Regelung in so weit einzubeziehen, wie dies für das „Wie" der Leistungserbringung nötig ist, nicht jedoch in Bezug auf die gesamte Frage der Kompetenzübertragung und Harmonisierung von Kompetenzdarstellungen.

226 Ebenso „informelles Lernen" nach CEDEFOP - European Centre for the Development of Vocational Training, Terminology of European education and training policy, A selection of 100 key terms, 2008, S. 93.

227 „Institutionalised" , siehe Eurostat, Classification of learning activities - manual, 2006, S. 14.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

auch um die Anpassung von Weiterbildungsmaßnahmen an die Bedürfnisse der jeweiligen gesellschaftlichen Situation, z. b. an die Gegebenheiten auf dem Arbeitsmarkt.

a) Individualisierung der Maßnahmen

Eine Individualisierung findet in vielen Fällen bereits im Rahmen der Auswahl des Maßnahmenempfängers und der Maßnahme statt, also im Rahmen der Entscheidung darüber, ob der Einzelne überhaupt eine Förderungsleistung zur Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme erhält. Diese Auswahl kann allgemein-abstrakt oder konkret getroffen werden, je nachdem, ob die Förderungsleistung nur einer Gruppe mit bestimmten Merkmalen, oder bereits einer Einzelperson zugeordnet wird. Dabei ist die Auswahl der Maßnahme kaum von der Auswahl der „richtigen" Maßnahme, also der Anpassung an das Individuum, die mit einer Auswahl des Niveaus einhergeht, zu trennen. Es findet also eine Verquickung der Bereiche Zugänglichkeit und Anpassung statt.

Individualisierung beinhaltet zudem, dass der Leistungsempfänger gerade diejenige Maßnahme erhält, die seinen Bedürfnissen am besten entspricht.[228] Dabei muss im Rahmen der Bereitstellung und Qualitätssicherung zunächst eine ausreichende Bandbreite von Auswahlmöglichkeiten vorhanden sein, auf zweiter Stufe muss dann im Rahmen der Bandbreite nochmals eine „richtige" Auswahl der Maßnahme erfolgen. Dabei ist auch eine Gruppenindividualisierung möglich. Findet eine Gruppenindividualisierung statt, muss oft eine „Bestandsaufnahme" der vorhandenen Qualifikationen gemacht werden. Dies spielt dann eine Rolle, wenn Einstufungstests vorausgehen, aber auch bei der Vergabe der Leistungen an Individuen – hier ist gute Beratung entscheidend.

b) Regionalisierung

Voraussetzung für eine Anpassung an die Bedürfnisse des Einzelnen, aber auch an die Bedarfe des jeweiligen Arbeitsmarkts ist (fast) immer auch eine Regionalisierung, da nur für den Teilnehmer erreichbare Maßnahmen in Frage kommen und auch tatsächlich in Anspruch genommen werden können. Zwar spielt auch eine Rolle, dass eine Bereitstellung von Weiterbildungsmaßnahmen nur sinnvoll ist, wenn diese für ihn im Bereich des tatsächlich Möglichen liegen und damit an seine Lebensumstände angepasst sind, im Endeffekt steht aber der Aspekt der konkreten Verfügbarkeit für den Einzelnen im Vordergrund.

Dieser Regionalisierung können beispielsweise eine Zuständigkeitsverteilung auf die regionale und lokale Ebene, die sowohl die sachliche als auch die organisatorische Zuständigkeit betreffen kann (Entscheidungszuständigkeit[229], Planungszuständigkeit[230]),

228 Zur Individualisierung im deutschen Leistungserbringungsrecht siehe *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2012, S. 103, 121 ff.

229 So z. B. durch regionale Büros der jeweiligen Arbeitsvermittlung.

230 So z. B. bei der sog. Bildungszielplanung mit Ziel der Kooperation vor Ort, siehe unten S. 234 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

aber auch materielle Gesetzgebung auf regionaler und lokaler Ebene, wie z. B. die Weiterbildungsgesetze der Länder[231] oder kommunale Arbeitsförderungsprogramme[232] dienen. Bei diesen Anpassungsbemühungen durch eine Regelung auf regionaler oder lokaler Ebene stellt sich jedoch immer das Problem, dass eine nach gleichen Maßstäben und gleichbehandelnde Anwendung erschwert wird. Hinzu kommt, dass eine Vielzahl von Regelungen, wie sie die lokale Aufspaltung erzeugt, die ebenfalls erforderliche Transparenz gefährdet.

c) Grenzen der Anpassung an die konkrete Situation

Grenzen der Anpassungsmöglichkeiten an die konkrete Situation des Weiterbildungsteilnehmers liegen in Haushaltsbeschränkungen, also in der – gewollten oder erzwungenen – Beschränktheit der finanziellen Mittel. Zudem bestehen bei der Regulierung praktische Hürden, da im Zuge einer Massenverwaltung von Finanzierungs- und Förderungsbemühungen zur Förderung von Weiterbildung in vielen Fällen aufgrund beschränktem Verwaltungspersonal nur eine gruppenindividualisierte Anpassung, nicht aber eine tatsächlich im Einzelnen individualisierte Anpassung möglich ist. Selbst wenn eine individualisierte Anpassung stattfindet, stellen sich immer noch diejenigen Probleme, die jeder Prognose – die ja für eine Beurteilung, ob eine Maßnahme für den Einzelnen geeignet ist, notwendig ist – eigen ist.

III. Umsetzung durch Bereitstellung und Kontrolle der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen

Werden Dritte einbezogen oder die geförderten Weiterbildungsmaßnahmen von vornherein von Dritten erbracht, muss der Staat sowohl für die Bereitstellung sorgen als auch die Durchführung der Maßnahmen kontrollieren. Im Zuge der Diskussion um eine Änderung der Mittel zur Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben und öffentlicher Verantwortung durch den Staat, die auch durch das Wort des „Gewährleistungsstaates“ ins Bewusstsein geführt wird, ist Konsens, dass die Übernahme einer öffentlichen Aufgabe oder Verantwortung nicht zwingend mit der Einordnung in verwaltungsorganisatorische und klassische verwaltungsrechtliche Formen einhergehen muss. Daher werden im Folgenden alle rechtsförmigen Einwirkungen des Staates zur Bereitstellung und Kontrolle der Leistungserbringung dargestellt.

231 Z. B. aber auch die Regelung der Weiterbildungsabschlüsse durch regionale Ausschüsse (BBiG, HwO).

232 Siehe zu diesen in Schweden oben S. 183 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

1. Mögliche Einflüsse

Dabei könnten sich verschiedene Regelungsstrukturen aufgrund unterschiedlicher Voraussetzungen ergeben. Ein Unterschied könnte sich beispielweise daraus ergeben, dass nur für manche Leistungen eine Erfüllungsverantwortung des Staates besteht, wenn ein Anspruch des Leistungsempfängers auf die Leistung besteht. Anzunehmen ist auch, dass die grundsätzlichen Verwaltungsstrukturen und Zuständigkeitsverteilungen der Vergleichsstaaten die Regelungsstrukturen der Umsetzung der Förderungsleistungen beeinflussen. Die oben dargestellten, in beiden Vergleichsländern aufgrund der gleich gelagerten Ausgangssituation vergleichbaren Anforderungen an die Umsetzung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen könnten dagegen zu vergleichbaren Regelungen und Regelungsstrukturen führen.

2. Interessen der beteiligten Akteure

Auch die Interessen der beteiligten Akteure haben Einfluss auf die Bereitstellung und Kontrolle der Weiterbildungsmaßnahmen. Die Interessen der an der Erbringung der Weiterbildungsmaßnahmen beteiligten Akteure müssen im Rahmen der Erbringung in einen Ausgleich gebracht werden, wobei jedoch die unterschiedlichen Grade an Schutzbedürftigkeit der Akteure zu berücksichtigen sind. Zu unterscheiden ist zwischen den Interessen des jeweiligen Akteurs und dem Nutzen der Weiterbildungsmaßnahme. Während das Interesse die rein subjektive Perspektive darstellt, nützt die Maßnahme immer anteilig[233] mehreren Akteuren.

a) Interessen des Individuums

Das Hauptinteresse des Individuums, d.h. des Leistungsempfängers, der an der Weiterbildungsmaßnahme teilnimmt, ist die Erhöhung der beruflich nutzbaren Qualifikation. Diese soll wiederum eine ökonomische und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen, indem der Arbeitsplatz gesichert oder erlangt wird. Im Fall der sog. Aufstiegsweiterbildung strebt der Einzelne eine größere ökonomische Teilhabe, d. h. finanzielle Vorteile aufgrund der besseren beruflichen Qualifikation und eine Erhöhung des gesellschaftlichen Status an. Die sog. Anpassungsweiterbildung zielt dagegen auf eine Statuswahrung oder auf die Erlangung eines Mindeststatus in der Arbeitsgesellschaft.

Das Modell des einzeln agierenden erwachsenen Arbeitnehmers ist (inzwischen) Grundlage und Anknüpfungspunkt für viele sozialstaatliche Regelungen.[234] Dies führt dazu, dass der Arbeitnehmer ein Interesse daran hat, dass sich die Weiterbildungsmaß-

233 *Ehmann,* in: Schlaffke/Weiß (Hrsg.), Streitsache: Finanzierung der Weiterbildung, 1990, S. 25, 26.

234 *Dingeldey,* in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, S. 313, 322.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nahme in seine gesamten Lebensumstände einfügt und möglichst geringe Opportunitätskosten erzeugt.[235] Daher interessieren den teilnehmenden Arbeitnehmer sowohl die Sicherung seines Unterhalts während der Maßnahme als auch z. B. die Sicherstellung der Reisekosten zum Ort der Maßnahme sowie die Sicherung von Betreuungsmöglichkeiten und –kosten für eventuell vorhandene Kinder.

b) Interessen der Weiterbildungsanbieter

Der die Weiterbildungsmaßnahme erbringende Anbieter wird zunächst von rein wirtschaftlichen Gründen getrieben: Die Erbringung der Maßnahme ist die Dienstleistung, die er möglichst gewinnbringend verkaufen will. Darüber hinaus haben einige der Leistungserbringer aber auch ideelle Gründe, die Maßnahmen zu erbringen. Sie haben eine gesellschaftliche Motivation, die sich daraus erklärt, dass sowohl die Anbieter selbst als auch die Träger teilweise gemeinnützige Gründe wie die Förderung der Bildung bestimmter Gruppen oder der gesellschaftlichen Bildung allgemein verfolgen. Dies gilt z. B. für kirchliche und gewerkschaftliche Träger, aber auch für Anbieter, die sich selbst in der Satzung einem ideellen Ziel verschreiben. So verpflichten sich beispielsweise die deutschen Volkshochschulen in ihren Satzungen nicht selten, die Aufgaben der Weiterbildungsgesetze des jeweiligen Bundeslandes zu erfüllen. Auch die Gemeinnützigkeit wird festgeschrieben.[236] Hierdurch binden sich die gemeinnützig ausgerichteten Weiterbildungsanbieter an bestimmte Ziele, ohne dass ihnen diese Ziele explizit vorgeschrieben werden. Dies könnte dazu führen, dass eine Regulierung, die wirtschaftliche Vorteile, die aufgrund der Zielsetzung der Maßnahmen nicht gewollt sind, abschöpft, bei ihnen im Gegensatz zu rein wirtschaftsorientierten Anbietern nicht nötig ist. Problematisch ist aber, dass eine sich auf den Wettbewerb stützende Regulierung sich genau dieses Ziel der Gewinnmaximierung zu eigen macht, wodurch es zu widerstreitenden Anreizregelungen kommen könnte.

c) Interessen der Arbeitgeber

Das den Einzelnen beschäftigende Unternehmen bzw. der Arbeitgeber hat ebenfalls ein Interesse an der Erbringung der Weiterbildungsmaßnahme: Finanziert[237] der Arbeitgeber die Maßnahme ganz oder anteilig, so handelt es sich für ihn um eine Investition in den Betrieb. Da die vorliegende Untersuchung Förderungsleistungen untersucht, kann

235 Siehe hierzu *Osiander/Dietz,* IAB Discussion Paper 2015, 15 Abb. 1, S. 27 f., die (in einem anderen Zusammenhang) Bedenken hins. einer Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen untersucht haben.

236 Siehe z. B. die Satzung der VHS Köln, abrufbar unter http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/satzungen/satzung-volkshochschule2000-06-14.pdf (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

237 Dabei kann eine direkte Finanzierung durch Übernahme der Maßnahmekosten, oder aber auch eine indirekte Finanzierung vorliegen, wenn der Arbeitgeber den Arbeitnehmer für die Dauer der Maßnahme freistellt und damit Unterhaltskosten übernimmt. Bei der Freistellung handelt es sich aber um hier aufgrund der Beschränkung auf staatliche Förderungsleistungen nicht untersuchte Ermöglichungsregelungen.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

allenfalls eine anteilige Finanzierung durch den Arbeitgeber vorliegen. Auch wenn er selbst nicht an der Finanzierung beteiligt ist, profitiert er aber von den Ergebnissen der Weiterbildung, da eine bessere Qualifikation der Arbeitnehmer sowohl zu geringeren Ausgaben aufgrund einer besseren Nutzung der Arbeitszeit als auch darüber hinaus eventuell zu größeren Gewinnen aufgrund besserer Kenntnisse der Arbeitnehmer führt. Dies gilt sowohl für die Abwicklung des Tagesgeschäfts, das bei besserer Qualifikation reibungsloser von statten geht, aber auch für die Innovationsfähigkeit des Unternehmens. Die Weiterbildung der Arbeitnehmer ist damit für das Unternehmen insgesamt ein produktiver Faktor.[238]

d) Interessen anderer Beteiligter

An der Erbringung von Weiterbildungsmaßnahmen sind neben den oben genannten noch weitere Akteure beteiligt. Dabei handelt es sich teilweise um Interessenverbände, teilweise aber auch um Beratungsunternehmen bzw. „Makler". Die Ziele der Interessenverbände richten sich dabei, neben dem eigenen Erhaltungsinteresse, das jeder Organisation inne liegt, nach den Interessen der vertretenen Mitglieder. Die Ziele der Beratungsstellen, Beratungsunternehmen bzw. Vermittlungsagenturen entsprechen denjenigen finanziellen Zielen, die ihnen von der finanzierenden Stelle bzw. dem „Einkäufer" der Dienstleistung vorgegeben werden, soweit die vermittelnden Akteure nicht wiederum anderen Verbänden angehören, die andere eigennützige, gesellschaftspolitische oder gemeinnützige Interessen verfolgen.

IV. Steuerung der Umsetzung

Zur Systematisierung der rechtlichen Instrumente zur Umsetzung von Förderungsleistungen für Weiterbildungsmaßnahmen muss zunächst der Begriff der Steuerung und dann seine Modalitäten und Kategorien geklärt werden. In diesem Zusammenhang könnte zwar auch angezweifelt werden, ob eine Steuerung durch rechtliche Mittel überhaupt möglich ist,[239] obwohl zumindest im Arbeitsförderungsrecht der Steuerungsglauben besonders ausgeprägt ist.[240] In der vorliegenden Untersuchung werden die sogleich dargestellten Steuerungsmodi und -instrumente herangezogen, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, auf welche Weise die Vergleichsstaaten die Zwecksicherung und Umsetzung der Förderungsleistungen bewerkstelligen.

238 Siehe von betriebswirtschaftlicher Seite nur *Zwick,* ZfB 2004, S. 651; Ähnlich, jedoch auf den Wettbewerb in der Weiterbildung bezogen *Weiß,* in: Schlaffke/Weiß (Hrsg.), Streitsache: Finanzierung der Weiterbildung, 1990, S. 6, 7.

239 Positiv *Kröger/Rösler,* ZRP 2001, S. 473.

240 So *Spellbrink,* info also 2005, S. 195 mit Hinweis auf die vielen kleinteiligen Änderungsgesetze im Arbeitsförderungsrecht, die den Eindruck erwecken, dass kleinste Detailänderungen der Gesetze Auswirkungen in der Realität haben könnten.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Alle Steuerungstheorien versuchen, die Zusammenhänge gesellschaftlicher Handlungen zu erklären.[241] Zur vergleichenden Analyse rechtlicher Instrumente und der rechtstechnischen Umsetzung der Förderungsleistungen sind jedoch nicht alle Steuerungstheorien geeignet. Daher ist zunächst zu klären, was die vorliegende Untersuchung unter Steuerung versteht, d. h. welcher Steuerungsbegriff verwendet werden soll.[242]

Veraltet und in ihrer Sichtweise beschränkt ist die Gesetzgeberperspektive der frühen Policy-Forschung, die den Staat als Steuerungssubjekt und die Gesellschaft als Steuerungsobjekt gegenüber stellte, da sie nicht berücksichtigt, dass auch gesellschaftliche Akteure Steuerungsziele verfolgen.[243] Die Systemtheorie geht davon aus, dass sich jedes System selbst regelt und nicht von außen gesteuert werden kann.[244] Dabei beschäftigt sich insbesondere *Willke* mit der Umsetzung hinsichtlich der Probleme und besonderen Beziehungen der Wissensgesellschaft.[245] Zweite zu betrachtende Steuerungstheorie ist die sog. Neue Institutionenökonomik, die sich mit der Interaktion von Individuen in der Wirtschaftswelt beschäftigt. Dabei sind Institutionen keine Institutionen im Sinne des normalen Sprachgebrauchs, nämlich in der Bedeutung von „Einrichtung", sondern Institutionen im Sinne der Theorie, nämlich formale und informelle Regeln einschließlich der Mechanismen ihrer Durchsetzung.[246] Dritte hier in den Blick genommene Steuerungstheorie ist der sog. akteurzentrierte Institutionalismus.[247] Wie bereits die Bezeichnung vorweg nimmt, legt dieser einen Schwerpunkt auf das intentionale Han-

241 Die Theorien können, gerade da sie auf die Erklärung gesellschaftlicher Zusammenhänge ausgerichtet sind, auch auf die Weiterbildung angewendet werden. Bis jetzt wurde vor allem eine Anwendung auf das schulische Bildungssystem versucht, siehe *Hartz/Schrader,* in: Hartz/Schrader (Hrsg.), Steuerung und Organisation in der Weiterbildung, 2008, S. 9, 9.

242 Zur fehlenden Einheitlichkeit des Steuerungsbegriffes, insbesondere im Rahmen der rechtswissenschaftlichen Rezeption siehe *Trute/Kühlers, et al.,* in: Benz/Lütz, et al. (Hrsg.), Handbuch Governance, 2007, 244. Zur Entwicklung der verschiedenen möglichen Steuerungsbegriffen bereits zuvor in den Sozialwissenschaften siehe bereits *Mayntz,* in: Ellwein/Hesse, et al. (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1987, S. 89, 91 ff. Zur Anwendung von Steuerungstheorien auf Weiterbildungszusammenhänge siehe *Hartz/Schrader,* in: Hartz/Schrader (Hrsg.), Steuerung und Organisation in der Weiterbildung, 2008, S. 9.

243 *Mayntz/Scharpf,* in: Mayntz (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, 1995, S. 9; *Hartz/Schrader,* in: Hartz/Schrader (Hrsg.), Steuerung und Organisation in der Weiterbildung, 2008, S. 9, 16.

244 Begründet von *Niklas Luhmann*, siehe *Luhmann,* Soziale Systeme, 1987; siehe zur Grundannahme der Begrenztheit von Steuerungsmöglichkeiten aufgrund dessen, dass lediglich eine Selbststeuerung autonomer Systeme möglich ist *Willke,* Steuerungstheorie, 2001, S. 1.

245 *Willke,* Systemisches Wissensmanagement, 2001; zur Schwierigkeit der Intervention in geschlossenen Systemen auch in Bezug auf eine wissensbasierte Infrastruktur siehe *Willke,* in: Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, 1994, S. 685, 706.

246 Siehe nur beispielhaft *Richter/Furubotn,* Neue Institutionenökonomik, 1996, S. 7.

247 Siehe *Mayntz/Scharpf,* in: Mayntz (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, 1995, S. 39.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

deln individueller und kollektiver Akteure,[248] die die als Institutionen erfassten Regeln schaffen und umsetzen. Damit ist die Steuerung in diesem Sinne zielgerichtet.[249]

Als vierte Möglichkeit findet dagegen im Rahmen der sog. Governance-Theorien und bei Anwendung der sog. sozialwissenschaftlichen Netzwerkanalyse ein Denken in Regelungs- und Netzstrukturen statt. Die Netzwerkanalyse setzt sich dabei mit Beziehungsstrukturen unter formalen Gesichtspunkten auseinander.[250] Hinsichtlich der Governance-Theorien müssen ein weiter und ein enger Governance-Begriff unterschieden werden: Der weite Governance-Begriff umfasst unabhängig von Wertungen, die in dem Begriff „Good Governance" mitschwingen,[251] das „Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte, von der institutionalisierten gesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedene Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure".[252] Damit wird er als Oberbegriff sozialer Handlungskoordination, bzw. als Gegenbegriff zu rein hierarchischer Steuerung benutzt.[253] Der enge Governance-Begriff meint dagegen nur Arten der Steuerung, die der klassischen hierarchischen staatlichen Steuerung gegenüber stehen und von dieser abgegrenzt werden.[254] Ihr primärer Fokus ist es, die Aktivitäten öffentlicher und gesellschaftlicher Akteure zu koordinieren.[255] Da jedoch in der vorliegenden Untersuchung gerade das Gesamtgeflecht der Regelungs- und damit auch Steuerungsoptionen untersucht werden soll, ist der enge Governance-Begriff zu diesem Zweck insofern nicht geeignet als eine Begrenzung auf gerade nicht hierarchische Steuerungsinstrumente[256] einen Großteil der Regelungsstrukturen bei beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen aus dem Blick nehmen würde. Eine solche Verzerrung des Gesamtbildes ist nicht gewünscht. Interesse des weiten Governance-Begriffes ist es dagegen, die Regelungsstrukturen darzustellen, die sich nicht von einem Zentrum her darstellen und bewerten lassen. Es findet also keine Gewichtung der einzelnen Objekte statt, sondern jedes steht für sich. Darüber hinaus ste-

248 Zu den Akteuren, insbesondere zur Erweiterung der Kategorie der kollektiven Akteure siehe *Mayntz/Scharpf,* in: Mayntz (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, 1995, S. 39, 49–51, zur Intention, die als motivationaler Aspekt der Orientierung bezeichnet wird siehe a.a.O., S. 54 f.

249 Gezielte Steuerung, siehe *Mayntz,* in: Mayntz (Hrsg.), Soziale Dynamik und politische Steuerung, 1997, S. 186, 190.

250 Siehe *Diaz-Bone,* Mitteilungen aus dem Schwerpunktbereich Methodenlehre 2006, 2–3; zu den möglichen Merkmalen siehe *Jansen,* Einführung in die Netzwerkanalyse, 2003, S. 53 ff.

251 Zu diesem normativen Konzept, das von dem analytischen Governance-Begriff abgegrenzt werden muss, *Schuppert,* Die Verwaltung 2007, S. 463, 474–475.

252 *Mayntz,* in: Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung, 2006, S. 11, 15.

253 *Schrader,* in: Hartz/Schrader (Hrsg.), Steuerung und Organisation in der Weiterbildung, 2008, S. 31, 42.

254 *Schuppert,* Die Verwaltung 2007, S. 463, 467.

255 *Brüsemeister,* in: Kussau/Brüsemeister (Hrsg.), Governance, Schule und Politik, 2007, S. 23, 35.

256 Argument abgewandelt von *Schuppert,* Die Verwaltung 2007, S. 463, 469–470, der darauf hinweist, dass das Spannende an der Governance-Forschung gerade die Frage sei, wann welche Kombinationen von Regelungsformen anzutreffen sind. Die Kombinationen würden bei Ausschluss der hierarchischen Steuerungsformen ebenfalls nicht untersucht.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

hen die Objekte zueinander in Beziehung und jedes Objekt wird durch seine Beziehung zu anderen bestimmt. Dabei geht es, wie auch die obige Abgrenzung zum normativen Konzept der „Good Governance“ zeigt, um eine analytische Erfassung der Strukturen ohne eine rechtsstaatliche oder an einem anderen Maßstab messende Bewertung vorzunehmen. Dieser normative Schritt bzw. die normative Analyse ist getrennt von der strukturellen Analyse deutlicher möglich.[257]

2. Anwendbarkeit in der vorliegenden Untersuchung

a) Voraussetzungen für eine Rezeption im rechtswissenschaftlichen Rahmen

Eine juristische Untersuchung muss zwingenderweise eine juristische Perspektive einnehmen. Daher muss geklärt werden, wie sich die oben dargestellte Steuerungsdiskussion in der Umsetzung von Förderungsleistungen für Weiterbildung aus rechtlicher Perspektive einbinden lässt. Eine Rezeption von Erkenntnissen bzw. Theorien der Nachbarwissenschaften kann auf verschiedenen Rezeptionsebenen erfolgen[258]: Begriffsrezeption[259], Rezeption normativer Theorie sowie Rezeption positiver Theorie und Empirie[260]. Besonders hoch ist der Rezeptionsbedarf, sobald die rechtswissenschaftliche Fragestellung das steuerungstheoretische Interesse mit einbezieht.[261] Im vorliegenden Fall handelt es sich bei den oben vorgestellten Steuerungstheorien auf dem Weiterbildungssektor um positive bzw. eventuell in Ansätzen normative Theorien. Im Rahmen der Rechtsvergleichung ist eine Rezeption schon deswegen möglich, weil aufgrund der Notwendigkeit eines vorrechtlichen Ansatzes ohnehin eine nicht-rechtliche, gemeinsame Vergleichsstruktur und Vergleichsperspektive eingenommen werden muss.

257 Für diese Trennung auch *Schuppert,* Die Verwaltung 2007, S. 463, 474. Irritierend ist dabei zwar, dass der Begriff der Governance oft den Begriff der Steuerung ersetzt, im deutschen Sprachraum der Begriff der Steuerung aber meist staatlich-hierarchische Formen der Intervention bezeichnet (*Hartz/Schrader,* in: Hartz/Schrader (Hrsg.), Steuerung und Organisation in der Weiterbildung, 2008, S. 9, 16). Dies ändert aber nichts an der Möglichkeit, dieses Missverständnis der analytischen Perspektive gerade durch die Verwendung des (relativ) neuen Begriffs zu vermeiden.

258 Siehe *Lüdemann,* in: Boysen/Bühring, et al. (Hrsg.), Netzwerke, 2007, S. 266, der seine Überlegungen zur Einpassung der Theorien in die Rechtswissenschaft jedoch leider nur auf die traditionelle Jurisprudenz, nicht aber auf rechtsvergleichende Untersuchungen bezieht.

259 Die meist wenig ertragreich ist, da ein Begriff immer nur im Kontext – einer Theorie bzw. einer Beschreibung – Sinn erhält, *Lüdemann,* in: Boysen/Bühring, et al. (Hrsg.), Netzwerke, 2007, S. 266, 270.

260 Die dann aber von den gerade in der jeweiligen Nachbarwissenschaft vorhandenen empirischen Ergebnissen abhängig ist.

261 *Lüdemann,* in: Boysen/Bühring, et al. (Hrsg.), Netzwerke, 2007, S. 266, 280.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

b) Konkrete Rezeptionsmöglichkeiten

Die Rechtswissenschaft fragt immer nach dem Handeln von Akteuren und knüpft an deren Handlungen an. Daher lässt sich die Systemtheorie schon aufgrund ihres fehlenden Interesses an dem individualisierten Verhalten von Akteuren – im Vordergrund steht ja gerade das sich selbst regelnde System – nicht anwenden.[262] Die Neue Institutionenökonomik ist mit ihrem Fokus auf formelle und informelle Regeln aufgrund der Akteurzentriertheit des Rechts wie die Systemtheorie ebenfalls nicht zielführend rezeptionsfähig. Möglich wäre auch ein Denken in Netzstrukturen, jedoch ist eine Anwendung auf gesamte Netze aufgrund der oben genannten Akteurzentriertheit nicht zielführend. Eine Analyse von „Netzknoten" verlangt erst die Bestimmung dieser Knoten, die wiederum nur Akteursknoten sein können und nicht unabhängig von diesen rechtswissenschaftlich analysiert werden können.[263] Außerdem widersprechen auch die Haupttheoreme der strukturellen Netzwerkanalyse rechtswissenschaftlichen Grundannahmen. So könne soziales Handeln nicht durch Orientierung an Normen erklärt werden.[264] Zudem sind die formalen Kategorien, mit denen die sozialwissenschaftliche Netzwerkanalyse arbeitet, nicht auf rechtswissenschaftliche Fragestellungen übertragbar. Lediglich umgekehrt wäre eine Analyse unter Heranziehung der rechtswissenschaftlichen Kategorien als Analysekategorien möglich. Dies geschieht, wenn man den Blick nicht auf das Handeln der Akteure, sondern primär auf die Beziehungen zwischen ihnen lenkt. Die Analyse von Rechtsbeziehungen – wie bei einer Darstellung der Rechtsbeziehungen in der Leistungserbringung – stellt sich damit als eine Art von Netzwerkanalyse dar.

Die Governance-Theorie ist sowohl rechtswissenschaftlich als auch in Bezug auf die vorliegende Arbeit rezeptionsfähig, soweit man den weiten Governance-Begriff verwendet, da nur dieser den Blick auf alle Akteure richtet und nicht die Ausrichtung auf einen Hauptakteur Staat ausschließt.[265] Insbesondere die Handlungszusammenhänge bei der Einbindung der privaten Leistungserbringer erfordern eine übergreifende Sichtweise,[266] die durch die Abbildung der Beziehungen in Regelungsstrukturen erreicht

262 *Kersten,* in: Grande/May (Hrsg.), Perspektiven der Governance-Forschung, 2009, S. 45; zu dem Ergebnis, dass eine nicht nur theoretische Rezeption nicht möglich ist, kommt auch *Druwe,* in: Voigt/Görlitz (Hrsg.), Rechtspolitologische Forschungskonzepte, 1988, S. 235 am Beispiel der „Theorie autopoetischer Systeme" von *Humberto Maturana* und *Francisco Varela*.

263 So aber *Kemmerer,* in: Boysen/Bühring, et al. (Hrsg.), Netzwerke, 2007, S. 195, die aber allein abstrakt argumentiert und nicht auf eine eventuelle Durchführung ihrer Idee eingeht. Eine konkrete Anwendung der Netzwerkanalyse versucht auch *Boehme-Nessler,* Unscharfes Recht, 2008, S. 500 ff.

264 *Diaz-Bone,* Mitteilungen aus dem Schwerpunktbereich Methodenlehre 2006, 31–32; *Wellman,* in: Wellman/Berkowitz (Hrsg.), Social structures, 1997, S. 19, 20.

265 Siehe auch *Trute/Kühlers, et al.,* in: Benz/Lütz, et al. (Hrsg.), Handbuch Governance, 2007, 241.

266 Zur Entwicklung der Verantwortungskonzepte und Governance-Theorien aufgrund dieser tatsächlichen Veränderungen siehe *Trute/Kühlers, et al.,* in: Benz/Lütz, et al. (Hrsg.), Handbuch Governance, 2007, 242. Auch *Hoffmann-Riem,* in: Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung, 2006, S. 195, 198, 200, 207 hält aufgrund der Erweiterung der Blickrichtungen die Governance-Theorie als Instrument zur ganzheitlichen Betrachtung auch rechtlicher Probleme geeignet. Dabei weist er be-

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

werden kann.[267] Die Regelungsstrukturen, die als zentrales Konzept der Governance-Theorie darzustellen sind, umfassen dabei zwar (primär) rechtliche Instrumente, müssen aber für ein vollständiges Bild auch nicht-rechtliche Mechanismen berücksichtigen.[268] Mit den Strukturen werden die Verhältnisse zwischen Handlungsmaßstäben, Akteuren und Instrumenten dargestellt.[269] Dabei würde bei einer Analyse der Blick auf die Strukturen der gesamten Leistungsumsetzung (also eines erweiterten Leistungserbringungsverhältnisses) und nicht primär auf die einzelnen Beziehungen innerhalb der Strukturen gerichtet. Die eingenommene externe Perspektive beinhaltet damit auch die Steuerung des Verwaltungshandelns selbst[270] sowie die Darstellung von rechtlichen und faktischen Abhängigkeiten. Da interne verwaltungsinterne Prozesse nur in Teilen durch rechtliche Instrumente gesteuert werden, wäre aber nur eine eingeschränkte Übertragung der Governance-Perspektive möglich.

Anderes gilt dagegen für den akteurzentrierten Institutionalismus, der, wie der Name bereits nahe legt, zwar ebenfalls die Akteure und ihr Handeln analysiert, jedoch darüber hinaus die Regulierung (die Regeln) als Ausgangsperspektive zulässt.[271] Im rechtsvergleichenden Zusammenhang geht die Darstellung der situations- bezogenen Bereiche Bereitstellung und Qualitätssicherung von einem handelnden Akteur Staat aus und rezipiert damit das Konzept des akteurzentrierten Institutionalismus. Mit der Darstellung der Rechtsverhältnisse als Analyserahmen findet dagegen eine eingeschränkte Rezeption der Governance-Theorie statt.[272] In wie weit sich die Konzepte gleichen oder überschneiden,[273] ist für die tatsächliche Darstellung im folgenden Rahmen irrelevant.

c) Verbindung zur Rechtsvergleichung

Die Untersuchung nimmt die Perspektive der Förderung von beruflicher Weiterbildung mit staatlichen Geldern ein und soll gerade die rechtlichen Regelungen vergleichen. Die Steuerung über andere Steuerungsmittel wie Geld, nicht-rechtliche Machtausübung oder ähnliches wird dabei nur insoweit erfasst als sie zum Verständnis der rechtlichen Steuerung nötig ist und als sie aufgrund des Aufbaus zwingend erfasst wird. So wird die

---

sonders auf die Analyse der Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft hin, siehe *Hoffmann-Riem,* in: Schuppert (Hrsg.), Governance-Forschung, 2006, S. 195, 198.

267 So Ziel und Methode der Governance-Theorie, siehe *Trute/Kühlers, et al.,* in: Benz/Lütz, et al. (Hrsg.), Handbuch Governance, 2007, 245.

268 *Schuppert,* Die Verwaltung 2007, S. 463, 484.

269 *Benz,* in: Bogumil/Jann, et al. (Hrsg.), Politik und Verwaltung, 2006, S. 29, 30.

270 Dies entspricht in Teilen dem Ansatz der sog. Neuen Verwaltungsrechtswissenschaft, s. auch *Schuppert,* AöR 2008, S. 79, 100.

271 *Treiber,* KJ 2007, S. 328, 338–339 weist auf die vermehrte Rezeption des akteurszentrierten Institutionalismus durch Juristen hin und darauf, dass diese auf der Normativität und den Grundannahmen der Rechtswissenschaft als Disziplin beruht.

272 Zu Governance als Analysekonzept siehe *Schuppert,* Die Verwaltung 2011, S. 273, 276–277.

273 Siehe hierzu *Blumenthal,* Zeitschrift für Politikwissenschaft 2005, S. 1149, 1173–1175, die eine weite Deckungsgleichheit aus der Entstehungsgeschichte ableitet und den akteurzentrierte Institutionalismus für das konkreter ausgearbeitete und weniger theoretisch offene Konzept hält.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Steuerung durch finanzielle Mittel teilweise dargestellt, indem die staatlichen Förderungsleistungen präsentiert werden.

Vergleicht man die methodischen Ansätze zur Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht und die Ansätze der Steuerungs- insbesondere der Governance-Theorien, so zeigt sich, dass die Probleme ähnlich sind, da beide Ansätze einen Rückgriff auf vorrechtliche Kategorien und Begriffe vorsehen. Gemeinsam haben die Herangehensweisen auch, dass rechtsdogmatische Erträge für fraglich gehalten werden[274] und eine Beschränkung auf das öffentliche Recht – oder überhaupt auf die bloße rechtliche Regelung ohne die praktische Umsetzung – nicht sinnvoll ist, da funktionale Äquivalenz auch durch andere Rechtsbereiche, Regelungen und Vorgehensweisen hergestellt werden kann. Daher ist der ganze rechtsvergleichende methodische Ansatz ein sozialwissenschaftlicher Ansatz[275], da er auf die Funktion als Ausgangspunkt zurückgreift.

3. Steuerungsmodi und -instrumente

Mit einer Einordung der rechtlichen Steuerungsinstrumente in die verschiedenen Steuerungsmodi kann Klarheit über die Einordnung und den Bestand der Instrumente gewonnen werden. Folgt man den Theorien über die Funktionsweise bestimmter Steuerungsinstrumente wie beispielsweise Wettbewerb in Bezug auf den Steuerungsmodus Markt, kann mit der Einordnung auch überprüft werden, ob die Gesamtsteuerung der Instrumente insgesamt konsistent ist. Hinzu kommt, dass in der politischen, aber auch in der wissenschaftlichen Diskussion vielfach Markt und Staat gegenüber gestellt werden.[276] Auch diese Diskussion soll durch die Einordnung vereinfacht werden.

Grundmodi der Steuerung sind Hierarchie, Gemeinschaft (Heterarchie)[277] und Markt. Diese entsprechen im akteurzentrierten Institutionalismus den verschiedenen Interaktionsformen und unterschiedlichen Akteurskonstellationen.[278] Alle weiteren Modi stellen entweder Unterordnungen dieser Grundmodi oder Kombinationen aus diesen dar.

---

274 Für die Rechtsvergleichung siehe *Becker,* in: Becker (Hrsg.), Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht, 2010, S. 11, für die Anwendung der Steuerungstheorien im rechtlichen Bereich *Treiber,* KJ 2007, S. 328, 341.

275 Zu ähnlichen Verbindungen in Bezug auf die Gemeinsamkeiten von Rechtsvergleichung und Rechtssoziologie, auch wenn diese empirisch arbeitet, siehe *Martiny,* in: Brand/Strempel (Hrsg.), Soziologie des Rechts, 1998, S. 421, 425 f.

276 Siehe beispielsweise *Benner/Kell, et al.* (Hrsg.), Bildung zwischen Staat und Markt, 1996.

277 Der Begriff der Kooperation, der oft neben Hierarchie und Markt gestellt wird, wird hier nicht als Steuerungsmodus eingeordnet, weil der Begriff der Kooperation eine handlungsorientierte Komponente hat, die den beiden anderen Begriffen fehlt.

278 Zu einem Überblick über Akteure und Interaktionsformen siehe *Mayntz/Scharpf,* in: Mayntz (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, 1995, S. 39.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

a) Grundentscheidung Steuerungsmodi

Die Zwecksicherung der Weiterbildungsmaßnahmen wird staatlich durch rechtliche Regelungen gesteuert. Damit könnte bereits eine Grundentscheidung über den herrschenden Steuerungsmodus (Hierarchie, Heterarchie und Markt) getroffen worden sein. Fraglich ist nämlich, ob man das Recht ausschließlich als hierarchisches Steuerungsinstrument ansieht, oder ob man der Meinung ist, dass die rechtlichen Regelungen immer die jeweiligen Steuerungsmodi begleiten. Das Recht tritt insbesondere in den Beziehungen des öffentlichen Rechts als hierarchisches Steuerungsinstrument auf – aber eben nicht nur. Genauso können der Markt sowie heterarchische Instrumente durch Recht geprägt werden. Der Wettbewerb stellt dabei ein marktbezogenes Instrument, keinen Grundmodus der Steuerung dar. Zusammenfassend und vereinfachend ist also dem Modus Markt das Instrument Wettbewerb, dem Modus Hierarchie das einseitig zwingende Verwaltungshandeln also die bloße Machtausübung und dem Modus Heterarchie die Instrumente Verhandlung und Kooperation zuzuordnen. Möglich wäre es auch, in diese Regulierungsmöglichkeiten noch die Möglichkeit der Selbstregulierung einzubeziehen[279] – diese fällt jedoch, wenn man das Handeln des Staates betrachtet meist auch in den Bereich der Kooperation, wenn die Selbstregulierung rechtlich geprägt wird.

b) Steuerung durch die Förderungsleistungen selbst

Nicht vergessen werden darf, dass eine Steuerung der Leistungserbringung bereits durch die Erbringung der Förderungsleistungen selbst stattfindet.[280] Die finanzielle Förderung gegenüber den anderen Beteiligten im Rahmen der Leistungserbringung stellt bereitsein Mittel der Machtausübung dar.[281] Eine Anreizsteuerung findet nicht nur über eine Subventionierung von Leistungen beim Individuum statt, sondern auch über eine kostengünstige oder kostenfreie Bereitstellung von Angeboten.[282] Dabei können Anreize unter verschiedene Steuerungsmodi eingeordnet werden. Während traditioneller Weise Anreize als kooperatives Element eingeordnet oder als bloßes Überzeugungsinstrument ver-

279 So *Trute/Kühlers, et al.,* in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, S. 173, 173; dass Selbstregulierung sowohl staatlich gewollte oder gar vorgesehene Regulierung, aber auch staatsfreie Regulierung sein kann, stellt *Bachmann,* Private Ordnung, 2006, S. 27–41 dar.

280 Es findet also eine Steuerung durch materielle Ressourcen statt, siehe nur *Baer,* in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann, et al. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2012, S. 779, 802 Rz. 41; zur Steuerung außerfiskalischer Ziele durch finanzielle Anreize siehe *Korioth,* in: Hoffmann-Riem (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2013, 99f., Rz.10.

281 Siehe zur Einordnung auch unten S. 83.

282 Siehe für das Gesamtbildungswesen, jedoch leider nur auf die allgemeine Weiterbildung eingehend *Färber,* in: Weizsäcker (Hrsg.), Schul- und Hochschulorganisation, 2000, S. 165, 165, 176.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

standen werden,[283] können sie auch als Instrument der Machtausübung eingestuft werden, wenn man darauf abstellt, dass der Anreiz die ursprüngliche Entscheidung des Anreizempfängers verändert und nur innerhalb einer spezifischen – meist machtgeprägten – Beziehung zum Tragen kommt.[284] Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn der Staat die jeweiligen Subventionen an spezielle Anforderungen knüpft und die Leistungen zurückfordert, wenn die Anforderungen nicht (mehr) erfüllt werden.[285]

c) Steuerung durch Recht

aa) Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung durch Recht

Da die Untersuchung eine rechtswissenschaftliche ist, muss verdeutlicht werden, welche Phänomene von dem Begriff „Recht" umfasst werden. Recht umfasst nicht nur staatlich erlassene Rechtssätze[286], vielmehr kann das Recht auch im objektiven Sinn als Rechtsordnung, das heißt als Gesamtheit der Rechtsvorschriften, die Beziehungen zwischen Akteuren (Menschen oder Hoheitsträgern) regeln[287], bezeichnet werden. Problematisch an dieser Definition ist, dass sie wieder auf „Rechts"vorschriften und damit auf den gleichen Begriff rekurriert. Eine absolute Definition dessen, was als Recht verstanden wird, kann wohl auch kaum geleistet werden, vielmehr muss je nach Zweck der Untersuchung eine Umgrenzung des Untersuchungsbereichs vorgenommen werden.[288] Daher gilt als Recht im Sinne dieser Untersuchung die obige Definition der „Gesamtheit von Normen, die das äußere Verhalten von Menschen regeln und potentiell erzwingbar sind" [289], wobei im Gang der Untersuchung zur Darstellung der Steuerungszusammenhänge eher eine eventuell nur sozial wirksame Struktur zu viel erörtert werden soll, um keine Lücken zu erzeugen.

Die Steuerungsmacht von Recht ist begrenzt. Soweit das Recht auf eine Verhaltensänderung zielt, können Rechtsänderungen nach rechtssoziologischen Untersuchungen

283 Siehe *Grant,* Strings attached, 2011, S. 31, die zwischen den verschiedenen Bedeutungen des Wortes „incentive" differenziert und in diesem Rahmen auch auf das unterschiedliche Verständnis als Steuerungsinstrument eingeht.

284 Siehe *Grant,* Strings attached, 2011, S. 44; für einen kurzen Überblick über ihr Konzept siehe http://www.theorieblog.de/index.php/2012/09/anreize-als-form-der-machtausuebung-lesenotiz-zu-ruth-grant-strings-attached/ (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

285 *Warnling-Nerep* spricht im Zusammenhang mit den objektfördernden Staatsbeiträgen an Kommunen sogar von einer speziellen Art der Verwaltungsaufsicht, siehe *Warnling-Nerep,* Kommuners lag- och domstolstrots, 1995, S. 363.

286 So aber die klassische rechtspositivistische Festlegung, siehe *Rüthers/Fischer, et al.,* Rechtstheorie mit juristischer Methodenlehre, 2011, S. 33–34; gegen diese Einschränkung *Alexy,* Begriff und Geltung des Rechts, 2005, S. 31–38, aber auch *Reimer,* in: Manssen/Jachmann, et al. (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht, 2009, S. 608, 609, der auf die kollektive und heteronome Wirkung von Normen abstellt.

287 *Creifelds/Weber,* Rechtswörterbuch, 2014, S. 1019.

288 So auch *Augsberg,* Rechtsetzung zwischen Staat und Gesellschaft, 2003, S. 22.

289 *Dreier,* NJW 1986, S. 890, 894, der den Begriff als semantisch und allgemein bezeichnet, aber auch als inhaltsarm und wenig aussagekräftig.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

nur schrittweise Änderungen hervorrufen.[290] Eine Änderung ist insbesondere dann kaum zu erreichen, wenn das Recht ein Verhalten verlangt, das stark von dem bisherigen Verhalten abweicht.[291] Dennoch ist eine Untersuchung der eingesetzten Instrumente sinnvoll, da erstens keine anderen Steuerungsinstrumente bestehen und zweitens das gesamte moderne Staatswesen auf rechtlich festgelegten Strukturen beruht.

bb) Einbeziehung der Differenzierung Öffentliches Recht – Zivilrecht

Bei der Darstellung der verschiedenen Privatisierungs-, Regulierungs- und damit Steuerungsformen geht der Impuls des deutschen Juristen dahin, sich der Kategorien „Öffentliches Recht" und „Zivilrecht" zu bedienen.[292] Ob diese Kategorisierung mit den handelnden Akteuren Staat und Gesellschaft parallel läuft, ist sehr fraglich.[293] Dies muss schon aufgrund der funktionalen Perspektive verneint werden. Die schwedische Rechtswissenschaft ist daher auch der Meinung, dass aufgrund der schwierigen Abgrenzbarkeit (außer in Kernbereichen) und den fehlenden praktisch anwendbaren Ergebnissen einer solchen Abgrenzung eine Unterscheidung in öffentliches Recht und Zivilrecht nicht zielführend ist, sondern in jedem Fall auf die Funktion der zu untersuchenden Regelung abgestellt werden muss.[294]

Die Abgrenzung von öffentlichem Recht und Zivilrecht kann nur insofern bei der Analyse der Steuerungsinstrumente helfen, als zu den Rechtsgebieten auch unterschiedliche Steuerungsansätze gehören: So zielt das Zivilrecht darauf, innerhalb eines Vertragsverhältnisses möglichst gleichwertige Positionen herzustellen, während das öffentliche Recht gerade das ungleiche Verhältnis zwischen einer hierarchisch höher stehenden Stelle und dem Leistungsempfänger bzw. Bürger regeln soll. Diese Grenzen sind aber gerade im Bereich des Regulierungsrechts nicht mehr eindeutig[295] – ob die verschiedenen Bestimmungen des Verbraucherschutzrechts öffentlicher Natur sind, ist zum Beispiel bereits fraglich. Daher kann die Kategorisierung vereinzelt zur Argumentation herangezogen werden, ist aber im Rechtsvergleich nicht entscheidend.

290 Hierzu und zu den Voraussetzungen für eine Wirksamkeit siehe *Blankenburg,* Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 1977, S. 31, 31, 56.

291 *Breunung,* in: Brand/Strempel (Hrsg.), Soziologie des Rechts, 1998, S. 157, 157.

292 Symptomatisch z. B. der Titel *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann* (Hrsg.), Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen, 1996. Vgl. für eine bejahende Position auch *Kahl,* Jura 2002, S. 721, 724 ff.

293 *Augsberg,* Rechtsetzung zwischen Staat und Gesellschaft, 2003, S. 37.

294 Zusammenfassung und Diskussion des Meinungsstandes siehe *Madell,* Det allmänna som avtalspart, 1998, S. 54 ff.

295 Dass diese Grenzen oft überbetont werden meint auch *Becker,* in: Becker/Pieters, et al. (Hrsg.), Security, 2010, S. 1, 7.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

cc) Konkrete Möglichkeiten der Steuerung durch Recht: Instrumente

Zur Beschreibung der verschiedenen rechtlichen Instrumente können drei Beschreibungsebenen unterschieden werden: Die Ebene der Steuerungsmodi, die Ebene der Handlungsformen, sowie auf rein nationaler Ebene die Ebene der Rechtsformen.

(1) Steuerungsmodi

Die Steuerungsmodi Hierarchie, Heterarchie und Markt stellen keine eigenständigen Instrumente, sondern die jeweilige Art der Steuerung, also eine bestimmte Steuerungskategorie dar. Dabei stellt nur die hierarchische Steuerung eine unmittelbar auf den Akteur einwirkende Steuerung dar, Heterarchie und Markt sind vom Verhalten und der Mitwirkung der zu beeinflussenden Akteure abhängig und damit immer zumindest teilweise indirekt. Der Modus beschreibt dabei das Verhältnis der Akteure untereinander. Zu unterscheiden sind von den Steuerungsmodi die Steuerungsinstrumente, die jedoch jeweils einem Steuerungsmodus zugeordnet werden können. Dabei sind z. B. Macht, Kooperation und Wettbewerb zu nennen. In Abgrenzung zu den Handlungsformen (zu diesen sogleich) beschreiben die rein abstrakten Steuerungsinstrumente nicht den formalen Rahmen der staatlichen Handlung, sondern den funktionalen Wirkungsmechanismus in Bezug auf die zu Grunde liegende Erklärung, also nicht in welchem Machtverhältnis, sondern auf welchem Grund die Steuerung beruht.

Netzwerke stellen keine Unterkategorie des Steuerungsmodus Heterarchie dar, da mit ihnen nicht der Grund der Steuerung beschrieben wird, sondern nur die Realität abgebildet wird. Das ändert aber nichts daran, dass Marktmechanismen auf Netzwerkstrukturen beruhen können.

(a) Macht

Mit dem Steuerungsinstrument der Macht sind zunächst die rein organisatorischen Vorschriften verbunden, da sie die Entscheidungsmacht zuordnen. Zudem ist die Verwaltungsorganisation auch deswegen ein Steuerungsinstrument[296], weil bereits durch die Organisation Entscheidungsspielräume besetzt oder freigegeben werden. Hinzu kommen Gebote oder Verbote, außerdem gebietende und verbietende Rahmenvorgaben. Dies entspricht im deutschen Recht dem Verwaltungsakt und der Allgemeinverfügung, im schwedischen Recht dem Konzept des Verwaltungsbeschlusses[297]. Die Gebote und Verbote könnten im vorbereitenden Verfahren zumindest kooperative Elemente enthalten, wenn andere Akteure beteiligt werden.[298] Ebenfalls in den Bereich der hierarchischen Instrumente gehören Steuerungsinstrumente, die einen finanziellen Anreiz bieten,

296 *Schmidt-Aßmann,* in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 9.

297 Dabei ist der Verwaltungsbeschluss der übergreifende Begriff, der nicht wie im deutschen Verwaltungsrecht durch andere Begriffe ergänzt, sondern durch die Zuschreibung unterschiedlicher Eigenschaften über Adjektive differenziert wird, siehe *Strömberg/Lundell,* Allmän förvaltningsrätt, 2011, S. 60–66.

298 Handelt es sich um Mitwirkungspflichten, wird das kooperative Element jedoch hierarchisch überlagert.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

also im weitesten Sinne Subventionen, da sie aufgrund der finanziellen Verfügungsgewalt auch ökonomische Macht über die einzelnen Steuerungsadressaten ausüben können.

(b) Kooperation

Kooperation kann immer dann stattfinden, wenn sich zwei oder mehrere der Akteure gegenüberstehen. Kooperative Instrumente, die die Durchführung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen regeln, umfassen oft Vertragsschlüsse zwischen der staatlichen finanzierenden Stelle und den Leistungserbringern. Aber auch korporatistische Strukturen, die die anderen Akteure, insbesondere Weiterbildungsanbieter und -teilnehmer, in die staatliche Steuerung mit einbeziehen und neokorporatistische Organisationsstrukturen enthalten kooperative Elemente. Die kooperativen Handlungsformen können auch innerhalb einer anderen Handlungsform auftreten, wenn sie beispielsweise Element einer Entscheidung oder Element eines planenden Verwaltungshandelns sind.[299] So wird Kooperation als Steuerungsinstrument zur normativen Direktive, wenn es zu z. B. zu einem Konsensprinzip[300] wird, das die Zusammenarbeit mit den Sozialparteien betrifft. Unabhängig von den Rechtsformen haben viele der einzelnen Handlungsformen kooperative Elemente oder sind bereits als kooperative Grundform angelegt.

Unterschiede gibt es auch in Bezug auf den Zeitpunkt der Kooperation. Kooperative Elemente finden sich bereits im Rahmen der Gesetzgebung und materiellen Rechtsetzung,[301] können aber auch bei der Bereitstellung der Weiterbildungsmaßnahme oder ihrer Durchführung eingesetzt werden. Die vorliegenden Untersuchung klammert die Elemente im Rahmen der Rechtssetzung aber aufgrund der Konzentration auf die Umsetzung der Förderungsleistungen und damit auf das Verfahren der Erbringung der Weiterbildungsmaßnahmen aus, soweit die Kooperationselemente nicht einzelne Punkte des Erbringungsprozesses, so z. B. den Prozess der Standarderstellung für die Qualitätssicherung betreffen.

Teil des Steuerungsmodus Kooperation ist das Medium der Kommunikation. Dieses kann wiederum durch verschiedene Instrumente umgesetzt werden. Gemeinsam haben die Instrumente aber, dass sie im Zuge der Kommunikation der Weitergabe von Information dienen. Dabei kann eine Kommunikation von (zusätzlicher) Information zu einem Ausgleich der Positionen, einer Mediation und damit einer kooperativen Handlung dienen, aber auch den Einzelnen bei seinen Überlegungen in Bezug auf seine Handlungsmöglichkeiten unterstützen (Deliberation).

299 Zu dieser Einteilung siehe *Grienberger-Zingerle,* Kooperative Instrumente der Arbeitsverwaltungen in England und Deutschland, 2009, S. 65–70.

300 *Sauter,* in: Weizsäcker (Hrsg.), Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, 1998, S. 309, 321.

301 Siehe *Treutner,* Kooperativer Rechtsstaat, 1998, S. 36 f

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

(c) Wettbewerb

Wettbewerb entsteht, wenn mindestens zwei Akteure nach einem knappen Ziel streben, wobei beide das Ziel nicht in gleichem Maß erreichen können.[302] Soll Wettbewerb im Rahmen der Bereitstellung von Leistungen (im vorliegenden Fall: Weiterbildungsmaßnahmen) das Hauptsteuerungsinstrument sein, tritt der Staat selbst nicht als Akteur im Markt auf, sondern nur als Regulierer bzw. im Gewährleistungsverhältnis. Die regulierenden Instrumente sind dabei jedoch insofern marktbezogen, als sie darauf zielen, einen funktionierenden Wettbewerb herzustellen. Die regulierenden Instrumente errichten bestimmte Grenzen für den Wettbewerb und sind daher ebenso in den Bereich des Steuerungsmodus „Macht" einzuordnen. Künstlich erzeugter Wettbewerb kann auch als ein Steuerungsinstrument unter anderen verwendet werden.

Fraglich ist, wie Wettbewerb in die rechtliche Perspektive einbezogen wird bzw. werden kann. Im Verhältnis von Recht und Wettbewerb könnte ein Gegenüberstellungs- oder ein Über-/Unterordnungsverhältnis bestehen. Folgt man der oben dargelegten Meinung, dass Recht gerade keinen eigenen Steuerungsmodus, sondern vielmehr ein Medium darstellt, das die verschiedenen Perspektiven und verschiedenen Steuerungsgrundmodi umsetzt, besteht kein Gegensatz, sondern ein Nebeneinander, das sich nicht hierarchisch zueinander in Beziehung setzen lässt, da es sich um verschiedene Grundkategorien handelt. Auf jeden Fall handelt es sich bei „Wettbewerb" um keine rechtsfreie „Leerstelle", sondern um eine Ausnutzung der Realitäten, die wiederum durch rechtliche Instrumente hergestellt oder geschützt werden.

Wettbewerb als Steuerungsinstrument wird eingesetzt, wenn künstliche Märkte geschaffen werden. Dies geschieht dadurch, dass bestimmte Aufgaben und Leistungen (z. B. Weiterbildungsmaßnahmen) gezielt finanziert werden, wobei dann jedoch wiederum Normen als Steuerungsinstrument für den Wettbewerb notwendig sind. Gedanklich kann also entweder ein Wettbewerb um den Markt oder ein Wettbewerb im Markt[303] herrschen, wobei der Wettbewerb um den Markt den Zugang zum Markt, der Wettbewerb im Markt die Marktbedingungen und seine Funktionsweise betrifft. Ob der Wettbewerb tatsächlich zum Erreichen der durch ihn angestrebten Ziele beitragen kann, ist dann fraglich, wenn die Abstimmung der mit Wettbewerb und Steuerung angestrebten Ziele zusätzlich gesteuert werden muss bzw. sich nicht von selbst ergibt.[304]

---

302 Abgeleitet aus Gabler Kompakt-Lexikon Wirtschaft, 2010, S. 488, Eintrag „Wettbewerb".

303 *Voßkuhle,* in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann, et al. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2012, S. 1, 49 Rn. 59, Fn. 313.

304 Siehe beispielsweise im deutschen Gesundheitsmarkt ergebnisoffener Wettbewerb und das Ziel der flächendeckenden Versorgung, *Becker/Schweitzer,* in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, 2012, S. B1-B152, S. B21. Mit diesen Überlegungen hängt auch die Frage zusammen, ob das Hinarbeiten auf bzw. die Herstellung von Wettbewerb durch den Staat normativ vorgegeben ist, also ob der jeweilige Staat durch seine Verfassung oder andere Normen dazu verpflichtet ist, auf möglichst viel Wettbewerb hinzuarbeiten, oder ob umgekehrt reiner Wettbewerb mit den normativen Vorgaben des Sozialstaats nicht zu vereinbaren ist. Dies hängt von den normativen Zielvorgaben ab, die jedoch in Zusammenhang mit dem Gleichheitssatz und innerhalb der jeweiligen Rechtsordnungen zu klären sind (für eine absolute Marktöffnung siehe beispielsweise in Deutschland *Leisner,* in: Ziemske (Hrsg.), Staatsphilosophie

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Der Wettbewerb ist im Prozess der Erbringung von Förderungsleistungen für Weiterbildungsmaßnahmen jedoch nicht auf den Wettbewerb unter den Weiterbildungsanbietern beschränkt: Vielmehr ist Wettbewerb in allen Beziehungen möglich. Sobald z. B. eine Auswahl von Leistungsberechtigten aufgrund einer begrenzten Verfügbarkeit von Leistungen erfolgt, treten diese, wenn auch in einen indirekten, nicht explizit nach außen getragenen, Wettbewerb. Die Weiterbildungsanbieter können sowohl bei einer Auswahl durch den Leistungs*träger* als auch bei einer Auswahl durch den Leistungs*empfänger* in Wettbewerb miteinander treten. Denkbar ist auch ein Wettbewerb der regulierenden Stellen. Das kann z. B. der Fall sein, wenn eine weitere „Wettbewerbsebene" künstlich eingezogen wird, z. B. wenn private Dritte die Leistungserbringer akkreditieren. In diesem Fall konkurrieren die Akkreditierungsanbieter um die Beauftragung durch die Leistungserbringer, die die Akkreditierung benötigen.

(2) Handlungsformen

Handlungsformen beschreiben Handlung, staatlicher (oder auch andere) Akteure; dabei findet die Beschreibung noch ohne rechtliche Überformung statt[305]. Sie sind tatsächliche Instrumente im Sinne einer Beschreibung von Steuerungskategorien. Beispiele hierfür sind Planung, hierarchische Gebote und Verträge, wobei die einzelnen Formen Kriterien zur Darstellung staatlicher Handlungen[306] liefern.

Es bestehen zwei Funktionen von Handlungsformen: Zum Ersten die organisationswissenschaftliche bzw. verwaltungswissenschaftliche Funktion zur Beschreibung von Staatshandeln[307]; zum Zweiten die dogmatische Funktion, die mit allgemeinen Rechtsinstituten für staatliches Handeln bestimmte materielle Wirkungen an bestimmte Voraussetzungen knüpft.[308] Die Handlungsformen sind abzugrenzen von den Rechtsformen, die für jedes nationale Recht einzeln geprägt und von den jeweiligen nationalen Rechtsnormen abhängig, wenn auch aufgrund der Entwicklung der Rechtssysteme ähnlich und vergleichbar sind. In dogmatischer Hinsicht sind Handlungsformen von Rechtsformen insofern abzugrenzen, als sich die Handlungsformen zwar aus positivem Recht ergeben, nicht aber von diesem benannt werden; Handlungsformen sind also abstrakter als die spezifisch im nationalen Recht definierten Rechtsformen.[309]

Bewirkungsformen dagegen sind Handlungsformen, die die vorhergehende Handlung des Staates durchsetzen oder absichern. Nach *Hoffmann-Riem* ist eine Bewirkung

---

und Rechtspolitik, 1997, S. 253, 263). Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird der Frage der normativen Verpflichtung zu Wettbewerb aber nicht näher nachgegangen.

305 *Hoffmann-Riem,* in: Albers/Baer, et al. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2012, S. 943.

306 *Reimer,* Zur Theorie der Handlungsformen des Staates, 2008, S. 13.

307 A. a. O.

308 A. a. O.

309 Was folgt hieraus für den Rechtsvergleich? Dogmatische Rückschlüsse aus dem Rechtsvergleich sind möglich, obwohl die verschiedenen Handlungsformen in verschiedenen Grundrechtsordnungen genutzt werden, soweit man die Unterschiede der Grundrechtsordnungen in die Überlegungen mit einbezieht, siehe dazu auch oben S. 79.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

ersten, zweiten und dritten Grades[310] möglich, je nachdem, wie „weit" die unterstützende Handlungsform von der ursprünglichen Handlungsform entfernt ist. Problematisch ist die Einstufung von Anreizhandlungen[311]. Sie werden teilweise als Bewirkungsformen im obigen Sinne angesehen, wenn eine Primärmaßnahme stattgefunden hat oder stattfindet bzw. stattfinden soll, teilweise aber auch als reine Anreizhandlungen, wenn eine Primärmaßnahme nur über diese bewirkt werden soll, aber keine Primärhandlung der Verwaltung vorliegt. Die Steuerungsform der Bewirkung über Anreiz- und Kontrollhandlungen führt zum Gewährleistungsverwaltungsrecht. Anreizhandlungen sind im Rahmen des Rechts vor allem Förderungsleistungen, sowie Förderungsnormen.

Die grundsätzliche Einordnung einer Handlungsform ändert nichts daran, dass das Verfahren, das zur Anwendung der Handlungs- oder Rechtsform führt, Elemente eines anderen Steuerungsmodus, also bei hierarchischen Steuerungsinstrumenten kooperative oder wettbewerbliche Elemente enthalten kann. Ebenso kann, wenn man das Steuerungsinstrument nicht nach rein formalen Kriterien zuordnet, sondern eine materielle Beurteilung der Wirkungsweise im Gesamtzusammenhang der rechtlichen und tatsächlichen Lage vornimmt, ein vollkommen anderer Steuerungsmodus den formalen Steuerungsmodus überlagern.[312]

Im Folgenden werden im Rahmen der Leistungserbringung einzelne typisierte rechtlich bestimmte Handlungsformen vorgestellt und steuerungswissenschaftlich eingeordnet, da funktional gleiche Handlungskonstellationen auch zu bestimmten zwingenden Steuerungsnotwendigkeiten führen. So sind bei Machtausübung Schutzmechanismen nötig, während bei Kooperation und Wettbewerb die Aufrechterhaltung einer Informations- und damit Machtbalance erforderlich ist.

(3) Rechtsformen

Hinsichtlich der dritten Ebene der Rechtsformen ist eine weitere Kategorisierung in der Darstellung der vorrechtlichen Grundlagen insofern nicht möglich, als die Rechtsform durch das nationale Recht ausgeformt wird. Dabei umfassen die Rechtsformen so unterschiedliche Aspekte wie das Organisationsrecht oder subjektive Rechte. In der Umsetzung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen durch Dritte gibt es Instrumente, die besonders hervorstechen. Diese werden bei der Beschreibung der einzelnen Aspekte der Bereitstellung und Qualitätssicherung geschildert.

In der Darstellung der Rechtsformen im konkreten Fall ist zu unterscheiden zwischen der formalen Einordnung des rechtlichen Instruments in Handlungsformen und Steuerungsmodi und der materiellen Einordnung. Dabei umfasst die materielle Einordnung die Auswirkungen des rechtlichen Instruments in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht im Rahmen der Gesamtsituation. So hat beispielsweise ein „kooperatives" Instrument

310 *Hoffmann-Riem,* in: Albers/Baer, et al. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2012, S. 943, 954 ff., Rn. 18-22.

311 Siehe zu diesen umfassend *Sacksofsky,* in: Albers/Baer, et al. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2012, S. 1577.

312 Siehe mit Beispielen *Börzel,* in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, S. 119.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

keine heterarchischen Auswirkungen (mehr), wenn das Ergebnis der Kooperation auch durch ein übergeordnetes hierarchisches Instrument erzwungen werden kann.[313]

dd) Transparenz als Steuerungsinstrument

Auch Transparenz[314] kann als Steuerungsinstrument eingesetzt werden. Unter Transparenz wird im vorliegenden Zusammenhang die allgemeine Zugänglichkeit und Wahrnehmbarkeit von Information verstanden.[315] Eine Zuordnung des Steuerungsinstruments zu einem einzelnen Steuerungsmodus ist nicht möglich. Es ergeben sich aber Zusammenhänge mit anderen Steuerungsinstrumenten, beispielsweise mit dem Steuerungsinstrument der Kooperation[316], da die Zusammenarbeit mit eingebundenen Akteuren für diese Transparenz und in der Folge Akzeptanz erzeugen kann.[317] Ebenso hängt Transparenz mit dem Instrument „Wettbewerb" zusammen, da nur ein transparenter Markt Grundlage für ein funktionierendes Steuerungsinstrument „Wettbewerb" sein kann. Hierzu soll im Rahmen der Leistungserbringung eine Standardisierung Transparenz herstellen und damit durch Transparenz eine höhere Qualität gewährleisten.[318]

In Bezug auf das rechtliche Steuerungsinstrument der Macht (Steuerungsmodus Hierarchie) sollen die Ermöglichung der öffentlichen Meinungsbildung[319] als Voraussetzung demokratischer Mitwirkung und Legitimation[320] und die Ausrichtung von Handlungen am eigenen Interesse und die Orientierung auf Märkten[321] durch Transparenz

313 Zu dieser Problematik siehe *Börzel,* in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, S. 119.

314 Die im nun folgenden Abschnitt allgemeinen Ausführungen zu Transparenz im Rahmen der Leistungserbringung basieren auf den Ausführungen in *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2012, S. 103 und entsprechen diesen teilweise auch im Wortlaut.

315 So bereits für die Leistungserbringung ausgearbeitet in *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2012, S. 103, 104. Abgeleitet aus *Bröhmer,* Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, S. 14; mit der Bezeichnung der Zugänglichkeit als „allgemein" wird darauf hingewiesen, dass es nicht um den internen Informationsfluss, sondern um den Informationszugang für (jeweils) Außenstehende geht. Vgl. auch die politikwissenschaftliche Dissertation *Eckert,* Transparenz im Gesetzgebungsprozess, 2004, der Transparenz und Öffentlichkeit begrifflich gleichsetzt. Diese Begriffe decken sich aber nicht, da der Begriff Transparenz auch den Bereich der Verständlichkeit (und nicht nur der Zugänglichkeit und Wahrnehmbarkeit) erfasst, *Oldenburg,* Die Öffentlichkeit von Rechtsnormen, 2009, S. 26; ebenso *Sobota,* Das Prinzip Rechtsstaat, 1997, S. 141.

316 Dazu oben S. 84 f.

317 *Riess/Schackenberg,* in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Transparenz - Grundlage für Verantwortung und Mitwirkung, 2002, S. 11, 15.

318 Was allerdings sehr umstritten ist, vgl. beispielsweise *Schmäing,* Die Ersatzkasse 2009, S. 12.

319 Siehe dazu in Deutschland BVerfGE 118, 277, 352 f. (Nebeneinkünfte von Abgeordneten) in Bezug auf die konkrete Meinungsbildung über das Handeln einzelner Abgeordneter; sowie BVerfG, DVBl. 2011, S. 100, 103 (Gentechnikgesetz) in Bezug auf die Unterstützung des Meinungsbildungsprozesses bezüglich einzelner Themen politischen Handelns.

320 Besonders starken Einfluss haben als Abstimmende die Abgeordneten selbst – zu ihren Transparenzpflichten sowie der verfassungsrechtlichen Überprüfung in Deutschland BVerfGE 118, 277, und *van Aaken,* Der Staat 2010, S. 369 ff.

321 Diese beiden mittelbaren Funktionen von Transparenz können in einen Zusammenhang zur Ermöglichung und Förderung von Wettbewerb gestellt werden. Vgl. dazu nur *Hatje,* in: Engel (Hrsg.),

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

realisiert werden. Soll Transparenz die vorstehend dargelegten Funktionen erfüllen und einen Steuerungseffekt erzielen, muss sie innerhalb der einzelnen Rechtsverhältnisse und Ebenen der Umsetzung der Förderungsleistungen hergestellt werden. Wenn die Erbringung der Weiterbildungsmaßnahmen durch Dritte erfolgt, müssen Informationen in größerem Umfang und für alle Beteiligte bereitgestellt werden, so dass insgesamt ein größerer Informationsaustausch und -umfang notwendig wird.[322]

ee) Normfreiraum als Steuerungsinstrument (bewusste Nichtregelung)

Die bewusste Nichtregelung könnte ein Gegenstück zu Regulierung, aber auch zur Selbstregulierung darstellen. Die Nichtregelung erzeugt unter anderem einen Freiraum für den dritten Steuerungsmodus „Markt" – er kann bewusst eingesetzt oder unabsichtlich erzeugt werden. Ob eine Regulierung stattfindet hängt aber davon ab, ob der Normfreiraum bewusst als Steuerungsmittel eingesetzt wird oder lediglich so wirkt. Dabei kann sowohl eine organisatorische Eigenständigkeit geregelt werden, wie es mit dem Topos der Eigenständigkeit der Verwaltung[323], der in Schweden in Teilen Realität ist, geschieht, aber auch eine Eigenständigkeit in Bezug auf die Entscheidungen, die getroffen werden. Wird ein Freiraum für eigenständige Entscheidungen geschaffen, so können sich auch Einzel- und Gemeinwohlinteressen stärker entfalten.

(1) Eigenständigkeit als Akteur

Zunächst ist eine organisatorische Eigenständigkeit des jeweiligen Akteurs selbst möglich, was sich auch bei der Einordnung in verschiedene Kategorien hinsichtlich der rechtlichen Stellung des handelnden Akteurs zeigt. Dabei umfasst die Frage der Eigenständigkeit nicht nur die Frage der Eigenständigkeit der Leistungserbringer, sondern auch die Frage der Eigenständigkeit der in die Verwaltung eingebundenen anderen Akteure (z. B. der einzelnen Verwaltungseinheiten der Leistungsträger, sowie die verwaltenden privaten Akteure). Diese Fragen werden jedoch insbesondere in der Verwaltungsorganisation nur dann relevant, wenn die Entscheidungsräume der einzelnen Akteure von der Norm abweichen. Dies könnte in Schweden bei den sog. Verwaltungsagenturen, in Deutschland beispielsweise bei Hochschulen oder den sog. Fachkundigen Stellen im System des SGB III der Fall sein.

(2) Eigenständigkeit bei Entscheidungen

Die Beurteilung des Grades der Eigenständigkeit der Akteure wird auch in großen Ausmaß von der Eigenständigkeit der Entscheidungen, die diese treffen, bestimmt, da die Bewertung der sachlichen Unabhängigkeit hauptsächlich von diesem Punkt abhängt. In Deutschland fallen jedoch auch der regulären Verwaltung mit der insgesamt sehr

---

Gemeinwohl durch Wettbewerb?, 2010, S. 135, 139 ff. Nicht in Bezug auf Leistungserbringungsmaßnahmen, sondern auf den allgemeinen (Wein-)Markt weist auf diesen Zusammenhang BVerfGE 105, 252, 266 f. (Glykolwarnung) hin.

322 *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2012, S. 103, 107.

323 *Rixen,* Die Verwaltung 2009, S. 309, 335.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

umstrittenen[324] Lehre vom Ermessen und vom unbestimmten Rechtsbegriff bzw. mit der Lehre vom Beurteilungsspielraum Entscheidungsspielräume zu. Schon aufgrund der Ubiquität des unbestimmten Rechtsbegriffs hat die gesetzesanwendende (Sozial-) Verwaltung große Steuerungsmacht[325], wobei jedoch durch viele Ermessensnormen und semantische Unbestimmtheiten die Unterscheidung zwischen Konditional- und Zweckprogrammen verwischt werden kann.[326] In Schweden findet sich nur in Ausnahmefällen (insbesondere bei der Überprüfung von Entscheidungen durch Kommunen (z. B. von Bebauungsplänen)) das Konzept eines nicht durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit überprüfbaren Entscheidungsspielraums.[327] Hier ist wohl auch der Zusammenhang mit dem Übergang zu dem Konzept des Gewährleistungsstaats[328]zu sehen, da auch Ermessensvorschriften Entscheidungsfreiräume schaffen, die dann durch gewährleistende Vorschriften ausgefüllt werden müssen.

(3) Interne Vorgaben

Unabhängig von den vom rechtlichen Rahmen vorgegebenen Freiräumen kann innerhalb des Akteurs – also der Verwaltung oder des Leistungsträgers – eine in der Organisationshierarchie stattfindende interne Steuerung stattfinden. In der deutschen Verwaltung sind Ansätze zielgerichteter Steuerung unter dem Namen „Neues Steuerungsmodell“ NSM[329] aufgenommen worden, während in Schweden ebenfalls Elemente des New Public Management rezipiert wurden.[330]

ff) Funktionelle Regelungstechnik: Zweck- und Konditionalprogramme

Die rechtlichen Mittel zur Regulierung der Umsetzung von Förderungsleistungen für Weiterbildungsmaßnahmen können im Einzelnen nach ihrer Funktion systematisiert werden. Die Umsetzung der Funktionen wiederum geschieht im Recht zuvorderst durch Konditionalprogramme.[331] Bei Zweckprogrammen wird nur das Ziel der Norm angegeben, während bei Konditionalprogrammen auch die Voraussetzungen für das Ziel benannt werden.[332] Dabei nimmt *Luhmann* an, dass die Programme des Rechtssystems Konditionalprogramme sind und im Gegenmodell der Zweckprogramme keine Limitie-

324 Siehe nur *Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, S. 162 Rn. 47.

325 *Rixen,* Die Verwaltung 2009, S. 309, 335.

326 A. a. O.

327 Siehe zum Regel-Ausnahme-Verhältnis und den unterschiedlichen Prüfungsinhalten insgesamt *Edwardsson,* in: Lundin/Fernlund, et al. (Hrsg.), Regeringsrätten 100 år, 2009, S. 97, zu Beispielen der Rechtmäßigkeitsprüfung ohne zugleich die Zweckmäßigkeit zu prüfen siehe a.a.O, S. 101.

328 Auf die fehlende Berücksichtigung der Veränderung des Verhältnisses von Individuum und Wohlfahrtsstaat im Konzept des Gewährleistungsstaates weist *Dingeldey,* in: Schuppert/Zürn (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, S. 313, 314 hin.

329 Siehe im Rahmen der Weiterbildung hierzu *Schweiger,* SGb 2005, S. 146.

330 Zum Ausmaß in verschiedenen Sektoren, leider jedoch nicht in Bezug auf den Bereich der arbeitsmarktbezogenen Verwaltung, siehe *Green-Pedersen,* Governance 2002, S. 271, 276–282.

331 Siehe zu diesen *Luhmann,* Das Recht der Gesellschaft, 2002, S. 195.

332 *Hoffmann-Riem,* DÖV 1997, S. 433, 434.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

rung der Tatsachen, die im Rechtsverfahren zu berücksichtigen sind, möglich ist. Weiter ist er der Meinung, dass eine Zweckprogrammierung im Rechtssystem nur im Rahmen eines Konditionalprogrammes in Betracht kommt.[333]In Schweden hat sich beispielsweise in den letzten Jahrzehnten eine immer stärkere Zielsteuerung mit einer damit verbundenen Abkehr von einer Detail- und damit Konditionalsteuerung entwickelt, was sich in mehr Rahmengesetzen[334], sowie in einer größeren Unabhängigkeit der Kommunen[335] ausdrückt. Ob dies auch für die Steuerung der staatlich geförderten beruflichen Weiterbildung gilt, bleibt zu untersuchen.

gg) Berufsprinzip und Kompetenz als konzeptioneller Bezugspunkt

Die rechtlichen Regelungsinstrumente können sich auf verschiedene Konzepte von beruflicher Bildung und Ausbildung beziehen. Dabei stehen sich in Bezug auf die berufliche (Weiter-)Bildung, die auf eine Fortentwicklung von Kenntnissen ausgerichtet ist, Berufsprinzip und Kompetenzausrichtung gegenüber.

Das Berufsprinzip folgt der Vorstellung, dass jede Ausbildung bzw. jede Bildungsmaßnahme auf ein bestimmtes Berufsbild ausgerichtet ist.[336] Dies führt dazu, dass eine sehr stark ausdifferenzierte Typologie entwickelt werden muss, um auch wirklich jedes mögliche Berufsbild abzudecken. Hinzu kommt, dass Mechanismen entwickelt werden müssen, um die Neu- und Weiterentwicklung von Berufsbildern schnell und effizient umzusetzen.

Im Gegensatz zum Berufsprinzip kann die rechtliche Regulierung jedoch auch auf den Erwerb und die Dokumentation von bestimmten Kompetenzen ausgerichtet sein. Kompetenz bedeutet dabei zunächst eine berufliche allgemeine oder fachliche Qualifikation[337], unabhängig von bestimmten Berufsbildern. Die Ausrichtung auf Kompetenzen hat den Vorteil der größeren Flexibilität, erfordert jedoch auch einen größeren Dokumentations- und Informationsaufwand, da die sichere Struktur bestimmter Kompetenzblöcke, die mit einem Berufsbild festgeschrieben werden, wegfällt.

Je nach Ausrichtung der rechtlichen Regelung am Berufsprinzip oder an Kompetenzen ist anzunehmen, dass sich verschiedene Strukturen ergeben: Das Berufsprinzip führt höchstwahrscheinlich zu ausdifferenzierten Prüfungs- und Zulassungsordnungen, während die Kompetenzausrichtung zu einem starken Dokumentationswesen und komplizierteren Zulassungsanforderungen führt. Hinzu kommt, dass bereits die verfassungsrechtliche Vorstrukturierung rechtlicher Regulierungsinstrumente zu einem Ungleichgewicht führen kann. So trennt in Deutschland der die Berufsfreiheit regelnde Artikel

333 Mit Kritik und dem Hinweis, dass meist nur zielorientierte Normen geschaffen werden und geschaffen werden können siehe *Luhmann,* Das Recht der Gesellschaft, 2002, S. 198, 200, 202.

334 *Kumlien/Modéer,* in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE III, 2009, S. 271, 293 Rn. 54.

335 *Kumlien/Modéer,* in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE III, 2009, S. 271, 308 Rn. 98.

336 Hierzu und zu den nicht organisatorischen Aspekten des Berufsprinzips siehe *Hellwig,* Zur Vereinbarkeit von Competency-Based Training (CBT) und Berufsprinzip, 2008, S. 19 f., 258 f.

337 Siehe zur alltagssprachlichen und lexikalischen Verwendung des Begriffs Kompetenz *Müller-Ruckwitt,* "Kompetenz", 2008, S. 109–123.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

12 Abs. 1 GG mit dem Abstellen auf die Ausbildung zwischen Erstausbildung und anderer Bildung, während in Schweden in Kap. 2 § 17 S. 1 und § 19 RF Ausübung des Berufs- und (Aus-)Bildung getrennt behandelt werden und dann in Bezug auf die Bildung zwischen Grundbildung und höherer Bildung unterschieden wird.

hh) Bezugnahmen auf andere Normen

Eine besondere Regelungstechnik stellt die Bezugnahme auf andere Normen dar. Diese Bezugnahmen können in verschiedenen Situationen nötig und sinnvoll sein. Die Verknüpfung kann sinnvoll sein, wenn bereits in anderen (rechtlichen oder gesellschaftlichen) Bereichen Regeln bestehen, die übernommen werden können, wenn für die Erstellung der Regeln besonderer Fachverstand von Nöten ist oder wenn die Normen, um die es geht, besonders oft und schnell geändert werden müssen. Dabei muss zwischen verbindlichen Rechtsnormen auf staatlicher Ebene und Normen, die im Wege der Selbstregulierung der gesellschaftlichen Akteure erstellt werden, unterschieden werden.

Ein Verweis auf verbindliche Rechtsnormen ist insofern unproblematisch, als diese Rechtsnormen selbst in einem legitimierenden Verfahren zu Stande kommen. Lediglich eine Anpassung auf die besondere Situation der sozialen Leistungserbringung ist nötig. Die Bezugnahme auf selbstregulierende Normen stellt eine Form der Kooperation mit den Beteiligten der Leistungserbringung dar. Dabei kann sich das Problem der Legitimierung der einbezogenen Normen stellen. Ob sich diese und andere Probleme stellen, wird im nun folgenden Vergleich der Umsetzung der Förderungsleistungen erörtert.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

D. Verpflichtungsumfänge der Staaten

Die Erfüllung der Verpflichtungen des Staates stellt das minimale Steuerungsziel staatlicher Regelungen dar. Unterschiede in der Typisierung und der Umsetzung von Förderungsleistungen könnten sich daraus ergeben, dass die Vergleichsländer unterschiedlichen Verpflichtungen unterworfen sind.

Daher sind zunächst die Verpflichtungen der Vergleichsstaaten zu prüfen, nämlich ob diese aufgrund internationalen Rechts oder aufgrund verfassungsrechtlicher Festlegungen verpflichtet sind, Weiterbildungsmaßnahmen zu fördern und welches Gewährleistungsniveau und Zielergebnis sie in diesem Fall sichern müssen.

I. Verpflichtungen aus internationalem Recht

1. Weiterbildung als (supra-)nationale Verpflichtung?

Eine Verpflichtung der Vergleichsländer zur Bereitstellung von Weiterbildungsmaßnahmen könnte sich aus internationalen Normen ergeben. Dabei sind verschiedene Abstufungen von (Staats-) Verpflichtungen denkbar. Hat der Teilnehmer einen individuellen Anspruch auf Weiterbildung, der sich gegen den jeweiligen Staat richtet, so ergibt sich daraus eine Erfüllungsverantwortung des Staates, und damit auch eine staatliche Aufgabe. Dies wird jedoch aufgrund der allgemeinen Problematik der Durchsetzung sozialer Grund- und Menschenrechte kaum je der Fall sein, vor allem, da aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln[338] allgemein eine Umdeutung einer Freiheitsgarantie in Leistungspflichten des Staates (weiterhin) problematisch ist.[339] Es sind aber auch andere, weniger umfangreiche Verpflichtungen möglich. Die Verpflichtungen der Staaten könnten aus internationalen und europäischen Normen abzuleiten sein. Normative Grundaspekte sind in diesem Zusammenhang die Weiterbildung selbst, Bildung, Berufsfreiheit und Chancengleichheit. Bei der Bestimmung der Verpflichtungsumfänge ist in der Formulierung zwischen subjektiv-rechtlichen Verpflichtungen, objektiv formulierten Verpflichtungen und einer Ableitung von Verpflichtungen aus Abwehr- und Freiheitsrechten zu unterscheiden.[340]

338 Oder der Verfügbarkeit anderer Anspruchsobjekte wie beispielweise der Arbeitsplätze bei einem Recht auf Arbeit oder der Wohnungen bei einem Recht auf Wohnung, siehe *Starck,* in: Ennuschat/Geerlings, et al. (Hrsg.), Wirtschaft und Gesellschaft im Staat der Gegenwart, 2007, S. 761, 769.

339 Im deutschen Zusammenhang *Müller/Pieroth, et al.,* Leistungsrechte im Normbereich einer Freiheitsgarantie, 1982.

340 Hierzu für die Grundrechte des Grundgesetzes *Alexy,* Theorie der Grundrechte, 1985, S. 396–399.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Verpflichtungen aus internationalen Normen

Nicht jede völkerrechtliche Bestimmung führt auch zu einer Verpflichtung. Daher ist hinsichtlich der völkerrechtlichen Verpflichtung jeweils zu ermitteln, ob es sich um rein politische Deklarationen oder bindende Verpflichtungen, sowie um erfolgsbezogene Verpflichtungen oder rein zielgebundene Handlungspflichten[341] handelt. Dabei sind insbesondere bildungsbezogene Normen, arbeits- bzw. berufsbezogene Normen und gleichheitsbezogene Normen zu unterscheiden.

a) Bildungsbezogene Normen

Zunächst ist als bildungsbezogene Norm Art. 26 Abs. 1 AEMR342 zu nennen. Dabei ist aber nicht anzunehmen, dass sich der Artikel überhaupt auf Weiterbildung erstreckt, da zum damaligen Zeitpunkt die Weiterbildung noch nicht im Blickpunkt der Politik stand[343]. Dies kann aber insofern dahingestellt bleiben, als die Erklärung als bloße Empfehlung für die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen nicht verbindlich ist[344] und aus diesem Grund nur ein politisches Instrument darstellt.

Ebenfalls nicht bindend, sondern nur ein politisches Instrument, ist auch die World Declaration on Education for All[345], die am 9. März 1990 in Jomtien, Thailand, nach der Bildung betreffenden UN-Konferenz gemacht wurde. Sie bezieht sich aber noch deutlicher als Art. 26 AEMR nur auf Grundbildung. Außerhalb des europäischen Einzugsbereichs ist Art. 13 ZP-AMRK zu nennen, der aber aufgrund des Geltungsbereichs im Rahmen der vorliegenden Arbeit keinen Einfluss haben kann.[346]

Für die Vergleichsländer verbindlich sind dagegen die Artikel 6 und 13 IPWSKR.[347] Für sie ist jedoch strittig, ob sich aus den Artikeln zusammenhängend ein Recht auf berufliche (Weiter-) Bildung ableiten lässt,[348] oder ob sich der Anwendungsbereich nur

341 *Poscher/Rux, et al.,* Das Recht auf Bildung, 2009, S. 28, 32 f. spricht von Bemühungspflichten.

342 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948; UN-Generalversammlung A/RES/217 (III) 55/2.

343 So auch *Wittpoth,* Recht, Politik und Struktur der Weiterbildung, 1997, S. 8.

344 *Ipsen,* in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 2004, S. 771, 786 Rn. 36.

345 Abrufbar unter: http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_E.PDF (Zuletzt abgerufen: 17.04. 2016).

346 Zusatzprotokoll zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention von San Salvador über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 17. November 1988, zwingender Weise weder von Schweden noch von Deutschland ratifiziert.

347 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (BGBI. 1973 II S. 1569), ratifiziert durch die Vergleichsländer am 17.12.1973 (Deutschland), sowie am 06.12.1971 (Schweden).

348 *Bengelsdorf,* in: Leinemann (Hrsg.), Kasseler Handbuch zum Arbeitsrecht - Band 2, 2000, S. 527Rn. 25, S. 542, der sich aber primär auf die Vertragsbeziehung zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber bezieht, *Bengelsdorf,* in: Leinemann (Hrsg.), Kasseler Handbuch zum Arbeitsrecht - Band 2, 2000, S. 527, 532 Rn. 3 und nicht auf die Verantwortung des Staates; mit unklarem Verweis auf *Witte/Post,* in: Clapham/Cassese (Hrsg.), Human Rights and the European Community: The Sub-

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

auf die Primär- und Sekundarstufe bezieht.[349] Art. 13 Abs. 1 S. 1 IPWSKR erkennt ein Recht auf Bildung an. S. 2 und S. 3 weisen auf den Zusammenhang mit der Entfaltung der Persönlichkeit und die ermöglichende Funktion von Bildung hin und nehmen dabei explizit auch die Vertragsstaaten in die Pflicht. Die Staaten haben jedoch hinsichtlich der Mittel zur Verwirklichung der Ziele – auch wenn sie direkt ableitbar sind – einen Ermessensspielraum.[350] Aus einer Zusammenschau der näheren Verpflichtungen in Abs. 2 lässt sich ableiten, dass der Staat im Hinblick auf die Weiterbildung als Teil der höheren Bildung nicht zur Schaffung eines allgemeinen Zugangs verpflichtet ist, da bereits die Bereitstellung nicht verpflichtend ist.[351] Dies ergibt sich aus einem Erst-Recht-Schluss für die Weiterbildung, da sie meist weniger institutionalisiert als die „normale" höhere Bildung, also das Hochschulwesen, ist und damit einer geringeren Organisationspflicht unterliegt. Dennoch wird damit keine Aussage über den Umfang des Bereichs „Bildung" in Art. 13 Abs. 1 S. 1 IPWSKR getroffen. Da Bildung (und auch Weiterbildung) kein verfügbares Gut ist, kann der Staat nur Bildungschancen schaffen und gerecht verteilen; Art. 13 Abs. 1 S. 1 IPWSKR stellt damit nur einen Programmsatz dar.[352]

Hinzu kommt das Recht auf Bildung in Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention[353] (BRK). Dabei ist fraglich, ob die Rechte, die für behinderte Menschen gelten auf alle Bürger auszudehnen sind, oder ob es sich um besondere Rechte handelt, da ein besonderer Bedarf der Teilhabe besteht. Die Konvention verweist in Art. 24 Abs. 1 BRK auf Chancengleichheit und lebenslanges Lernen als Ziel, sowie in Art. 24 Abs. 1 c) BRK auf den Gedanken der Teilhabe. Hinzu kommen in Art. 24 Abs. 5 BRK die Forderungen nach gleichberechtigten Zugängen zu Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen. Dabei führt das Wort „gleichberechtigt" nicht dazu, dass ein Mindestangebot hinsichtlich dieser Bildungsmaßnahmen gewährleistet wird.[354]

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO[355]) thematisiert berufliche Weiterbildung in drei ihrer Übereinkommen, nämlich im Übereinkommen Nr. 88 über die Orga-

---

stantive Law, 1991, S. 123, 133. Dafür siehe *Mauer,* Rechtliche Aspekte der Bildungsfreistellung, 1992, S. 30; auch hier gilt das bereits genannte Argument, dass Weiterbildung zum Zeitpunkt der Ratifizierung noch nicht Gegenstand der Diskussion war.

349 *Poscher/Rux, et al.,* Das Recht auf Bildung, 2009, S. 35, 209.

350 *Bengelsdorf,* in: Leinemann (Hrsg.), Kasseler Handbuch zum Arbeitsrecht - Band 2, 2000, S. 527, 542 Rn. 25; *Mauer,* Rechtliche Aspekte der Bildungsfreistellung, 1992, S. 30; der Ermessensspielraum ist bereits in der Formulierung „geeignete Schritte" in Art. 6 Abs. 1 IPWSKR zu erkennen. Zudem muss der Artikel mit Art. 2 Abs. 1 IPWSKR zusammen gelesen werden, der auf die vorhandenen Ressourcen verweist.

351 *Beiter,* The protection of the right to education by international law, 2006, S. 97 trifft eine Unterscheidung zwischen „generally available, generally accessible und equally accessible".

352 *Scherf,* Die Umsetzung des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 in die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1990, S. 204.

353 Behindertenrechtskonvention vom 13.12.2006, BGBl. 2008 II, 1419.

354 Siehe nur *Mrozynski,* Sozialgesetzbuch, Allgemeiner Teil, SGB I, 2014, § 10 SGB I Rn. 1b.

355 International Labour Organisation.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

nisation der Arbeitsmarktverwaltung vom 9. Juli 1948[356] (Art. 6 a) i) und b) i) und e)), sowie im Übereinkommen Nr. 140 über den bezahlten Bildungsurlaub vom 24. Juni 1974[357] (Präambel 2. Absatz[358], Absatz 3) und im Übereinkommen Nr. 142 über die Berufsberatung und die Berufsbildung im Rahmen der Erschließung des Arbeitskräftepotentials vom 23. Juni 1975[359]. Hinzu kommt auch noch die Empfehlung Nr. 195 über die Entwicklung der Humanressourcen: Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen.[360] Die Übereinkommen sind als völkerrechtliche Verträge bindend und auch von beiden Vergleichsstaaten unterzeichnet und ratifiziert,[361] enthalten jedoch keine konkreten Verpflichtungen. Die Empfehlung stellt dagegen bereits eine nicht-bindende Richtschnur dar. Die Europäische Sozialcharta[362] legt in Teil II Art. 10 ESC ausdrücklich Verpflichtungen fest, die die Gewährleistung beruflicher Ausbildung betreffen. Art. 10 Nr. 4 ESC, verlangt, soweit notwendig, besondere Maßnahmen zur Umschulung und Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen sicherzustellen oder zu fördern und sieht damit nicht nur allgemeine, sondern konkrete Verpflichtungen zur Verwirklichung eines Rechts auf berufliche Ausbildung vor. Die ESC ist zwar ein bindendes völkerrechtliches Instrument, jedoch wurde gerade Art. 10 Nr. 4 ESC von Deutschland nicht ratifiziert, wohl aber von Schweden.[363] Für beide Staaten verbindlich ist dagegen Art. 10 Nr. 3 ESC, der sich auf die berufliche Ausbildung von erwachsenen Arbeitnehmern konzentriert.[364] Dabei fordert die Norm die Geeignetheit und leichte Zugänglichkeit der Maßnahmen (lit. a) sowie besondere Möglichkeiten für Umschulungen, die durch technischen Fortschritt oder Änderungen auf dem Arbeitsmarkt nötig werden (lit. b). Die Maßnahmen sollen sichergestellt und gefördert werden, stehen jedoch unter dem Vorbehalt der Notwendigkeit, womit ein Beurteilungsspielraum für den jeweiligen Staat geöffnet wird.[365]Art. 2 Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (ZP-EMRK)[366] bestimmt, dass niemandem das Recht auf Bildung verwehrt werden darf. Dabei ist aufgrund des Beitritts der Europäischen Union zur EMRK gem. Art. 6 Abs. 2 EUV das Handeln der Europäischen Union an die Inhalte der EMRK gebunden. Die Weiterbildung ist als Teil der Bildung umfasst. *Frowein* meint zwar,[367] dies sei bereits in Bezug auf höhere Unterrichtsanstalten zweifelhaft, da

356 ratifiziert von Deutschland am 22. Juni 1954; von Schweden am 25. November 1949.

357 ratifiziert von Deutschland am 30. November 1976, von Schweden am 23. September 1975.

358 der auf Art. 26 AEMR verweist.

359 ratifiziert von Deutschland am 29. Dezember 1980, von Schweden am 19. Juli 1976.

360 vom 17.06.2004.

361 Siehe zu den Ratifizierungen jeweils die Fußnoten zu den Übereinkommen.

362 BGBl. 1964 II, 1262; vom 18. 10. 1961.

363 Siehe die Übersicht über Erklärungen und Mitteilungen unter http://www.coe.int/de/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/035/declarations (zuletzt abgerufen: 17.04. 2016).

364 Bekanntmachung vom 09. 08. 1965, BGBl. 1965 II, 1122.

365 Das Komitee beurteilt die Lage zwar, verweist aber dennoch auf die Vertragsstaaten, siehe *Harris/Darcy,* The European Social Charter, 2001, S. 146.

366 ZP-EMRK vom 20. März 1952; BGBl. 1956 II, 1879; 1995 II, 578.

367 *Frowein/Peukert,* Europäische Menschenrechtskonvention, 1996, S. 828 Rn. 1.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

die englische und französische Fassung der EMRK (*education, éducation*) auf Ausbildung hinweisen würden. Dieser Auffassung ist aber nicht zu folgen, da auch im Englischen der Begriff *continuing education* existiert. Weitere Zweifel, ob die berufliche Ausbildung und Fortbildung im Schutzbereich enthalten sind, werden darauf gestützt, dass die EMRK die Berufsfreiheit nicht schütze.[368] Da aber höhere Schulbildung und universitäre Bildung enthalten sind, stellt sich auch in diesem Zusammenhang die Frage der Abgrenzung: Berufliche Weiterbildung und Hochschulbildung, aber auch „normale" Allgemeinbildung und berufliche Bildung sind dann nicht abgrenzbar, wenn das jeweilige Bildungssystem beide Wege als Normalwege vorsieht. Würde man mit diesem Argument berufliche Bildungsalternativen aus dem Schutz des Art. 2 ZP-EMRK ausschließen, würde man den Schutzbereich von den Systementscheidungen des jeweiligen Nationalstaats abhängig machen.

Jedoch lässt sich auch bei Einbeziehung von berufsbezogener Weiterbildung ausdrücklich kein durchsetzbarer Anspruch auf Bildung ableiten,[369] da es sich bereits aufgrund der negativen Formulierung um ein Abwehr- bzw. Freiheitsrecht handelt.[370] Darüber hinaus gibt die Norm auch keine institutionelle Garantie vor, sondern enthält über eine allgemeine Aufgabenzuweisung hinaus[371] nur ein Recht auf Zugang zu bereits bestehenden Unterrichtsmöglichkeiten[372], enthält also ein Teilhabegrundrecht[373]. Die Aussage im sog. *Belgischen Sprachenfall*[374], dass keine zusätzlichen Ausbildungsgänge, also keine Schaffung bestimmter Einrichtungen gefordert werden können, lässt sich auch auf den Weiterbildungsbereich übertragen. Soweit Art. 2 ZP-EMRK zudem gewährleistet, dass der Teilnehmer von den Bildungsanstrengungen profitieren kann bzw. diese für sich verwerten kann[375], lässt sich ein Recht auf Prüfung und Bescheinigung der erworbenen Kompetenzen ableiten, da nur auf diesem Wege eine externe Nachprüfbarkeit der Kompetenzen möglich gemacht wird.[376] Hinsichtlich des Zugangs darf aufgrund der Einstufung als Teilhabegrundrecht eine Abweisung nur aus sachlichen Grün-

368 *Langenfeld,* RdJB 2007, S. 412, 419.

369 *Mauer,* Rechtliche Aspekte der Bildungsfreistellung, 1992, S. 31, *Witte/Post,* in: Clapham/Cassese (Hrsg.), Human Rights and the European Community: The Substantive Law, 1991, S. 123, 134. Darüber hinaus werden von der EMRK soziale Rechte allgemein nicht garantiert, siehe *Villiger,* Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Rechtslage, 1999, S. 77 Rn. 109, S. 446 Rn. 676.

370 Art. 2 S. 1 ZP-EMRK lautet: „Niemandem darf das Recht auf Bildung verwehrt werden."

371 EGMR, Urteil v. 23.07.1968, Nr. 1474/62, Series A Nr. 6 (Belgischer Sprachenfall), Ziff. 5.

372 EGMR, Urteil v. 23.07.1968, Nr. 1474/62, Series A Nr. 6 (Belgischer Sprachenfall), Ziff. 3; ebenso *Jacobs/White,* The European Convention on Human Rights, 1996, S. 262, die aufgrund dieser beschränkten Gewährleistung auch die Ausweitung des Bildungsbegriffes nicht für problematisch halten.

373 *Oppermann/Classen, et al.,* Europarecht, 2009, S. 42 Rn. 52.

374 EGMR, Urteil v. 23.07.1968, Nr. 1474/62, Series A Nr. 6 (Belgischer Sprachenfall), Ziff. 3.

375 *Langenfeld,* RdJB 2007, S. 412, 426.

376 *Evrigenis,* Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1981, S. 637, 639 spricht von der Möglichkeit, aus den Studien Nutzen zu ziehen.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den erfolgen.[377] Aus dem allgemeinen Teilhaberecht lässt sich aber zumindest eine Pflicht des Staates zur Hinwirkung auf ein leistungsfähiges Bildungswesen ableiten.[378] Diese Pflicht, die der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Urteil *Kjeldsen*[379] bestätigt hat, trifft auch für die Weiterbildung zu, da auch die Weiterbildung Teil des Bildungswesens ist.

Art. 14 Abs. 1 GRC[380] erstreckt das Recht auf Bildung ausdrücklich auf den Zugang zu Aus- und Weiterbildung, eine Trennung war trotz des Wortlauts „sowie" nicht gewollt.[381] Dabei ist die Reichweite des Artikels, z. B. auch in Bezug auf Leistungsrechte im Rahmen einer Ausbildungsförderung, unklar.[382] Aus den Erläuterungen ergibt sich nur, dass die Bestimmung keine Verpflichtung zur Unentgeltlichkeit der Angebote begründen sollte.[383] Hieraus, aber auch aus der Entstehungsgeschichte des Artikels,[384] lässt sich zumindest ein Zugangsrecht zu bereits bestehenden Einrichtungen und Angeboten ableiten. Darüber hinaus enthält Art. 14 Abs. 1 GRC die Gewährleistungen, die Art. 2 ZP-EMRK in Bezug auf weiterführende Bildungsangebote umfasst, da mit dem Artikel der Grundrechtscharta der Artikel der EMRK „ausgedehnt" werden sollte.[385] Da die Europäische Union aber in Bezug auf Weiterbildung keine originären Kompetenzen besitzt, handelt es sich bei Art. 14 GRC (nur) um Abwehrrechte, wenn die Europäische Union auf Grundlage anderer Kompetenzen handelt und um auf die Zukunft gerichtete politische Zielerklärungen.[386] Entsprechend enthält auch Art. 14 Abs. 1 GRC keine Leistungsrechte. Eine weitere Einbeziehung über Art. 6 Abs. 2 EUV, der einen Beitritt der Europäischen Union zur EMRK vorsieht, ist bis jetzt noch nicht erfolgt.

Im Rahmen der Europäischen Union finden sich auch darüber hinaus diverse auf berufliche Weiterbildung bezogene Regelungen.[387] Diese Regelungen stellen aber nur

377 *Langenfeld,* RdJB 2007, S. 412, 419.

378 EGMR, Urteil v. 07.12.1976, Nr. 5095/71, Series A Nr. 23 (Kjeldsen vs. DK), Ziff. 50.

379 A.a.O.

380 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 364 v. 18. 12. 2000, 1 ff.

381 *Rengeling/Szczekalla, et al.,* Grundrechte in der Europäischen Union, 2004, S. 597 Rn. 763.

382 Dabei ist der Inhalt unter Einbeziehung der Auslegungsmethoden des europäischen Rechts zu beurteilen, ein Warten auf Rechtsprechung des EuGH ist nicht entscheidend (so aber *Oberschneider,* Soziale Grundrechte in der Europäischen Grundrechtscharta, 2008, S. 179).

383 Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, ABl. C 303 v. 14. 12. 2007, 17, 22.

384 Siehe zur Diskussion im Grundrechtekonvent *Bernsdorff*, in: Meyer, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Art. 14 Rn. 6 f.

385 Erläuterungen zur Charta der Grundrechte, ABl. C 303 v. 14. 12. 2007, 17, 22.

386 *Lenaerts/Smijter,* CML Rev. 2001, S. 271, 288 f.; Sorgen um eine implizierte Kompetenzerweiterung macht sich *Bernsdorff,* VSSR 2001, S. 1, 20 f.

387 Art. 6 lit. e AEUV legt fest, dass die allgemeine und berufliche Bildung zu den Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsaufgaben der Union gehört. Art. 165 AEUV, der sich zuvorderst auf die allgemeine Bildung bezieht, sowie der spezieller auf die berufliche Bildung ausgerichtete Art. 166 AEUV stellen die Politiken der Gemeinschaften dar, wobei Art. 166 Abs. 2 Spstr. 2 AEUV ausdrücklich auf Weiterbildung zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt abstellt. Art. 145 AEUV zum Titel IX „Beschäftigung" umfasst auch die berufliche Weiterbildung, da diese Teil der geforderten koordinierten Beschäftigungsstrategie ist und mit den Hinweisen auf eine Qualifizierungsförderung sowie auf eine Förderung der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer auch ange-

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zuständigkeitsnormen und Verfahrensregelungen dar, die keine Aussagen über bestimmte Verpflichtungen oder Gewährleistungsniveaus machen.

Soweit sich aus weiteren Rechten der Europäischen Union individuelle Rechte ergeben, die zu großen Teilen auch im Rahmen der Grundfreiheiten, insbesondere im Rahmen der Arbeitnehmerfreizügigkeit, durchgesetzt werden, handelt es sich zudem nur um die transnationale, horizontale Ausdehnung bereits im nationalen Kontext bestehender Rechte.[388] Daher lassen sich aus den Kompetenznormen und Grundfreiheiten keine individuellen Rechte, sondern maximal objektive Handlungspflichten ableiten, die jedoch den in den anderen völkerrechtlichen Instrumenten vorgesehenen Gewährleistungsstufen entsprechen.

b) Weiterbildung und Recht auf Arbeit

Eine Verpflichtung zur Gewährleistung oder Förderung von Weiterbildung könnte sich auch aus arbeitsbezogenen Normen ergeben. Auf internationaler Ebene findet sich ein Recht auf Arbeit in Art. 6 IPWSKR.[389] Dieses beinhaltet gem. Art. 6 Absatz 1 IPWSKR „die Möglichkeit, nach freier Wahl seinen Lebensunterhalt zu verdienen". Diese Formulierung sollte nach Willen der verhandelnden Staaten bereits einen Hinweis auf Verpflichtungen des Staates, diese Arbeit auch zu ermöglichen, enthalten.[390] Im Licht der restlichen Materialien und der Beratungen des zum IPWSKR gehörenden Komitees bleibt die konkrete Ausformung der Verpflichtung aber sehr vage, lediglich die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, überhaupt eine Politik mit dem Ziel der Vollbeschäftigung zu betreiben, verbleibt.[391] Eine konkrete Maßnahme, die einen Hinweis auf die Weiterbildung beinhalten könnte, ist nach Meinung des Komitees das Recht auf gleichen Zugang zu Beschäftigung, da dieser durch Weiterbildung ermöglicht wird.[392]

Im Übereinkommen Nr. 122 über die Beschäftigungspolitik[393] im Rahmen der ILO werden in Art. 1 des Übereinkommens alle Ziele einer funktionierenden Arbeitsgesell-

---

sprochen wird. In Art. 156 AEUV zur Sozialpolitik sind in Abs. 1 Spstr. 3 Untersuchungen, Stellungnahmen, aber auch Konsultationen der Kommission zu beruflicher Ausbildung und eben auch Fortbildung vorgesehen, während in Art. 162 AEUV berufliche Bildung und Umschulung explizit als Mittel zur Erreichung der Ziele des Europäischen Sozialfonds genannt werden. Dieser finanziert z. B. auch die EU-Förderprogramme Grundtvig und Leonardo da Vinci. Ein Akt der Europäischen Union, der sich auf dieser Grundlage mit beruflicher Bildung befasst, ist insbesondere die Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten (2005/600/EG). Ein umfassender faktischer (nicht aus juristischer Perspektive geschriebener, sowie zum alten Recht) Überblick über Akteure, Grundlagen und Förderprogramme findet sich in *Bechtel/Lattke, et al.,* Porträt Weiterbildung Europäische Union, 2005.

388 Siehe *Gori,* Towards an EU right to education, 2001, S. 405.

389 Siehe bereits oben S. 94.

390 Siehe hierzu mit ausführlichen Belegen *Craven,* The international covenant on economic, social, and cultural rights, 1995, S. 194–225.

391 *Craven,* The international covenant on economic, social, and cultural rights, 1995, S. 224.

392 A. a. O.

393 ratifiziert von Deutschland am 17. 06. 1971, von Schweden am 11. 06. 1965.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

schaft,[394] insbesondere aber eine „produktive und auf freier Wahl beruhende Vollbeschäftigung“[395] genannt. Die Methoden zur Erreichung dieser Ziele werden jedoch nicht einzeln als tatsächliche Maßnahmen benannt, sondern den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen.

Systematisch prominent nennt die Europäische Sozialcharta das Recht des Einzelnen auf Arbeit in Teil II Art. 1. Dabei wird in Nr. 1 zunächst die Verpflichtung der Staaten zu einer Politik zur Verwirklichung von Vollbeschäftigung ausgesprochen und ausdrücklich in Nr. 4 auch die Berufsausbildung und die berufliche Wiedereingliederung genannt. Was von diesen Begriffen umfasst ist und wie sich die Garantien zum Recht auf berufliche Ausbildung in Art. 10 ESC verhalten, ist aber unklar.[396] Vom Wortlaut her wäre es naheliegend, diejenige berufliche Weiterbildung, die nicht durch besondere Umstände, sondern zur alltäglichen Bewährung im Arbeitsmarkt, nötig wird, daher nur von Nr. 1 umfasst zu sehen.[397]

Ebenso enthalten Art. 23 AEMR und Art. 6 ZP-AMRK ein Recht auf Arbeit. Dabei kann aus Art. 23 AEMR aufgrund seiner mangelnden Rechtsverbindlichkeit und aus Art. 6 ZP-AMRK aufgrund seines anderen Einzugsbereichs keine Verpflichtung abgeleitet werden.[398]

Auch Art. 15 Abs. 1 GRC legt fest, dass „jede Person […] das Recht, zu arbeiten“ hat. Dieses soziale Recht auf Arbeit in der Grundrechtecharta[399] umfasst aber ebenfalls nur eine Gewährleistung für den Einzelnen, seinen Lebensunterhalt frei zu verdienen.[400] Da zudem die Weiterbildung in Art. 14 Abs. 1 GRC[401] gesondert genannt wird, lassen sich aus Art. 15 Abs. 1 GRC keine konkreten Gewährleistungen für die Weiterbildung ableiten. Hinzu kommt, dass ein Recht auf Arbeit nicht die Verpflichtung des Staates beinhalten kann, jedem Erwerbsfähigen einen Arbeitsplatz zur Verfügung zu stellen. Dies wäre nicht mit dem Recht auf Berufsfreiheit vereinbar, da der Staat, um ein einklagbares Recht auf Arbeit durchzusetzen, über die Arbeitswelt insgesamt verfügen müsste.[402] Jedoch zielen die internationalen Verpflichtungen darauf, sich dem gedach-

394 Ausdrücklich legen Art. 1 Nr. 1 und Nr. 2 a) des Übereinkommens als Hauptziel der Beschäftigungspolitik eine volle Beschäftigung für alle Arbeitsfähigen und Arbeitssuchenden fest.

395 Zusammenfassende Übersetzung von Art. 1 Nr. 2 des Übereinkommens von *Nußberger,* in: Ennuschat/Geerlings, et al. (Hrsg.), Wirtschaft und Gesellschaft im Staat der Gegenwart, 2007, S. 81, 92.

396 Diskutiert wird auch kaum der Inhalt des Artikels, sondern meist (nur) das Verhältnis zu den detaillierteren Garantien, siehe *Harris/Darcy,* The European Social Charter, 2001, S. 55–57.

397 Dass die Europäische Sozialcharta mit dem Ziel der Vollbeschäftigung auch eine Verpflichtung der Staaten zur Bereitstellung von „training“ beinhaltet meint *Ashiagbor,* in: Búrca/Witte (Hrsg.), Social Rights in Europe, 2005, S. 241.

398 Siehe zu AEMR und ZP-AMRK bereits oben S. 94 f.

399 *Rengeling/Szczekalla, et al.,* Grundrechte in der Europäischen Union, 2004, S. 123 Rn. 242.

400 Siehe *Wunderlich,* in: Becker (Hrsg.), Verfassung und Verwaltung in Europa, 2014, S. 304, 308 f.

401 Siehe hierzu oben S. 98 f.

402 Siehe zu den einzelnen tatsächlichen Bereichen *Tomuschat,* in: Rosas/Helgesen, et al. (Hrsg.), Human rights in a changing East-West perspective, 1990, S. 174, 191–195; exemplarische Argumentation (für Deutschland) Manssen, in: Mangoldt/Klein, Art. 12 GG, Rn. 12, der von einer notwendigen Monopolstellung im Hinblick auf das Angebot an Arbeitsplätzen spricht. Diese Auffassung ist

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

ten Idealzustand hinter der Normierung eines Rechts auf Arbeit anzunähern. Eine solche Annäherung kann – und muss teilweise – auch durch berufsbezogene Weiterbildung erfolgen.[403]

c) Verpflichtungen aufgrund der Forderung der Chancengleichheit

Ansprüche auf Bildung könnten auch aus dem Gedanken der Chancengleichheit abgeleitet werden. Schon in der Utopia von *Thomas Morus* findet sich das Postulat der Chancengleichheit im Bildungssystem als Teil gleicher sozialer und ökonomischer Lebensbedingungen.[404] Philosophischer Hintergrund des rechtlichen Konzepts der Chancengleichheit ist die Idee der natürlichen Gleichheit aller Menschen, auch in der Gesellschaft. Die Menschen haben aber unterschiedlichen Zugang zu den Ausgangspunkten für ein Streben nach gesellschaftlicher Teilhabe und persönlicher Entfaltung. Daher ist der Ausgleich ungleicher Zugangsbedingungen zur Verwirklichung von Chancengleichheit nötig.[405] Weiterbildung dient zur Ausschöpfung von Bildungspotential,[406] und zwar vor allem zur nachholenden Verwirklichung, soweit diese in der Primärausbildung verpasst wurde.[407]

Die Chancengleichheit im Berufsleben und damit auch in der beruflichen Weiterbildung hat insofern besonderes Gewicht, als das Berufsleben einen großen Raum im Leben der Bürger einnimmt, da die Gesellschaften im europäischen Raum – so auch in Deutschland und Schweden – auf die Arbeitsvita des Einzelnen ausgerichtet sind. Eine Benachteiligung im Hinblick auf Chancen im beruflichen Bereich zieht immer auch Nachteile in anderen Lebensbereichen nach sich. Dies gilt zumindest dann, wenn die Lebensbereiche, wie große Teile der sozialen Sicherung, finanziell mit der Arbeitsstelle verknüpft sind. Im Bereich der beruflichen Weiterbildung kann es bei den Ausgleichsmaßnahmen um soziale Ansprüche auf Zugang zu Weiterbildungsstrukturen, auf Zugang zu finanziellen Ressourcen und damit im Endeffekt auch auf die Möglichkeit der Teilhabe an der Arbeitsgesellschaft, handeln.

Chancengleichheit spielt auch zur Beseitigung von Diskriminierung eine Rolle. Diejenigen tatsächlichen Faktoren, die einen Einfluss auf die berufliche Laufbahn des Einzelnen haben, so z. B. das Geschlecht, eine Behinderung oder der Habitus,[408] sollen durch die Möglichkeiten zur Weiterbildung und damit Weiterentwicklung ausgeglichen oder zumindest geschwächt werden. Ein allgemeines Diskriminierungsverbot findet sich

---

auf die Gewährleistungen auf internationaler Ebene übertragbar, da mit Auflösung der sozialistischen Systeme (mit Ausnahme Nordkoreas) eine solche Arbeitszuweisung nicht mehr existiert.

403 Siehe *Tomuschat,* in: Rosas/Helgesen, et al. (Hrsg.), Human rights in a changing East-West perspective, 1990, S. 174, 195–196, der die Weiterbildung als „satellite right" bezeichnet.

404 *Morus,* Utopia, 1973, S. 49, 77-79.

405 *Kirchhof,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, 1992, S. 837, Rn. 75.

406 Zu verschiedenen Bedeutungen von Chancengleichheit aus politikwissenschaftlicher Sicht siehe *Rothe,* Chancengleichheit, Leistungsprinzip und soziale Ungleichheit, 1981, S. 50–80.

407 *Wittpoth,* Recht, Politik und Struktur der Weiterbildung, 1997, S. 4.

408 Siehe hierzu *Kunze,* Der Mythos von der Chancengleichheit, 2008.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

im 12. Zusatzprotokoll der EMRK,[409] jedoch hat Schweden das Protokoll nicht unterzeichnet, während für Deutschland zwar eine Unterzeichnung, aber keine Ratifizierung vorliegt.[410] Spezielle Verpflichtungen beziehen sich auf das Geschlecht. So nennt Art. 10 lit. e des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau[411] die Gewährleistung gleicher Rechte als übergeordnetes Ziel. zeigt. Ebenso verweist Art. 24 Abs. 1 BRK auf Chancengleichheit und lebenslanges Lernen als Ziel.[412]

3. Ergebnis

Schwach ausgeprägte programmatische Verpflichtungen der einzelnen Staaten, Weiterbildung bereitzustellen, ergeben sich aus Art. 2 ZP-EMRK (Hinwirken auf ein leistungsfähiges Bildungswesen), sowie aus Art. 10 ESC, für Schweden in größerem Umfang als für Deutschland.[413] Diese sind jedoch nicht durchsetzbar. Lediglich Art. 2 ZP-EMRK und Art. 14 Abs. 1 GRC normieren einen derivativen Anspruch auf Zugang zu bereits bestehenden Angeboten, weswegen eine Beschränkung oder eine Regulierung des Zugangs mit sachlichen Gründen gerechtfertigt werden muss.

II. Verpflichtungen Deutschlands

1. Ableitung von Pflichten aus dem Grundgesetz

Hat der Teilnehmer einfachgesetzlich einen Anspruch auf Weiterbildung, der sich gegen den Staat richtet, so ergibt sich daraus eine Erfüllungsverantwortung des Staates. Unabhängig von der einfachgesetzlichen Normierung, könnte sich eine Verpflichtung des Staates aber bereits durch Ableitung aus dem Grundgesetz (GG)[414] ergeben. Die Weiterbildung wird im Grundgesetz nicht ausdrücklich erwähnt. Der Anspruch des Teilnehmers könnte sich aber aus Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG, dem Sozialstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 GG oder aus einer Kombination dieser Artikel ergeben. Jedoch stellen die Grundrechte entsprechend der

409 12. ZP-EMRK, vom 4. November 2000.

410 Siehe zum Stand der Unterzeichnungen und Ratifikationen http://conventions.coe.int/Treaty/ Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=8&DF=15/12/2011&CL=GER (zuletzt abgerufen: 17. April 2016).

411 Vom 18. 12. 1979, BGBl. 1985 II, 648.

412 Siehe hierzu, sowie dazu, dass aus dieser Gewährleistung keine Mindeststandards abgeleitet werden, oben S. 95.

413 S. o. S. 96 f.

414 Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949, BGBl. 1949 I, 1.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

liberalen Auslegung[415] zunächst nur Abwehrrechte dar[416] und beinhalten damit regelmäßig keinen unmittelbaren Bereitstellungs- oder Förderanspruch[417].[418] Auch eine allgemeine Anerkennung eines Förderbedarfs oder gar Förderanspruchs, wie er noch in Art. 148 Abs. 4 WRV[419] enthalten war, erfolgt nicht. Soziale Grundrechte, zu denen auch das Recht auf Bildung und Weiterbildung gehört, sind aufgrund der Notwendigkeit eines positiven Handelns zu ihrer Verwirklichung[420] immer von politischen Entscheidungen und von der haushaltspolitischen Lage des Staates abhängig. Daher wird ihnen grundsätzlich nicht die Stellung subjektiver Rechte zugesprochen. Jedoch führt gerade ein Rückzug des eingreifenden Staates dazu, dass die Bereitstellung und Gewährleistung bestimmter Rahmenbedingungen durch diesen immer wichtiger werden. Fraglich ist jedoch, ob und woraus sich die Gewährleistung dieser Rahmenbedingungen – auch in individueller Hinsicht – rechtlich herleiten lässt und was sie inhaltlich umfasst.

Auch ein Subsidiaritätsprinzip im Sinne eines Vorrangs gesellschaftlicher Aufgabenerfüllung vor staatlicher Erfüllung lässt sich eventuell aus dem Grundgesetz ableiten.[421] In Bezug auf die Weiterbildung sind dabei die Bereiche Beruf, Markt und Wettbewerb betroffen, wobei Markt und Wettbewerb aber so allgemeine Bereiche darstellen, dass sie jeden gesellschaftlichen Bereich betreffen. Im Bereich Bildung geht das Grundgesetz zumindest im Bereich der Schulbildung aufgrund von Art. 7 GG nicht von einem Vorrang gesellschaftlicher Aufgabenerfüllung aus.[422] Im Umkehrschluss lassen sich aber die nicht genannten Bildungsbereiche nicht unter einen Staatsvorrang einordnen.

415 Auf den Aspekt der liberalen Auslegung, insbesondere durch Dahrendorf, weist *Bauer,* RdJB 1973, S. 225, 226 hin.

416 Die dogmatische Einordnung als Abwehrrecht wird meist auch als – nicht weiter ausgeführtes – Argument gegen einen Leistungsanspruch verwendet, siehe z. B. *Ennuschat,* RdJB 2005, S. 193, 198.

417 Zu einer beispielhaften Ausarbeitung der Problematik an Hand der Förderung freier Schulen siehe *Müller/Pieroth, et al.,* Leistungsrechte im Normbereich einer Freiheitsgarantie, 1982.

418 Für einen (wenn auch veralteten) Überblick über die Positionen siehe *Bubenzer,* Grundlagen für Staatspflichten auf dem Gebiet der Weiterbildung, 1983, S. 344 ff.

419 Im Wortlaut: „Das Volksbildungswesen, einschließlich der Volkshochschulen, soll von Reich, Ländern und Gemeinden gefördert werden." Zur historischen Entwicklung des Rechts auf Bildung siehe *Brenne,* Soziale Grundrechte in den Landesverfassungen, 2003, S. 103 f. Trotz Geltung des Grundgesetzes will *Losch,* DÖV 1988, S. 445, 448 fraglicherweise aus der früheren Norm einen „gesicherten Rechtsbestand" ableiten.

420 Siehe *Murswiek,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, 2000, S. 243, 264 f. Rn. 50.

421 *Isensee,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 1988, S. 3, 76 Rn. 167, für den dem liberalen Staat das Subsidiaritätsprinzip inhärent ist.

422 *Hufen,* RdJB 2003, S. 58, 61 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

a) Bildungsbezogene Ableitung

Ein Recht des Einzelnen auf berufsbezogene Weiterbildung könnte zunächst bestehen, wenn sich ein verfassungsrechtliches individuelles Recht auf Bildung ableiten ließe[423] und sich dieses Recht auf Weiterbildung erstrecken würde.

Ein allgemeiner Anspruch auf Bildung wird bisweilen aus Art. 7 Abs. 1 GG abgeleitet, dieser bezieht sich aber nur auf das „Schulwesen", also die Schulbildung, nicht aber auf das Bildungswesen insgesamt. Was auch immer man daraus ableitet, einen Anspruch des Einzelnen auf bestimmte institutionelle Garantien oder auf Zugang zu Institutionen,[424] Weiterbildungsmaßnahmen sind aufgrund der sachlichen Beschränkung auf das Schulwesen nicht von den Garantien umfasst.[425] Auch eine Bestandsgarantie für private Weiterbildungsanbieter nach Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG[426] analog ist aufgrund der Begrenzung auf das Schulwesen und die fehlende entsprechende Gewährleistung für Weiterbildungsanbieter nicht gegeben. In Abgrenzung zum Schulwesen kann höchstens gesagt werden, dass das Weiterbildungswesen (derzeit) gerade nicht unter die Aufsicht des Staates fällt.

Unterschiede zur beruflichen Weiterbildung ergeben sich darüber hinaus in vielfacher Hinsicht: Die Berufsausrichtung stellt eine stärkere Verbindung zum Arbeitsmarkt und zu berufsbezogenen Rechten her. In der grundständigen Bildung besteht schon aufgrund Art. 7 Abs. 1 GG ein weitgehend geschlossenes Schulsystem, über das der Staat als Gewährleistender verfügen kann, während in der Weiterbildung nur Systemansätze erkennbar sind. Hinzu kommt, dass die Grundbildung stärker auf die berufliche Entwicklung einwirkt als eventuelle Weiterbildungsmaßnahmen, da eine Grundbildung, die auf Leseverständnis und mathematisches Grundverständnis zielt, erst zur Teilnahme an weiteren Bildungsmaßnahmen befähigt. Der Schutz der Bildungsmöglichkeiten ist nicht in gleichem Maße wie bei der Grundbildung notwendig, so dass auch eine Analogie nicht trägt.[427]

Auch eine Förderungspflicht lässt sich nicht ableiten. Eine spezifische Staatszielbestimmung, die sich auf Bildung oder gar Weiterbildung bezieht, existiert nicht. Zudem wurde für die Aufnahme eines Staatsziels Bildung von der gemeinsamen Verfassungskommission keine Empfehlung abgegeben.[428]

---

423 Für ein sehr umfassendes Recht auf Bildung bzw. auf Chancengleichheit im Bildungswesen *Reuter,* Das Recht auf chancengleiche Bildung, 1975; zur Zeitgeistgebundenheit der Argumentation von *Reuter* siehe *Avenarius,* in: Sylvester/Sieh, et al. (Hrsg.), Bildung - Recht - Chancen, 2009, S. 19, 25 ff.

424 Siehe bereits früh *Heymann/Stein,* AöR 1972, S. 185, 193.

425 Ebenso *Jarass,* DÖV 1995, S. 674, 678, der jedoch weiterbildende Schulen, soweit sie Allgemeinbildung vermitteln, Art. 7 Abs. 1 GG zuordnet.

426 Zur Bestandsgarantie für private Schulen siehe BVerfGE 75, 40-78.

427 Siehe *Lange,* Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der freien Träger der Erwachsenenbildung (1977), S. 55–57.

428 Jedoch wurden keinerlei neue Staatszielbestimmungen empfohlen, siehe BT-Drucks. 12/6000, S. 80 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

b) Berufs- und arbeitsbezogene Normen

In Bezug auf berufsbezogene Weiterbildungsmaßnahmen prägt Art. 12 Abs. 1 GG die Umsetzung von Fördermaßnahmen. Dies gilt sowohl für die Teilnehmer als auch für die Weiterbildungsanbieter. Allein stehend stellt Art. 12 Abs. 1 GG ein Abwehrrecht dar, jedoch ist auch die Ableitung eines derivativen Teilhaberechts möglich.

Problematisch ist, dass sich Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG nur auf die „ Ausbildung“ und dabei auf die „Ausbildungsstätte“ bezieht. In Bezug auf den Begriff der „Ausbildung“ gehen manche so weit, auch die Allgemeinbildung in Form der Schulen als Ausbildung i. S. d. Art. 12 GG zu betrachten.[429] Damit nehmen sie eine sachliche Ausdehnung des Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG auf die Allgemeinbildung vor. Insofern ist auch eine zeitliche Ausdehnung auf eine Weiter-Ausbildung denkbar. Ebenfalls möglich ist eine Heranziehung von Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG unter dem Aspekt, dass eine Berufsausübung aufgrund der technischen und gesellschaftlichen Fortentwicklungen voraussetzt, dass der Arbeitende sich weiterbilden kann. Im Hinblick auf diese Gewährleistungen ist zwischen Aufstiegs- und Anpassungsweiterbildung kein Unterschied zu machen, soweit die jeweilige Maßnahme auf die Vorbereitung eines Berufs zielt.

Da in Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG Beruf und Ausbildungsstätte zusammenhängend genannt werden, ist weiter zu fragen, ob in Bezug auf einen Berufswechsel nur eine einmalige Wahl von Beruf und Ausbildungsstätte möglich sein soll, also eine erstmalige Berufswahl und Erstausbildung, oder auch eine neuerliche andere Wahl des Berufs in den Schutzbereich mit einbezogen ist.[430] Aufgrund der wechselnden Anforderungen am Arbeitsplatz und auf dem Arbeitsmarkt ist die Grenze von einer anpassenden Weiterbildung zu einem Berufswechsel aber oftmals schwer zu ziehen. Fraglich ist dann wiederum, welche Vorstellung von Weiterbildung für den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG entscheidend ist. In Deutschland ist die Berufswahl unter abwehrrechtlichen Gesichtspunkten bis in Einzelheiten geschützt. Derivative Teilhabeansprüche werden aber umfassend nur in Bezug auf die Erstausbildung und Grenzfälle von komplexer Erstausbildung gewährt.[431] So hält das Bundesverfassungsgericht eine Erschwerung der Zulassung für Numerus-clausus-Studiengänge im Zweitstudium für zulässig,[432] und macht nur für fachlich aufeinander aufbauende Studienfolgen, wie bei dem Erwerb der Berechtigung zum Medizinstudium durch eine Fachhochschulausbildung, eine Ausnahme.[433] Auch wird dem Gesetzgeber in Bezug auf die Förderung von Ausbildung –

429 Siehe *Gubelt*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), GG[5], Art. 12 GG Rn. 26 (anders *Kämmerer*, in: Münch/Kunig (Hrsg.), GG[6], Art. 12 GG Rn. 35). *Maunz,* in: Hablitzel/Wollenschläger (Hrsg.), Recht und Staat, 1972, S. 605 weist auf die Weite des Begriffs hin.

430 Vollkommen selbstverständlich, aber ohne Begründung, geht *Klein,* in: Klein/Fabricius (Hrsg.), Das Recht auf Bildung und seine Verwirklichung im Ballungsraum, 1969, S. 7, 18 von einem Recht auf Fortbildung aus.

431 Siehe zu diesen auch sogleich unten S. 107 f. zum Numerus clausus.

432 BVerfGE 43, 291, 362 ff. (Numerus clausus 2), juris Rn. 162 ff; BVerfGE 62, 117, 155 f., juris Rn. 84.

433 BVerfGE 62, 117, Ls. 2, S. 147, juris Rn. 64.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

und dabei auch in Bezug auf die Zweitausbildung – ein weiter Spielraum eingeräumt,[434] und argumentiert, dass der „Ausbildungsweg" Abitur-Lehre-Studium einen einheitlichen Erstausbildungsweg darstelle.[435]

Diese Rechtsprechung zeigt, dass in Deutschland die Vorstellung und die Strukturen des Berufsprinzips[436] und mit ihm die Ausrichtung auf eine Differenzierung in Erst- und Zweitausbildung noch so verfestigt sind, dass eine Zweit-Berufswahl und Zweit-Berufsausbildung zwar stattfinden, aber nicht als Normprogramm vorgesehen sind und daher in Bezug auf die Teilhabedimension auch nicht geschützt werden. Es kommt also von rechtlicher Warte aus nur auf das Erreichen eines formalen Ausbildungsziels in Form eines bestimmten Berufstyps an. Der Zweitstudienbewerber mit einheitlichem Berufsziel wird also vom Berufswechsler abgegrenzt.[437] Das politisch propagierte lebenslange Lernen wird in diesem Punkt also rechtlich nicht gewährleistet.

Ein Recht auf Arbeit wurde im deutschen Verfassungsrecht nicht normiert.[438] Zwar wurden zu einer solchen Kodifizierung – mit welchem normativen oder politischen Ziel auch immer – Überlegungen angestellt[439], diese aber nicht umgesetzt.[440] Diese fehlende Umsetzung beruht auf den gleichen Überlegungen wie im internationalen Recht:[441] Ein Recht auf Arbeit wäre einerseits nicht praktisch durchführbar, da der Staat die Verfügungsgewalt über die Arbeitsplätze haben müsste. Zudem wäre ein Recht auf Arbeit im deutschen Verfassungsrecht weder mit Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG, da aus dem Recht auf Arbeit eine Arbeitspflicht folgen würde,[442] noch mit Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar, da ein Recht auf Arbeit und die Gewährleistung der Möglichkeit zum Arbeitskampf kollidieren würden.[443]

c) Berufsbezogene Weiterbildung und Chancengleichheit

Ansprüche der Teilnehmer auf Weiterbildung könnten sich aber aus Art. 3 Abs. 1 GG ableiten lassen. Zwar sind direkt aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitete Ansprüche des Einzelnen ohne faktische Basis (sog. originäre Leistungsansprüche) schon aufgrund des Wortlauts nicht möglich, jedoch ist bei Begünstigung eines (vergleichbaren) Anderen

434 BVerfGE, 99, 165, Orientierungssatz 1c, S. 177 f., juris Rn. 63.

435 A.a.O., S. 183 f., juris Rn. 77.

436 Siehe zu diesem unten S. 91.

437 Siehe *Hauck,* NVwZ 1984, S. 419, 420.

438 Zu den Verpflichtungen in den Länderverfassungen siehe unten S. 110.

439 Bundesminister des Innern/der Justiz, Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, 1983, Rn. 87 ff. mit einem positiven, aber nicht mehrheitlich unterstützten, Vorschlag zum Recht auf Arbeit/Ausbildung. Ebenfalls angesprochen in BT-Drucks. 12/6000, S. 79, 81.

440 Gründe für die Nichtumsetzung könnten darin liegen, dass sich die Kommission bereits nicht auf einen gemeinsamen Vorschlag einigen konnte, siehe Bundesminister des Innern/der Justiz, Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, 1983, Rn. 87, 115 ff.

441 S. o. S. 100.

442 *Erwin Scheele*, zitiert in: *Schäfer,* VSSR 1982, S. 297, 298 f.

443 *Borrmann,* Der Schutz der Berufsfreiheit im deutschen Verfassungsrecht und im europäischen Gemeinschaftsrecht, 2002, S. 96.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

ein derivativer Leistungsanspruch denkbar.[444] Die Gleichheit der Chancen ist als egalitäres Basisrecht gewährleistet.[445] Dabei ist eine möglichst gleiche Bildung nötig, damit der Bürger seine Freiheitsrechte wahrnehmen und an der Gesellschaft teilnehmen kann.[446] Dies gilt besonders für die Einbindung des Einzelnen in die sozialen Sicherungssysteme.[447] Umgekehrt wird die Chancengleichheit erst durch Teilhabe an konkreten Bildungsmöglichkeiten vermittelt. Ob Bildung dann tatsächlich gerechtere Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht bzw. ob Bildung einen Ausgleich der Chancen leistet oder leisten kann,[448] ist aufgrund der abstrakt-normativen Ausrichtung der Grundrechte dabei irrelevant. Im Hinblick auf Zugang und Förderung zu Weiterbildung können daher Ansprüche auf gleichheitsgerechte Teilhabe geltend gemacht werden, sobald der Staat in einem dann zum Präzedenzfall werdenden Fall den Zugang gewährt[449] oder fördert.[450] Die Argumentation hinsichtlich gleicher Bildungschancen kann auch auf die Weiterbildung erstreckt werden, da die Notwendigkeit der Teilhabe nicht mit Abschluss einer Erstausbildung endet. Im Gegenteil entspricht eine gleiche Möglichkeit der Weiterbildung besonders den Anforderungen der Chancengleichheit, da die berufliche Weiterbildung auch die Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöht oder für eine Weiterbeschäftigung zwingend notwendig sein kann.

Das deutsche Verfassungsrecht kennt also kein ausdrückliches Recht auf Bildung, sondern nur ein Recht auf Zugang zu den Bildungseinrichtungen.[451] Fraglich ist, ob ein Abstellen auf Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG und damit eine Übertragung der Numerus-Clausus-Entscheidung(en) des Bundesverfassungsgerichts,[452] die den Zugang zu einem Hochschulstudium betreffen, auf den Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen bzw. -einrichtungen möglich ist. Dies könnte zumindest im Hinblick auf inzwischen ebenfalls bestehende Weiterbildungsstudiengänge und vergleichbare Angebote gelten. Die Numerus-Clausus-Entscheidungen beruhen aber darauf, dass in Bezug auf die Studiengänge ein rechtliches oder tatsächliches Monopol des Staates und eine Ausschöpfung der Ausbildungskapazität vorliegen. Zumindest die Voraussetzung des tatsächlichen Monopols ist für Weiterbildungsleistungen in Deutschland nicht gegeben, da es

444 *Kischel*, in: BeckOK, Art. 3 GG, Rn. 88 (Stand: 01.12.2015).

445 *Kirchhof,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, 1992 V, S. 837, Rn. 100.

446 A. a. O., S. 837, Rn. 114.

447 Siehe *Füssel,* in: Sylvester/Sieh, et al. (Hrsg.), Bildung - Recht - Chancen, 2009, S. 31, 41.

448 Seit der ursprünglichen Skepsis von *Pierre Bourdieu/Passeron,* Die Illusion der Chancengleichheit, 1971, hat sich das Bild zwar marginal geändert, besonders in Deutschland ist der Zugang zu Bildung und insbesondere zu höherer Bildung aber immer noch sehr selektiv, siehe nur zur Hochschulbildung *Müller/Pollak, et al.,* in: Becker (Hrsg.), Lehrbuch der Bildungssoziologie, 2011, S. 289, 314 ff.

449 BVerfGE 33, 303, 331 f (Numerus clausus 1).

450 So auch in Bezug auf die Förderung der Weiterbildungsanbieter, also aus anderer Perspektive *Ennuschat,* Förderung freier Weiterbildungseinrichtungen, 2010, S. 15.

451 *Heymann/Stein,* AöR 1972, S. 185, 203.

452 BVerfG 33, 303 ff. (Numerus clausus 1); BVerfGE 85, 36 ff.; von einem partiellen sozialen Recht auf Ausbildung spricht *Scholz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 12 GG Rn. 70 (Stand: Juni 2006).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

eine historisch gewachsene Pluralität an Trägern gibt. Ein tatsächliches Monopol für die Annahme eines Anspruches wird wohl gefordert, weil im Fall einer Monopolstellung die Kontrollmöglichkeit und damit auch die Verantwortung des Staates auf höherer Ebene anzusiedeln sind. Die Frage der Ausschöpfung der Ausbildungskapazität ist in Bezug auf Weiterbildungsmaßnahmen gerade aufgrund der fehlenden Kontrollmöglichkeit des Staates ohnehin nicht zu klären. Soweit die grundsätzliche Frage zu stellen ist, ob eine Berufslenkung stattfindet, kann also im Fall der Weiterbildungsmaßnahmen mit wenigen Ausnahmen von Seiten des Staates weder eine Beschränkung durch vorhandene Kapazitäten,[453] noch eine Pflicht zur Erweiterung der Kapazitäten[454] angenommen werden. Dabei tritt der Normalfall bei finanziellen Begünstigungen ein, nämlich dass eine Beschränkung der vorhandenen Mittel grundsätzlich zu Umverteilung führt.[455]

In den Urteilen zum Numerus Clausus an den Hochschulen geht es zwar um tatsächliche, konkrete Teilhabeansprüche, hinter den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts steht aber dennoch die Gewährleistungspflicht des Staates, einen Zugang zu Bildung sicherzustellen, weil Grundrechte auch objektive Wertentscheidungen treffen,[456] wobei dem Staat eine Garantenstellung für die Umsetzung dieser Entscheidungen zukommt.[457] Daher muss bei einer staatlichen Förderung durch Geldmittel zumindest der allgemeine Zugang zu den geförderten Maßnahmen gewährleistet werden, indem die Zugangsvoraussetzungen abstrakt-generell festgelegt werden.

d) Weiterbildung und Persönlichkeitsrechte

Ein Recht auf Weiterbildung könnte sich auch aus einem Recht auf Bildung aus Art. 2 Abs. 1 GG ergeben. Dazu müsste zunächst ein allgemeines Recht auf Bildung herzuleiten sein. Dies wird meist nur vor dem Hintergrund des Schulwesens diskutiert,[458] die Anforderungen an den Staat ändern sich aber mit Änderung der gesellschaftlichen Verhältnisse. Eine möglichst große Entfaltungsmöglichkeit des Einzelnen setzt voraus, dass das Individuum für die Wahrnehmung der Möglichkeiten das Rüstzeug erhält – dies geschieht auf dem Wege der Bildung. Gegen eine solche Ableitung eines Teilhabe- oder gar Leistungsanspruchs spricht aber, wie bereits oben dargelegt, die Tatsache, dass die Grundrechte grundsätzlich als abwehrrechtlicher Grundsatz, nicht aber als Ansprüche formuliert sind. Diese Zurückhaltung trifft besonders auf die allgemeine Handlungsfreiheit aufgrund ihrer Unbestimmtheit[459] und dem Fehlen einer besonderen Wertentschei-

453 So im Hochschulstudium, siehe BVerfGE 33, 303, 332 (Numerus clausus 1) juris Rn. 61.

454 Siehe ebenfalls zu den Hochschulangeboten BVerfGE 33, 303, 332 (Numerus clausus 1) juris Rn. 61.

455 Zur Bezeichnung als Normalfall siehe BVerfGE 33, 303, 332 f. (Numerus clausus 1) juris Rn. 62.

456 Siehe BVerfGE 33, 303, 330 (Numerus clausus 1) juris Rn. 59.

457 Siehe BVerfGE 33, 303, 331 f. (Numerus clausus 1) juris Rn. 60.

458 Von einem solchen Recht geht beispielsweise BVerwGE 47, 201, 206, juris Rn. 20, aus, jedoch lediglich in Bezug auf die grundständige Schulbildung; ebenso in Bezug auf die Schulbildung BVerwGE 105, 44, 47, juris Rn. 13.

459 *Di Fabio*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 2 GG, Rn. 57 f. (Stand: Juli 2001).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

dung,[460] aus der ein Teilhaberecht abgeleitet werden könnte, zu. Zudem ist Art. 2 Abs. 1 GG als Auffanggrundrecht gegenüber Art. 12 Abs. 1 GG zumindest in Bezug auf die hier zu prüfende berufsbezogene Weiterbildung subsidiär.

Ergänzend wird zur Herleitung eines Rechts auf Bildung teilweise auch die Menschenwürde gem. Art. 1 Abs. 1 GG hinzugezogen. Ein würdevolles Leben sei ohne Bildung nicht denkbar. Die Würde verlange ebenfalls eine möglichst weitgehende Entfaltung der Persönlichkeit.[461] Dies führt aber dazu, dass der Norminhalt des Schutzes der Menschenwürde überspannt wird, da die objektive Schutzpflicht der Menschenwürde nur in Bezug auf ein Existenzminimum zum Tragen kommt.[462] Selbst wenn man annimmt, dass Bildungsmaßnahmen von einem Existenzminimum erfasst sind, beziehen sich diese zumindest nur auf Grundbildungsmaßnahmen.[463] *Wittpoth* weist darauf hin, dass die Argumentation mit dem Inhalt der Menschenwürde aus dem bildungspolitischen Diskurs stammt,[464] die Schwierigkeit der juristischen Umsetzung dieser wohl eher aus Wunschdenken entstandenen Argumentation zeigt aber die unterschiedlichen Perspektiven von Bildungspolitikern und Juristen. Auch hier zeigt sich, dass es besonders schwierig ist, subjektive Rechte[465] und rechtliche Verpflichtungen normativ zu begründen.

Ein Grundrecht auf Bildung über die Grundbildung hinaus wird von manchen auch aus dem Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG, teilweise i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) abgeleitet.[466] Aufgrund des Charakters der Grundrechte als Freiheitsrechte ist diese Interpretation jedoch abzulehnen.[467]

Gleiches gilt auch für eine Herleitung eines Rechts auf (Weiter-)Bildung aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG. Zwar ist

460 *Jarass,* DÖV 1995, S. 674, 675–676.

461 *Gernert,* Das Recht der Erwachsenenbildung als Weiterbildung, 1975, S. 45 mit Verweis auf die Lernbedürftigkeit und Lernfähigkeit des Menschen, die die Entfaltung der Persönlichkeit erst ermögliche.

462 Zu Beispielen für eine Relevanz der Menschenwürde siehe nur *Sachs*, in: *Sachs,* Grundgesetz, 2014, Art. 1 GG Rn. 33; zur Herleitung eines Existenzminimums und seinem Inhalt siehe *Sartorius,* Das Existenzminimum im Recht, 2000, S. 54 ff.

463 Siehe zur Erfassung von Bildungskosten für Kinder BVerfGE 125, 175, 246, juris Rn. 192; *Lenze,* NZS 2010, S. 534, 537. So auch, wenn auch abgeleitet aus bereits bestehenden sozialrechtlichen Regelungen, das BVerfG zum Asylbewerberleistungsgesetz, siehe BVerfG vom 18.7.2012, Az. 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 (Asylbewerberleistungsgesetz), BVerfGE 132, 134, Ls. 4d.bb., Rn. 68, 96 mit dem Hinweis auf internationale Verpflichtungen. In Bezug auf Erwachsene scheint auch das Bundesverfassungsgericht davon auszugehen, dass der Gesetzgeber eine Wertentscheidung gegen die Einbeziehung von Leistungen zur bildungsbezogenen Teilhabe treffen könnte, siehe BVerfGE 125, 175, 240 f., juris Rn. 180. (siehe nur dazu, dass sich das BVerfG hier nicht festlegt, auch *Huster/Rux*, in: BeckOK, Art. 20 Rn. 216.2 (Stand: 01.12.2015). Zur Ableitung eines Minimumgrundrechts auf Bildung aus Art. 3 GG und dem Gedanken der Chancengerechtigkeit siehe *Füssel,* in: Sylvester/Sieh, et al. (Hrsg.), Bildung - Recht - Chancen, 2009, S. 31.

464 *Wittpoth,* Recht, Politik und Struktur der Weiterbildung, 1997, S. 9.

465 A. a. O.

466 *Thieme,* JZ 1959, S. 265, 269 aus Art. 12 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG, aber nicht in Bezug auf ein Recht auf Bereitstellung, sondern in Bezug auf ein Wahl- und Zugangsrecht.

467 Siehe nur Di Fabio, in: Maunz/Dürig, Art. 2 GG Rn. 58 (Stand: Juli 2001).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

im Gegensatz zur allgemeinen Handlungsfreiheit eine Wertentscheidung enthalten, nämlich der Schutz der privaten Lebensführung, diese Wertentscheidung drückt jedoch gerade eine Abwehr äußerer Einflüsse aus und stellt keine Erweiterung der Handlungsfreiheit dar.[468]

2. Verpflichtungen aus den Länderverfassungen

Gewährleistungen von Weiterbildung können sich auch aus den Verfassungen der Bundesländer ergeben. Den Bundesländern sind aufgrund Art. 30 GG als Landesgesetzgeber die Kompetenzen für die allgemeine Bildung zugewiesen; lediglich für die berufliche Bildung hat der Bund die Möglichkeit, über Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG (Arbeitsrecht) übergreifende Regelungen zu treffen. Die Länderverfassungen richten sich an die jeweiligen Landesgesetzgeber. Üben die Landesgesetzgeber ihre Kompetenzen auch tatsächlich aus,[469] so müssen sie zusätzlich die Verpflichtungen der jeweiligen Landesverfassung beachten. Was die Geltung der landesrechtlichen Gewährleistungen angeht, so gilt zudem: Auch wenn nach Art. 31 GG Bundesrecht Landesrecht bricht, bleiben dennoch gemäß Art. 142 GG grundrechtliche Gewährleistungen – aber schon aufgrund des Wortlauts von Art. 142 GG nicht reine Staatszielbestimmungen[470] – über dieses Vorrangprinzip hinaus in Kraft.

In den Landesverfassungen finden sich sowohl subjektiv-rechtliche Formulierungen für ein umfassendes Recht auf Bildung als auch Sicherungs- und Förderungsbekundungen, wobei auch die vordergründig eindeutigen Formulierungen auslegungsbedürftig sind. Dabei finden sich folgende Konstellationen:

a) Bildungs- und weiterbildungsbezogene Normen

Keinerlei Bildungsbezug oder gar Weiterbildungsbezug enthalten die Verfassungen Hessens (Verf H)[471] sowie Hamburgs[472]. Der gewährleistungsrechtliche Inhalt der in den anderen Verfassungen enthaltenen Formeln hängt von der Formulierung, dem Ad-

468 Ähnlich *Jarass,* DÖV 1995, S. 674, 676.

469 Die Länder ziehen auf der politischen Ebene, die jedoch institutionell verstärkt ist, die Aufgabe der Weiterbildung in Teilen an sich, da sie sich in der Vierten Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur Weiterbildung (Vierte Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur Weiterbildung, Beschluss der KMK vom 01. 01. 2001.) zu diesem Thema geäußert haben und auch einen umfassenden Regelungsanspruch zeigen. Von den 16 Bundesländern haben 14 Länder ein Weiterbildungsgesetz erlassen.

470 *Nenninger,* Das Recht auf Arbeit in Japan und Deutschland, 1994, S. 325 am Beispiel des Rechts auf Arbeit.

471 Verfassung des Landes Hessen vom 01.12.1946, GVBl. 1946, 229.

472 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 06.06.1952, HmbBl. I 100-a, 100-1. Diese enthält kaum materielle Vorgaben, sondern regelt vorwiegend Organisatorisches und Prozessuales.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

ressaten der Verpflichtungen, aber auch von der Interpretation im Kontext der jeweiligen Verfassung ab.

aa) Subjektiv-rechtliche Formulierung: Originäre Teilhabe?

Die explizit subjektiv-rechtliche Formulierung eines „Rechts auf Bildung" findet sich in Art. 20 Abs. 1 Verf BE[473], Art. 29 Abs. 1 Verf BB[474], Art. 27 Abs. 1 Verf Bremen[475], Art. 4 Abs. 1 Verf ND[476] und Art. 20 S. 1 Verf TH[477], also in 5 der 15 Landesverfassungen.

Darüber hinaus existieren auch subjektiv-rechtliche Formulierungen, die ein Recht auf Erziehung und Ausbildung gewährleisten. Diese Begriffe zielen auf die Erstausbildung und vor allem auch auf die mit pädagogischer Anstrengung unternommene Allgemeinbildung ab. In Abgrenzung hierzu umfasst die Bildung als übergreifender Begriff auch die Weiterbildung, auch wenn in den einzelnen Landesverfassungen die Erziehung und/oder Ausbildung nicht immer als Gegenpol genannt werden.[478] Die begriffliche Unterscheidung sollte jedoch nach dem Willen des Verfassungsgebers nicht immer eine inhaltliche Unterscheidung nach sich ziehen.[479] Die Einordnung wird besonders deutlich, wenn sich die Norm, die auch den Begriff der Erziehung und/oder Ausbildung nennt, wie bei Art. 11 Abs. 1 LV BW[480] auf den „jungen Menschen" bezieht oder zudem durch die systematische Stellung in einem Unterabschnitt auf Erziehung und die Schule verweist.[481] Anders liegt der Fall in Art. 128 Abs. 1 BV.[482] Dort umfasst der Begriff der „Ausbildung" die Bildung im Sinn einer allgemeinbildenden Komponente.[483] Dieser Bildungsbegriff könnte zwar auch die Weiterbildung mit umfassen, da die Zusammenschau des Abschnitts Bildung und Schule gerade auch unter Einbeziehung des Schul- und Bildungswesens, dessen Regelung auf Art. 128 BV folgt, keinen Hinweis auf eine Beschränkung auf die Erstausbildung enthält. Hinzu kommt die Tatsache,

473 Verfassung von Berlin vom 23.11.1995, GVBl. 1995, 779.

474 Verfassung des Landes Brandenburg vom 20.08.1992, GVBl. I 1992, 298.

475 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21.10.1947, Brem. GBl. 1947, 251.

476 Niedersächsische Verfassung vom 19.05.1993, Nds. GVBl. 1993, 107.

477 Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25.10.1993, GVBl. 1993, 625.

478 Für die Niedersächsische Verfassung mit dem Hinweis, dass das Recht auf Bildung nicht auf „junge Menschen" (wie in Baden-Württemberg) beschränkt sei, siehe *Berlit,* NVwZ 1994, S. 11, 15.

479 *Brenne,* Soziale Grundrechte in den Landesverfassungen, 2003, S. 105.

480 Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11.11.1953, GBl. 1953, 173; Art. 11 Abs. 1 LV BW befindet sich im Unterabschnitt III: Erziehung und Unterricht und verweist damit in dieser Weise auf das Schulwesen.

481 So in Bezug auf Art. 11 Abs. 1 LV BW der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, der ein subjektives Recht in Bezug auf die Hochschulausbildung ableitet, siehe ESVGH BW 20, 23 ff., 26 f.

482 Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.12.1998, GVBl. 1998, 991.

483 Siehe *Brenne,* Soziale Grundrechte in den Landesverfassungen, 2003, S. 107; *Möstl*, in: Lindner, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 128 Rn. 7.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

dass die Erwachsenenbildung in Art. 139 BV ebenfalls unter diesen Abschnitt fällt.[484] Jedoch wird die Erstreckung auf die Weiterbildung mit dem Hinweis auf deren „Freiwilligkeit", die selbständige Nennung in Art. 139 BV und auf die spätere Ausgliederung aus Art. 128 BV meist verneint.[485] Dem ist aber zu entgegnen, dass die selbständige Nennung auch für die Schulen und Hochschulen gilt und auch tertiäre Bildung „freiwillig" ist. Lediglich das historische Argument, dass der entsprechende Artikel erst später systematisch ausgegliedert wurde, könnte gegen eine Erstreckung sprechen.[486] Die Ausgliederung fand aber nur in Bezug auf den organisatorischen Unterschied, nicht aber in Bezug auf Unterschiede in der Gewährleistung statt.[487]

Ein subjektiv-rechtlicher Inhalt der subjektiv-rechtlichen Formulierungen wird meist bestritten.[488] Dies stellt aufgrund des eindeutigen Wortlauts zumindest eine stark vorausgenommene Beschränkung der Auslegungsergebnisse dar.[489] Teilweise wird sogar darauf verwiesen, dass die subjektiv-rechtliche Formulierung in vollem Bewusstsein der anspruchsbegründenden Implikationen gewählt wurde.[490] Eine subjektiv-rechtliche Auslegung ist jedoch abzulehnen, da ein Anspruch auf Weiterbildung bereits aufgrund der Tatsache, dass die Bundesländer keinen Zugriff auf das Weiterbildungssystem haben, nicht durchsetzbar wäre.

bb) Förderungsklauseln

Zweite Stufe einer Gewährleistung von Weiterbildung in den Landesverfassungen sind Förderungsklauseln, die abstrakt festlegen, dass eine Förderung der Weiterbildung stattfinden muss.[491] Solche Förderungsklauseln sind in Art. 22 LV BW, Art. 22 Abs. 2 Verf BE, Art. 139 BV, Art. 33 Verf BB, Art. 16 Abs. 4 Verf M-V[492], Art. 17 S. 1 Verf NRW[493], Art. 37 S. 1 Verf RP[494], Art. 32 Verf Saar[495], Art. 108 Verf. Sachsen[496], Art.

484 Für eine Einbeziehung der Erwachsenenbildung auch *Möstl*, in: Lindner, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 128 Rn. 8.

485 *Möstl*, in: Lindner, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 128 Rn. 7.

486 *Stettner*, in: Nawiasky, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 128 Rn. 2 (Stand: Juli 2001).

487 Siehe Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung. Band 1, 1946 (1.-12. Sitzung), S. 247, wo deutlich wird, dass die Erstreckung des Bildungsanspruchs unstreitig war und *Gallwas,* BayVBl. 1976, S. 385, 386, der darauf verweist, dass es nur um den sachlichen Zusammenhang ging.

488 Siehe überblicksweise *Brenne,* Soziale Grundrechte in den Landesverfassungen, 2003, S. 106–120; zu Art. 128 BV siehe *Geis*: in: Meder/Brechmann, BV, Art. 128 Rn. 2.

489 Siehe *Trilsch,* Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im innerstaatlichen Recht, 2012, S. 82, mit Überlegungen zu einer möglichen Weiterentwicklung sozialer Grundrechte im deutschen Verfassungsrecht (a.a.O., S. 435 ff.); ebenso *Neumann,* LKV 1996, S. 392, 394, der so zu Art. 20 Verf TH argumentiert.

490 Siehe *Gallwas,* BayVBl. 1976, S. 385, 385 zu Art. 128 BV.

491 Aufgrund der grundsätzlichen Kompetenzzuweisung an die Länder findet sich eine solche Förderungsklausel im Grundgesetz nicht. Zu weiteren Gründen der Nichtaufnahme einer Grundsatzbestimmung im Grundgesetz siehe *Losch,* Ordnungsgrundsätze der Weiterbildung, 1988, S. 39f

492 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23.05.1993, GVOBl. M-V 1993, 372.

493 Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28.06.1950, GV. NRW. 1950, 127.

494 Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz vom 18.05.1947, VOBl. 1947, 209

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

30 Abs. 2 S. 2 Verf S-A[497], Art. 12 Abs. 3 Verf SH[498] und Art. 29 S. 1 Verf TH enthalten. Dabei richten sie sich teilweise aufgrund einer allgemeinen passiven Formulierung nur an das jeweilige Bundesland, teilweise aber auch allgemein oder explizit an das Land und die Gebietskörperschaften des Landes.[499] Der Förderungsgegenstand ist als Erwachsenenbildung, Volksbildung oder sehr allgemein als „anderer sozialer und karitativer Zweck", wie in Art. 22 Abs. 2 Verf Berlin, bezeichnet. Die Förderungsklauseln umfassen jedoch nur eine Förderungspflicht, nicht aber eine Sicherungspflicht.[500] Dabei beinhalten sie eine Mindestaussage zur Finanzierung – ein Einstellen der Förderung wird aufgrund der objektiv verankerten Förderungspflicht nicht zulässig sein. Eine eindeutig nur programmatische Aufnahme von Bildung bzw. der Förderung von Weiterbildung in die Landesverfassungen besteht schließlich dort, wo das Recht auf Bildung ausdrücklich als Staatsziel bezeichnet wird, wie in Art. 7 Abs. 1 Verf Sachsen.

Über die reine Förderungspflicht hinaus gehen die Förderungsklauseln aber dann, wenn sie festlegen, mit welchen Mitteln die Förderung zu geschehen hat. Dabei soll in Bayern eine Förderung gem. Art. 139 BV **durch** Volkshochschulen und **durch** „sonstige mit öffentlichen Mitteln unterstützte Einrichtungen" erfolgen.[501] Eine Förderung der entsprechenden Einrichtungen ist auch dann gewollt, wenn die Förderung des Volksbildungs"wesens" gefordert wird.[502]

In diesem Zusammenhang findet meist auch eine Aussage zur Art der möglichen Träger statt.[503] Dabei werden – entweder durch bloße Nennung als Förderungsmittel oder in den weiteren Bestimmungen als genannte Struktur, zu der Zugang gewährt werden muss – öffentliche Träger aufgeführt, wann immer der Begriff der „öffentlichen Einrichtungen" als Bezugspunkt erscheint. Als mögliche Unterkategorien der öffentlichen Trägerschaft werden Staat, Gemeinden, Gemeindeverbände und Träger der Selbstverwaltung genannt. Teilweise ist damit auch eine institutionelle Garantie für öffentliche Bildungseinrichtungen verbunden (siehe z. B. Art. 27 S. 2 Verf Bremen), wenn eine Sicherung durch diese Einrichtungen als strukturelle Vorgabe postuliert wird.

---

495 Verfassung des Saarlandes vom 15.12.1947, Amtsblatt 1947, 1077.

496 Verfassung des Freistaats Sachsen vom 27.05.1992, SächsGVBl. 1992, 243.

497 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16.07.1992, GVBl. LSA 1992, 600.

498 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 02.12.2014, GVOBl. 2014, 344, ber. 2015, 41.

499 Dabei finden sich folgende Ausprägungen: Eine passive Formulierung (4x); Staat, Gemeinde und Landkreise (2x); Land, Gemeinde, Gemeindeverbände (2x); Staat und Gemeinden (2x); Land (1x); Land und Gebietskörperschaften (1x).

500 Die Förderungspflichten haben zudem, je allgemeiner sie formuliert sind, und aufgrund der Möglichkeit, nur in geringen Umfängen zu fördern, zum großen Teil programmatischen Charakter, siehe *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2012, S. 1, 38.

501 *Meder,* Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1992, Art. 139 Rn. 5 meint, dass es (unglücklicher Weise) so klinge, als ob die Einrichtungen eine Pflicht zur Förderung hätten – dies ergibt sich meiner Meinung nach aber schon aus dem Wortlaut nicht.

502 Art. 37 Verf RP, Art. 32 Verf Saar.

503 Sehr weitgehend *Losch,* Ordnungsgrundsätze der Weiterbildung, 1988, S. 39 f., der aus einem angeblich übergreifenden Fördergebot, das sich aus den „Grundsätzen der kulturstaatlichen Verfassung" ergebe, eine Pflicht zur Unterstützung „aller Initiativen, die zum Ausbau von Weiterbildung beitragen" herleitet.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Andere als öffentliche Träger sind im Oberbegriff „freie Träger“. Dabei können mit dem Begriff verschiedene Trägergruppen gemeint sein. Einerseits werden als freie Träger teilweise alle nicht-öffentlichen Träger bezeichnet,[504] teilweise wird auch noch verlangt, dass die Träger gemeinnützig arbeiten, die gewinnorientiert arbeitenden Träger werden also ausgenommen.[505] Dies zeigt, dass über die Kategorien öffentlich/nicht-öffentlich und gewinnorientiert/gemeinnützig mit dem Begriff der freien Träger keine über diese hinausgehende rechtliche Einordnung verbunden ist.[506]

Ausdrücklich genannt werden in den Landesverfassungen als konkrete freie Träger Kirchen, freie Vereinigungen und private Volksbildungseinrichtungen. Eine besondere Nennung erfahren teilweise auch Volkshochschulen, wobei diese auch in öffentlicher Trägerschaft stehen können. In Bezug auf die sog. freie Trägerschaft sind die Formulierungen insofern unterschiedlich, als sie eine freie oder andere Trägerschaft „gewährleisten“[507] oder in der Formulierung voraussetzen.[508] Soweit Art. 17 S. 2 Verf NRW Staat, Gemeinden, Gemeindeverbände und andere Träger „anerkennt“ oder Art. 37 S. 2 die Errichtung privater und kirchlicher Einrichtungen „gestattet“ oder Art. 29 S. 2 Verf TH freie Träger „zulässt“, ist damit nur eine Möglichkeit der Trägerschaft, aber keine Garantie oder Sicherung verbunden.[509] Art. 22 Abs. 2 Verf BE macht die Förderung „unabhängig von ihrer Trägerschaft“ und bezieht die freien Träger auf diese Weise ein.

In denjenigen Verfassungen, in denen die freie Trägerschaft gewährleistet oder vorausgesetzt wird, wird mit dieser Formulierung eine Bestandsgarantie im weiteren Sinne geschaffen. Zwar ist das Land nicht gezwungen, die freien Träger (voll) zu finanzieren, es darf aber auch nicht gegen ihr Tätigwerden vorgehen und muss vielmehr dafür sorgen, dass eine Struktur der Leistungserbringer, die freie Träger beinhaltet, erhalten bleibt.

cc) Sicherungsklauseln

Eine stärkere Verpflichtung als in den Förderungsklauseln liegt in der Formulierung von Sicherungsklauseln, die eine direkte Pflicht oder Sicherungspflicht aussprechen.

---

504 Siehe *Schäffer,* Die freien und gemeinnützigen Träger im europäischen Vergaberecht, 2009, S. 12. *Langhorst/Schwill,* in: Krüger (Hrsg.), Sozialberatung, 2011, S. 14, 60 sprechen von „gewerblichen freien Trägern“, benutzen also den umfassenden Begriff.

505 Implizit aufgrund der Beschränkung auf gemeinnützige Träger z. B. *Didicher,* Sozialpolitische Perspektiven und freie Träger, 1987, S. 19-13, 125

506 Ein Recht auf Sonderbehandlung aufgrund historisch gewachsener Verantwortungsübernahme und Einbeziehung in sozialrechtliche Strukturen müsste über andere rechtliche Instrumente begründet werden.

507 Art. 33 Abs. 1 Verf BB.

508 Art. 30 Abs. 1 Verf SA „Träger[…]sind auch freie Träger“. Ebenso auch in Art. 17 S. 2 Verf NRW, der ebenfalls nur einen Zustand feststellt („Als Träger […] werden […] auch andere Träger, […] anerkannt.).

509 Ebenso bei Art. 108 Abs. 2 Verf Sachsen, der die Möglichkeit der Unterhaltung von Einrichtungen der Erwachsenenbildung durch freie Träger konstatiert.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zu denken wäre im Zusammenhang mit der Sicherstellung eines Angebots auch an eine Bestands- bzw. Institutsgarantie. Sie liegt beispielsweise in der Formulierung, dass das Land verpflichtet ist, öffentliche Bildungseinrichtungen zu schaffen (Art. 29 Abs. 2 Hs. 1 Verf BB). Diese in den Landesverfassungen singuläre Klausel geht noch über die Festlegung der Einrichtungen als Sicherungsmittel hinaus. Als Sicherungsklausel in rechtlicher Hinsicht ist auch zu verstehen, dass Art. 130 Abs. 1 BV das „gesamte […] Bildungswesen" unter die Aufsicht des Staates stellt. Zumindest in Verbindung mit Art. 1 S. 1 Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung (ErwBildFördG BY),[510] der die Weiterbildung als eigenständigen, gleichberechtigten Hauptbestandteil des Bildungswesens bezeichnet, wird damit auch die Weiterbildung unter die Aufsicht des bayerischen Freistaates gestellt. Ebenso liegt eine Sicherungsklausel in der Aussage gem. Art. 27 Verf Bremen, dass das Recht auf Bildung durch öffentliche Einrichtungen gesichert wird. Zwar geht es zuvorderst um das Mittel der Sicherung, jedoch wird auch die Sicherung des Rechts auf Bildung normiert. Ein Untermaßverbot[511] könnte dann zum Tragen kommen, wenn die Leistungsanbieter zwingender Weise von Leistungen des Staates abhängig sind, ist aber auch nur dann subjektiv durchsetzbar, wenn sich der Anspruch aus einer anderen Grundlage, insbesondere Art. 3 GG, ergibt.

Die soeben genannten Formulierungen in den Verfassungen Brandenburgs, Bayerns und Bremens legen also institutionelle Sicherungspflichten fest. Die übrigen Bundesländer sehen solche Sicherungsgewährleistungen nicht vor.

dd) Zugangsgewährleistungen

Ebenfalls in den Landesverfassungen enthalten sind ausdrückliche Formulierungen, die einen Zugang zu Bildungseinrichtungen gewähren. Dabei kann zunächst ein allgemeiner Zugang gewährleistet werden, wie ihn Art. 35 Verf Bremen für alle Erwachsenen und Art. 8 S. 1 Verf M-V als freien Zugang für jedermann festlegen.

Darüber hinaus wird vielerorts der Zugang mit der Einschränkung gewährleistet, dass es um Zugang im Vergleich zu anderen geht. So sprechen Art. 29 Abs. 3 Verf BB, und Art. 29 Abs. 2 Verf SA von einem Recht auf gleichen Zugang, während Art. 20 S. 2 Verf TH den freien und gleichen Zugang „gewährleistet". Damit wird ein ausdrücklicher derivativer Teilhabeanspruch formuliert, der sich auch nicht mehr nur als Programmformel an den (Landes-)Gesetzgeber richtet, da das Recht auf oder die Gewährleistung von Zugang sich nur an die (Landes-)Bürger richten kann. Anders steht es schließlich mit Formulierungen, die nur die Förderung des Zugangs fordern, wie z. B. Art. 20 Abs. 1 Verf BE, – diese stellen gerade nur eine Förderungsklausel dar.[512]

510 Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung (Bayern), vom 01.09.1974, BayRS IV, 343.

511 Siehe hierzu *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2012, S. 1, 38 f.

512 Zu diesen siehe oben S. 112 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

b) Recht auf Arbeit

aa) Als subjektiv-rechtliche Formulierung

Ein Recht auf Arbeit ist sowohl in der Bayerischen Verfassung (Art. 166 BV) enthalten als auch in den Verfassungen von Berlin (Art. 18 Verf BE), Bremen (Art. 8 Verf Bremen), Hessen (28 Abs. 2 Verf H), Nordrhein-Westfalen (Art. 24 Abs. 1 S. 3 Verf NRW) und dem Saarland (Art. 45 S. 2 Verf Saar). Die Gewährleistungen eines Rechts auf Arbeit können aus den gleichen Gründen wie bei der internationalen Gewährleistung[513] nicht als subjektives Recht berücksichtigt werden, da das Recht auf Arbeit nicht mit dem Recht auf Berufsfreiheit vereinbar ist. Selbst im Rahmen der subjektiven Formulierung unterscheiden sich aber die Schwerpunkte, wenn nicht die klare Formulierung eines „Rechts auf Arbeit" gewählt wird. So stellt Art. 166 BV auf das Recht zur Existenzsicherung durch Arbeit ab. Geschützt ist also nicht die Arbeit selbst, sondern die Möglichkeit, sich durch die Arbeit selbst zu unterhalten. Daher wäre zumindest an eine Gewährleistung und damit Maßnahmen zur Ermöglichung von Arbeit– und damit auch an Arbeitsförderungsmaßnahmen und damit berufliche Weiterbildung zu denken.[514] Noch deutlicher wird dies, wenn wie in Art. 18 S. 3 Verf BE ausdrücklich auf die Sicherung eines hohen Beschäftigungsstands hingewiesen wird.

bb) Als Zielformulierung

Bereits in der Formulierung bleiben die Regelungen in Brandenburg (Art. 48 Abs. 1 und 2 Verf BB), Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen (Art. 7 Abs. 1 Verf Sachsen), Sachsen-Anhalt (Art. 39 Verf S-A) und Thüringen (Art. 36 Verf TH) hinter den gerade genannten Normen zurück. Art. 48 Abs. 1 Verf BB und Art. 17 Abs. 1 Verf M-V verpflichten zu einer Politik der Vollbeschäftigung bzw. des hohen Beschäftigungsstands und der Arbeitsförderung, konkretisieren die Handlungsinstrumente aber nicht. Der Schutz der Arbeitskraft, wie er in der Präambel der Verfassung Hamburgs, in Art. 28 Abs. 1 Verf H, Art. 24 Abs. 1 S. 2 Verf NR, Art. 53 Abs. 1 Verf RP und Art. 45 S. 1 Verf Saar genannt wird, enthält keine konkreten Arbeitsförderungspflichten, da sich dieser Schutz der Arbeitskraft gerade auf das Individuum und nicht auf die strukturellen Voraussetzungen einer Arbeitssuche bezieht. Die Instrumente zum Schutz der Arbeitskraft bleiben also freigestellt.

Ebenso allgemein und noch deutlicher als Staatszielbestimmungen einzuordnen sind Art. 6a Verf ND, Art. 39 Abs. 1 Verf S-A und Art. 36 S. 1 Verf TH, die eine Hinwirkungspflicht des Landes zu Bedingungen, die Arbeit und das Verdienen des Lebensunterhalts möglich machen, deklarieren. Die einzige landesverfassungsrechtliche Norm, die in diesem Zusammenhang ausdrücklich die berufliche Weiterbildung als Handlungsinstrument nennt, ist Art. 36 S. 2 Verf TH. Daher ist in Bezug auf die Wahl der Hand-

513 S. o. S. 100.

514 Politische Konzeptionspflicht ohne Garantenpflicht nennt dies *Meder,* Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1992, Art. 166 Rn. 3.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

lungsinstrumente in Zusammenhang mit der Arbeitsförderung auch nur im Freistaat Thüringen eine landesverfassungsrechtliche Bestandsgarantie für die Weiterbildung gegeben.

3. Fazit

Ein Anspruch des Einzelnen auf Leistungen zur Förderung von Weiterbildung aus verfassungsrechtlichen Verpflichtungen besteht in Deutschland nicht. Auch der derivative Anspruch, der in Bezug auf die Hochschulbildung konstruiert wird, erstreckt sich nicht auf Weiterbildungsmaßnahmen. Dagegen enthalten einzelne Länderverfassungen derivative Ansprüche, die einen Zugang gewährleisten.[515] Zudem bestehen verschiedene Verpflichtungen, die sich auf die Bereitstellung der Maßnahmen richten, also auf die Schaffung einer bestimmten Struktur des Weiterbildungssystems. Diese lassen sich zwar nicht aus dem Grundgesetz, aber aus den Förderungs- und Sicherungspflichten in manchen Landesverfassungen ableiten.[516]

III. Verpflichtungen Schwedens

1. Ableitung von Pflichten aus dem schwedischen Verfassungsrecht

a) Grundlagen des schwedischen Verfassungsrechts

Zwar wird der schwedische Sozialstaat – auch in Bezug auf Bildung – als umfassend, gar allumfassend, und als ein Staat mit starken Verpflichtungen beschrieben.[517] Fraglich ist aber, ob diese Verpflichtungen rein durch politische und gesellschaftliche Mechanismen entstehen oder auch eine verfassungsrechtliche Basis haben.[518]

---

515 S. o. S. 115.

516 S. o. S. 112 ff. und S. 116.

517 *Stendahl,* Communicating justice, providing legitimacy, 2003, S. 255.

518 Auf politischer Ebene wird in Schweden dem Staat die Zuständigkeit für die Aufgaben der Sozialpolitik und Bildungspolitik eindeutig zugesprochen. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass die Ziele der Regierungspolitik (siehe für eine Zusammenfassung der Ziele der Arbeitsmarktpolitik, die im Rahmen der Haushaltsdebatte diskutiert wurden, Riksrevisionen, Styrning inom arbetsmarknadspolitiken, 2010, S. 23–24) und die Art der Beschaffung von Weiterbildung als arbeitsmarktpolitischer Maßnahme (siehe bet. 2006/07:AU1, S. 1, 35 ff) im Parlament diskutiert werden. Das schwedische Parlament hat im Bereich der Weiterbildung auch darüber diskutiert, in welchem Umfang der Staat berufliche Weiterbildung fördern sollte, siehe nur in Bezug auf die finanziellen Umfänge in den jährlichen Haushaltsdebatten, in Bezug auf die verschiedenen Formen von Förderung siehe z. B. bet. 1998/99:AU7, S. 17 f. (das bet. steht für „Betänkande“ und kürzt die Bezeichnung eines Ausschussdokuments ab).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Das schwedische Verfassungsrecht besteht nicht aus einer einheitlichen Verfassung, sondern aus den sogenannten vier Grundgesetzen (grundlagar).[519] Entscheidend für die Grundrechtspositionen, die die Weiterbildung betreffen, ist das Grundgesetz zur Regierungsform (RF[520]), die anderen drei Gesetze decken lediglich Spezialgebiete ab.

Ein großer Unterschied zum deutschen Recht besteht darin, dass die Grundrechtsgarantien erst spät diskutiert wurden,[521] da die Staatsmacht lange der Auffassung war, dass ein Grundgesetz nur die formellen Regeln für die Ausübung der gesellschaftlichen Macht enthalten sollte.[522] Die schwedischen Sozialdemokraten standen der verfassungsrechtlichen Durchsetzung von Rechten immer skeptisch gegenüber und die schwedischen Parteien des rechten Spektrums befürworteten zwar eine verfassungsrechtliche Verankerung, aber dies nicht für soziale und kulturelle Rechte, sondern nur für traditionelle Freiheitsrechte.[523] Dies und die fehlende Einheitlichkeit in der Entstehung führen dazu, dass eine Interpretation aufgrund der schrittweisen historischen Entwicklung und des großen Einflusses politisch-historischer Überlegungen schwierig ist.[524]

b) Soziale Rechte

Auch die Diskussion über soziale Rechte wird erst seit neuerer Zeit geführt.[525] So spricht sich *Gustafsson* für eine stärkere rechtliche Anerkennung und Berücksichtigung sozialer Rechte aus.[526] Er argumentiert dabei mit der gestiegenen Bedeutung der sozialen Rechte im internationalen Recht[527] und der Notwendigkeit von sozialen Rechten als Voraussetzung für politische und negative Rechte.[528] Damit stellt er sich gegen eine als „klassisch" bezeichnete Ansicht, dass die positiven sozialen Rechte auf den negativen Abwehrrechten beruhen würden.[529] Diese Diskussion sei aber keine rechtliche, sondern

519 Der Status dieser Gesetze als Grundgesetze wird in dem Grundgesetz zur Regierungsform (RF) Kapitel 1 § 3 festgelegt.

520 SFS 1974:152.

521 Siehe zur historischen Entwicklung *Vogel,* in: Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), IPE I, 2007, S. 507, 542 ff. Die Diskussion um die Einbeziehung der Grundrechtsgarantien fand vor allem im Zeitraum zwischen 1973 und 1994 statt. Dass die verfassungsrechtliche Debatte insgesamt schwach ausfällt stellt auch *Westerhäll,* Retfærd 1996, S. 30, 32 f. fest.

522 *Petrén/Ragnemalm, et al.,* Sveriges grundlagar, 1980, S. 19–20.

523 Siehe *Nergelius,* Constitutional law in Sweden, 2011, S. 102 Rn. 249 Fn. 1.

524 *Vogel,* in: Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), IPE I, 2007, S. 507, 563.

525 Siehe prominent *Gustafsson,* Rättens polyvalens, 2002; *Gustafsson,* TfR 2005, S. 439; *Gustafsson,* Retfærd 2007, S. 38, sowie *Westerhäll,* Retfærd 1996, S. 30, *Westerhäll,* TfR 2005, S. 95.

526 *Gustafsson,* TfR 2005, S. 439, 440.

527 A. a. O., S. 442.

528 A. a. O., S. 448.

529 So *Westerhäll,* TfR 2005, S. 95, 384: 101 f., gegen die *Gustafsson* argumentiert, a. a. O., S. 448.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

eine über politische Vorstellungen.[530] Zudem sei die Rangordnung der verschiedenen rechtlichen Ausprägungen lediglich historisch bedingt.[531]

Die Unterschiede in Inhalt und Umfang der Diskussion sind außer mit der historischen Entwicklung auch damit zu erklären, dass Schweden zwar eine sehr ausgeprägte vorgelagerte Normenkontrolle kennt,[532] eine nachgelagerte Überprüfung durch die Gerichte anhand von Verfassungsnormen jedoch im Grundsatz nicht existiert. Daher wird das Verfassungsrecht auch als sog. „ofullgången rätt", also unentwickeltes Recht bezeichnet.[533] Erst aufgrund des Einflusses von EU-Recht[534] hat sich eine stärkere Kontrolle an Hand von individuellen Rechten entwickelt. Derzeit wird die Einführung eines Verfassungsgerichts diskutiert.[535]

Ein Vorrang gesellschaftlicher Aufgabenerfüllung auch im Bereich der Weiterbildung könnte sich zunächst aus (verfassungs-) rechtlichen Prinzipien ergeben. In Schweden wird dieses Problem der Verantwortungs- und Aufgabenverteilung lediglich an Hand der auch politikwissenschaftlich diskutierten Prinzipien erörtert. Ins Feld geführte Verantwortungsprinzipien sind dabei das sog. Subsidiaritätsprinzip,[536] das den Grundsatz enthält, dass Verantwortung und Entscheidung immer möglichst nahe beim Einzelnen liegen sollten,[537] und das sog. Solidaritätsprinzip. So müsse auch in Bezug auf die rechtlichen Strukturen, die von und mit der Gesellschaft geschaffen würden, ein Ausgleich zwischen den beiden Prinzipien erfolgen.[538] Im Gegensatz zu Deutschland enthält das schwedische Subsidiaritätsprinzip also gerade keinen Vorrang der gesellschaftlichen Aufgabenerfüllung. Aus den genannten Prinzipien wird daher auch keine konkrete Aufgabenverteilung abgeleitet.

530 *Gustafsson,* TfR 2005, S. 439, 448.

531 Mit einer folgenden rechtshistorischen Analyse siehe *Gustafsson,* TfR 2005, S. 439, 448–452.

532 Die Gesetze werden vom sog. Gesetzesrat (lagrådet) überprüft, der sich aus einem Gremium von Richtern und. ehemaligen Richtern zusammensetzt, Kap. 8 §§ 20 RF. Zu seiner Funktion siehe *Marcusson,* in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE V, 2014, S. 631, 652 Rn. 37.

533 Siehe z. B. *Granlund/Bottany, et al.,* Maktdelning och Normkontroll (2008), S. 20.

534 Siehe zu dieser Entwicklung auch unten S. 124 f.

535 Olika former av normkontroll, SOU 2007:85. Bei den SOU (Statens offentliga utredningar) handelt es sich um Staatliche öffentliche Gutachten, die von von der Regierung eingesetzten Experten erstellt werden und Teil der schwedischen Meinungsbildung im Zug der Gesetzgebungsverfahren sind. Sie werden auch zur Auslegung der dann verabschiedeten Gesetze herangezogen, siehe *Bernitz/Heumann, et al.* (Hrsg.), Finna rätt, 2010, S. 130f; *Lehrberg,* Praktisk juridisk metod, 2010, S. 121 ff.

536 *Westerhäll,* TfR 2005, S. 95, 98.

537 *Westerhäll,* TfR 2005, S. 95, 98, anders *Hettne,* Subsidiaritetsprincipen, 2003, S. 13 f., der zwar ebenfalls die Herleitung aus der katholischen Soziallehre referiert, jedoch dann lediglich auf die niedrigste politische Entscheidungsebene verweist.

538 *Westerhäll,* TfR 2005, S. 95, 96, 98.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

c) Bildung

Im Grundgesetz zur Regierungsform ist in RF Kap. 2 § 18 Abs. 1 S. 1 eine Garantie für die Grundbildung,[539] die die von der Schulpflicht erfassten Kinder betrifft, enthalten. Für die höhere Ausbildung und Bildung[540] wird in RF Kap. 2 § 18 Abs. 1 S. 2 lediglich eine „Bestandsgarantie" ausgesprochen, indem eine Verantwortlichkeit dafür festgestellt wird „dass es eine höhere Bildung gibt".[541] Diese Bestandsgarantie, die wohl eine Institutsgarantie darstellt, ist so formuliert, dass die Allgemeinheit, also der öffentliche Sektor, für das Vorhandensein einer höheren Ausbildung verantwortlich ist.[542] Ein unbeschränktes Recht für den Einzelnen wird aus der Vorschrift aber nicht abgeleitet.[543] Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass eine Zulassungsbeschränkung in Form der Prüfung von Studienbefugnis und Zweckmäßigkeit zulässig ist.[544] Die Weiterbildung ist dabei mit umfasst. In dem Gesetzesvorschlag der Regierung[545] werden als Beispiele für höhere Ausbildung zwar nur die weiterführenden Schulen, die Universitäten und Hochschulen genannt, aber in der Empfehlung des Komitees für den Gesetzesvorschlag wird die kommunale Erwachsenenbildung noch ganz selbstverständlich neben der Gymnasialausbildung und der Hochschulbildung als höhere Ausbildung aufgelistet.[546]

Call meint, dass auch die Garantie der Ausbildung in RF Kap. 2 § 18 insofern abgeschwächt sei, als sich die grundrechtlichen Garantien aus den einfachen Gesetzen ergeben sollen.[547] Dies ergibt sich aber, im Gegensatz zu den beiden vorhergehenden Paragraphen zu Urheberrecht und Gewerbefreiheit, nicht aus dem Wortlaut von RF Kap. 2 § 18. Kapitel 2 enthält hauptsächlich klassische Rechte, die rechtlich bindend sind. Die sozialen Grundrechte und Freiheiten sind in dieser Ausprägung als Freiheiten Ansprüche auf Schutz durch den Staat. Dabei sind diese „Verfassungsrechte" insofern besonders geschützt als sie nur in einem speziellen Verfahren geändert werden können.[548] In den Schutz des RF Kap. 2 § 18 sind auch nicht-schwedische Mitbürger mit

539 Im Wortlaut: „Grundläggande utbildning" (= Grundbildung).

540 Im Wortlaut: „Högre utbildning" (=Höhere Ausbildung).

541 So die Herleitung a us dem Wortlaut; *Petrén/Ragnemalm, et al.,* Sveriges grundlagar, 1980 hilft nicht weiter, da § 18 im Jahr 1980 noch nicht Teil des Verfassungsgesetzes war.

542 *Westerhäll,* in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Soziale Grundrechte in Europa, 2010, S. 563, 575.

543 Soweit überhaupt eine Ableitung erfolgt. *Bull/Stenzel* weisen beispielsweise nur darauf hin, dass dem Wortlaut keine Anhaltspunkte über den Umfang oder die Umsetzung der Garantie entnommen werden können, siehe *Bull/Sterzel,* Regeringsformen - en kommentar, 2010, S. 94.

544 Siehe *Holmberg/Stjernquist, et al.,* Grundlagarna, 2012, S. 165 mit Verweis auf prop. 1993/94:117, S. 52 (im Wortlaut identisch). Die sogenannten „propositioner (prop.)" stellen die Gesetzesvorschläge der Regierung (meist mit Begründung) dar.

545 Prop. 1993/94:117, S. 52.

546 Darstellung der kommunalen Erwachsenenbildung: Fri- och rättighetskommittén, Fri- och rättighetsfrågor Del A, 1993, S. 190; Empfehlung des Komitees a. a. O., S. 193-195.

547 *Call,* Grundrechtsschutz in Schweden unter rechtsvergleichenden Gesichtspunkten, 2003, S. 37.

548 Die Änderung kann nur dann erfolgen, wenn zwei gleich lautende Entscheidungen des Parlaments vorliegen und zwischen den Entscheidungen ein neues Parlament gewählt wurde, RF Kap. 8 § 14; siehe auch *Westerhäll,* in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Soziale Grundrechte in Europa, 2010, S. 563, 578, 590.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

einbezogen, da RF Kap. 2 § 25, der Besonderheiten für Ausländer vorsieht, diesen Artikel nicht nennt. Dies entspricht auch der früheren Fassung des RF Kap. 2 § 22 Abs. 1, der das Recht auf Ausbildung ausdrücklich auf Ausländer erstreckte.

In Abgrenzung dazu sind die sozialen Rechte, die in RF Kap. 1 § 2 S. 2 genannt werden und in denen die Sicherung des Rechts auf Ausbildung ebenfalls (als Schlagwort) genannt wird, Staatszielbestimmungen.[549] Die so geschützten sozialen Rechte werden auch „klassische" soziale Rechte genannt und sind wie alle Staatszielbestimmungen von den jeweils verfügbaren Ressourcen der Gesellschaft abhängig.[550] Dies ergibt sich aus der Formulierung im Zusammenhang mit den Zielen des öffentlichen Handelns und aus der systematischen Stellung in RF Kap. 1, das die Grundlagen des Staates regelt. Weiterbildungsmaßnahmen sind damit ebenfalls im Rahmen der Staatszielbestimmung geschützt.

d) Berufsbezogene Rechte

Typisch für die Realität des schwedischen Wohlfahrtsstaats ist auch eine grundlegende Ausrichtung auf Arbeit und eine institutionalisierte Verpflichtung zur Vollbeschäftigung.[551] Ob dies auch von der rechtlichen Ausgestaltung in den Grundgesetzen getragen wird, ist aber fraglich.

Als Staatszielbestimmung wird wie das Recht auf Ausbildung auch das Recht auf Arbeit in RF Kap. 1 § 2 Abs. 2 S. 2 genannt.[552] Dabei handelt es sich um eine Konkretisierung von RF Kap. 1 § 2 Abs. 2 S. 1, der bestimmt, dass das persönliche, finanzielle und kulturelle Wohlergehen des Einzelnen fundamentales Ziel des öffentlichen Handelns sein soll. Diese Bezeichnung als fundamentales Ziel beinhaltet, dass das Recht auf Arbeit geschützt, gefördert und in weitest möglicher Ausdehnung verwirklicht werden soll.[553] Eine weiter gehende, rechtlich bindende Formulierung eines Rechts auf Arbeit wurde von dem Komitee, das die Grundrechtsfragen beriet, abgelehnt, da die Garantie eines Rechts auf Arbeit tatsächlich unmöglich sei.[554] Möglich sei lediglich die Festlegung eines Mindeststandards, der Maßnahmen zur arbeitsmarktbezogenen Weiterbildung oder ein Recht auf finanzielle Unterstützung bei Arbeitslosigkeit vorsehe.

---

549 Als soziale Staatszielbestimmungen bezeichnet diese *Westerhäll,* in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Soziale Grundrechte in Europa, 2010, S. 563, 576.

550 *Petrén/Ragnemalm, et al.,* Sveriges grundlagar, 1980, S. 21.

551 *Stendahl,* Communicating justice, providing legitimacy, 2003, S. 255.

552 „Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt skall det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa." In (eigener) Übersetzung: „Das persönliche, finanzielle und kulturelle Wohlergehen des Einzelnen hat das grundlegende Ziel des öffentlichen Handelns zu sein. Das Gemeinwesen soll insbesondere das Recht auf Arbeit, Wohnstatt und Ausbildung sichern und für soziale Fürsorge und Sicherheit und gute Voraussetzungen für die Gesundheit eintreten."

553 Fri- och rättighetskommittén, Fri- och rättighetsfrågor Del A, 1993, S. 130.

554 Fri- och rättighetskommittén, Fri- och rättighetsfrågor Del A, 1993, S. 131.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Freiheit der Berufsausübung wird in Schweden erst seit 1995 in RF Kap. 2 § 17 gesichert, während zuvor nur die Gewerbefreiheit und dies lediglich durch eine Verordnung geschützt wurde.[555] Die Überlegungen im Ausschuss für Grundrechte und Freiheiten[556] führten zur Aufnahme in das Grundgesetz über die Regierungsform. Genannt werden in diesem Zusammenhang sowohl die Gewerbefreiheit als auch die Berufsausübungsfreiheit als grundlegende Rechte, die nur zum Schutz wichtiger Gemeininteressen und nie zur Begünstigung bestimmter Personen oder Unternehmen beschränkt werden dürfen. Auch in diesem Fall weist das Grundgesetz Regierungsform nicht auf Inhalte von einfachen Gesetzen hin.[557] Damit wird der Schutz der Berufsfreiheit zwar genannt, ist aber aufgrund der Einschränkbarkeit schwach ausgeprägt.[558] Das Grundrechtskomitee meinte zwar, dass hinsichtlich des Inhalts die Bestimmung zur Berufs- und Gewerbefreiheit so weit gehe, wie auch andere europäische Verfassungen den Schutz der Berufsfreiheit ziehen, da die Bestrebungen zur internationalen Zusammenarbeit im beruflichen Bereich unterstützt werden sollten.[559] Dabei handelt es sich aber wohl nur um eine Wunschvorstellung, nicht um eine in der rechtlichen Auslegungspraxis vertretene Meinung.

Durch die Hervorhebung, dass keine Begünstigung stattfinden darf, weist der Paragraph aber auf das Gleichheitsprinzip hin.[560] Dabei wurde dieser Bezug auf das Gleichheitsprinzip auch deswegen aufgenommen, weil mit ihm betont werden sollte, dass die Gleichbehandlung im Wettbewerb, d. h. die Möglichkeit zu fairer Konkurrenz, grundlegend für die Gewerbe- und Berufsfreiheit ist.[561]

Eine Besonderheit gilt für nicht-schwedische Mitbürger, deren Berufsausübungsfreiheit und Gewerbefreiheit gem. RF Kap. 2 § 22 durch Gesetze eingeschränkt werden können. Für sie ist eine Einschränkung auch durch entgegenstehende öffentliche Interessen möglich.[562]

555 Siehe *Strömholm,* in: Stiftelsen Rättsfonden Institutet för offentlig och internationell rätt (Hrsg.), Skrifter tillägnade Gustaf Petrén, 1984, S. 191, der auch den Inhalt der Verordnung von 1864 darstellt.

556 Fri- och rättighetskommittén, Fri- och rättighetsfrågor Del A, 1993, S. 113–119.

557 Anders *Call,* Grundrechtsschutz in Schweden unter rechtsvergleichenden Gesichtspunkten, 2003, S. 37; anzunehmen ist, dass die Abweichung daher herrührt, dass die entsprechenden Rechte erst 1995 in Kapitel 2 RF übernommen und damit stärker geschützt wurden.

558 So die (wenn auch wohl richtige) Klage der Eigentümervereinigung in: Ägarfrämjandet, Äganderätt, 2000, S. 11.

559 Fri- och rättighetskommittén, Fri- och rättighetsfrågor Del A, 1993, S. 118.

560 *Holmberg/Stjernquist, et al.,* Vår författning, 2003, S. 64.

561 Fri- och rättighetskommittén, Fri- och rättighetsfrågor Del A, 1993, S. 118

562 *Holmberg/Stjernquist, et al.,* Grundlagarna, 2012, S. 161 ff. mit Beispielen. So wird z. B. der Verbraucherschutz als angemessenes öffentliches Interesse genannt, das eine Beschränkung rechtfertigen kann.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

e) Chancengleichheit

Wie bereits oben dargestellt, ist die Chancengleichheit im Bildungssystem ein Grundpfeiler für die Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe.[563] Die Interpretation dieser Grundvoraussetzungen kann aber je nach nationaler kultureller Prägung unterschiedlich ausfallen. Grundsätzlich herrscht in Schweden eine stark ausgeprägte Vorstellung davon, dass alle Menschen die gleichen Rechte haben, aber auch den gleichen Pflichten unterworfen sind.[564] Dies gilt nicht nur für die Schulkultur,[565] sondern für das gesamte Gebiet der Verwaltungs- und Staatstätigkeit, da der Gedanke der Volkserziehung in Schweden sehr stark ist.

Hinsichtlich der rechtlichen Gewährleistung von Chancengleichheit findet sich eine allgemeine Gewährleistung in den klassischen individuellen Rechten des Kapitels 2 nicht. Dafür findet aber eine programmatische Gewährleistung[566] in RF Kap. 1 § 2 Abs. 1 statt, nach der „die öffentliche Gewalt mit Achtung vor dem gleichen Wert aller Menschen […] auszuüben ist". Diese Programmerklärung soll eine Rechtsgrundlage für das Streben nach Gleichstellung der in der Gesellschaft agierenden Gruppen und Individuen schaffen.[567] Aus ihr, insbesondere aber auch aus RF Kap. 1 § 9, der die Gleichheit aller vor dem Gesetz betont, ergibt sich auch der sog. Gleichheitsgrundsatz, der in Verbindung mit den Rechten anderer auch als Grundlage für konkrete Ansprüche dienen kann. Der Gleichheitssatz richtet sich an die ausführende Gewalt und stellt eine Leitlinie dar, die den Interessenausgleich zwischen verschiedenen Gruppen und Bürgern und den Zusammenhalt der Gesellschaft betont.[568] Darüber hinaus ist auffällig, dass das Gleichheitsprinzip auch in Zusammenhang mit der Gewerbe- und Berufsfreiheit besonders betont wird.[569] Eine Rechtsposition, auf die sich der Einzelne berufen kann, ergibt sich aber nur aus den speziellen Diskriminierungsverboten in RF Kap. 2 §§ 12, 13, die insbesondere vor einer Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Zugehörigkeit, der Hautfarbe oder des Geschlechts schützen sollen.[570]

563 Siehe bereits oben S. 99 f.

564 Siehe z. B. *Kübeck,* Alltag in Schweden, 2010, S. 238.

565 *Eikenbusch,* Pädagogik (Beltz) 2003, S. 10.

566 Begriff von *Westerhäll,* in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Soziale Grundrechte in Europa, 2010, S. 563, 576.

567 *Westerhäll,* in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Soziale Grundrechte in Europa, 2010, S. 563, 576.

568 *Westerhäll,* in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Soziale Grundrechte in Europa, 2010, S. 563, 576; *Holmberg/Stjernquist, et al.,* Grundlagarna, 2012, S. 61 f.

569 Siehe soeben oben S. 122 und *Holmberg/Stjernquist, et al.,* Grundlagarna, 2012, S. 161.

570 Siehe zu diesen Zusammenhängen (im Vergleich zu den Rechten der Charta der Grundrechte der Europäischen Union) auch *Bull, Thomas/Lind, Anna-Sara,* Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter, in: Tre rapporter till grundlagsutredningen, SOU 2008:43, S.7, 24.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

f) Andere Beurteilung aufgrund des Einflusses von EU-Recht und der EMRK

Eine von der vorhergehenden Darstellung abweichende Beurteilung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen in Schweden könnte sich aber aus einer Einbeziehung von super- bzw. supranational geltenden Rechten ergeben. Dieser Aspekt wurde – wohl auch aufgrund der Systemfremdheit – in der schwedischen Rechtswissenschaft ausführlich diskutiert.[571]

Dabei hat der schwedische Staat die Wertungen des EU-Rechts, der EMRK, und anderer internationaler Verträge, die von Schweden ratifiziert wurden, zu beachten.[572] Schweden geht hinsichtlich völkerrechtlicher Verträge vom sog. dualistischen Prinzip aus.[573] Dabei ist inzwischen herrschende Meinung, dass es für die innerstaatliche Geltung völkerrechtlicher Verträge eines Umsetzungsaktes bedarf.[574] Eine Sonderstellung nimmt dabei die EMRK ein. Sie wurde von Schweden bereits vor Formulierung der Regierungsform ratifiziert.[575]. Daher wurden auch die Inhalte über soziale Rechte von der EMRK beeinflusst.[576] Zudem wurde die EMRK durch das Gesetz über die Europäische Menschenrechtskonvention[577] in die schwedische Rechtsordnung übernommen und erhält in RF Kap. 2 § 23 eine Vetostellung, die besagt, dass Gesetze und andere schwedische nationale Normen nicht im Widerspruch zur EMRK stehen dürfen. Entsprechend findet im Gegensatz zu den Grundgesetzen inzwischen auch eine gerichtliche Kontrolle in Bezug auf die Gewährleistungen der EMRK statt. Dies ist ein großer Bruch in der Tradition des schwedischen Rechts, das zuvor keine verfassungsrechtlichen oder verfassungsähnlichen Rechte in die gerichtliche Kontrolle mit einbezog. Auch der Beitritt zur Europäischen Union und die damit verbundene Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des EuGH führen dazu, dass eine Auseinandersetzung mit den Problemen einer ausgedehnteren gerichtlichen Kontrolle stattfindet.[578]

571 Siehe *Bernitz,* JT 2010-11, S. 821.

572 Zum Umfang – auch mit Geltung in Schweden – siehe oben S. 94 ff.

573 Zum dualistischen Prinzip siehe *Kunig,* in: Vitzthum (Hrsg.), Völkerrecht, 2010, S. 73 Rn. 30, 38; für Schweden *Nergelius,* Constitutional law in Sweden, 2011, S. 99–100 Rn. 245 f.

574 Auswertung von *Call,* Grundrechtsschutz in Schweden unter rechtsvergleichenden Gesichtspunkten, 2003, S. 55.

575 Ratifizierung am 4.2.1952, Inkrafttreten am 03.09.1953, siehe http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=8&DF=07/09/2012&CL=GER (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

576 *Westerhäll,* in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Soziale Grundrechte in Europa, 2010, S. 563, 571.

577 Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

578 Siehe mit Beispielsfällen *Nergelius,* in: Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), IPE II, 2008, S. 277, 294 ff. Rn. 38 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Fazit

Das schwedische Verfassungsrecht kennt keine individuelle Gewährleistung der beruflichen Weiterbildung. Auch aus den Grundrechten der Gewerbe- und Berufsfreiheit und der Chancengleichheit lässt sich kein individueller Anspruch ableiten, wobei genauere Einzelheiten in der schwedischen Rechtswissenschaft auch gar nicht erörtert werden.[579] Jedoch ist der Staat in Bezug auf die höhere Bildung – zu der in Schweden auch die Weiterbildung zählt – über die Verfassung verpflichtet, eine Infrastruktur zur Bereitstellung von Weiterbildung zu schaffen.

Zu beachten ist zudem, dass die Grundgesetze Schwedens nur sehr beschränkt justiziabel sind, da kein Verfassungsgericht existiert und auch die bestehenden Gerichte sich nur in sehr seltenen Fällen auf die Grundgesetze beziehen, nämlich meist nur im Zusammenhang mit europäischem Recht. Verfassungsrechtlich gibt es also sowohl eine Handlungs- als auch eine Gewährleistungspflicht, die aber sowohl nach dem bloßen Wortlaut als auch nach derzeitiger schwedischer Rechtsauslegung nicht eingeklagt werden können. Zudem lassen sich derivativ Zugangsansprüche aus den Gleichheitssätzen des schwedischen Verfassungsrechts ableiten, während bestimmte Rahmenbedingungen oder eine Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen nicht garantiert werden.

IV. Fazit: Verpflichtungsumfänge

Aus internationalem Recht trifft beide Vergleichsländer die Pflicht, auf ein leistungsfähiges Bildungswesen hinzuwirken, sowie Weiterbildungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose bereitzustellen, soweit notwendig. Außerdem besteht ein derivativer Anspruch auf Zugang zu bereits bestehenden Weiterbildungsangeboten.[580]

In ihren Verfassungen schützen die Vergleichsländer die Weiterbildung nur in Ansätzen. Obwohl in Schweden die verfassungsrechtliche Dogmatik aufgrund der fehlenden Anwendung weniger stark ausgestaltet ist als in Deutschland, lassen sich dennoch Gemeinsamkeiten der Verpflichtungsumfänge in Bezug auf die berufliche Weiterbildung feststellen. In beiden Verfassungen ist eine explizite Erwähnung von Weiterbildung oder lebenslangem Lernen nicht zu finden.[581] Bei Analyse der Verfassungstexte zeigen sich aber in beiden Staaten in Bezug auf die Verfügbarkeit Infrastrukturgewährleistungen objektiver Art, indem objektive Handlungspflichten normiert werden. Zudem werden der Zugang sowie der Anspruch auf Förderung in beiden Ländern über gleichheitsrechtliche Normen geschützt, wobei die Gewährleistungen in Deutschland auf-

579 Siehe zum Verfassungsrecht *Nergelius,* Konstitutionellt rättighetsskydd, 1996, S. 709, der dies ein Theoriedefizit nennt.

580 S. o. S. 102.

581 Dies ist aber, wenn auch selten, in anderen Staaten der Fall, so in der südkoreanischen Verfassung in Art. 31 Abs. 5, zitiert nach *Ennuschat,* RdJB 2005, S. 193, 193.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

grund der Möglichkeit und Existenz tatsächlicher gerichtlicher Verfahren differenzierter ausfallen.

Ein gravierender Unterschied findet sich jedoch in der Justiziabilität der verfassungsrechtlichen Gewährleistungen. Die Verfassung Schwedens hat eine andere gesellschaftliche und damit auch rechtliche Funktion als die deutsche und kommt auch auf anderen Wegen zu Stande. Aufgrund der anderen politischen Beschlusskultur Schwedens, die von Pragmatismus geprägt wird, kommt auch die Verfassung oft durch Kompromisse zu Stande und soll(te) keinen Standard setzen, sondern vielmehr den Umfang und die Bedingungen öffentlicher Macht beschreiben.[582] Dabei werden die Verfassungen Schwedens, wenn überhaupt, dann in einem utilitaristischen Gesamtzusammenhang interpretiert und angewandt, während in Deutschland eine auf Rechte gestützte und damit auch auf die verfassungsrechtliche Normierung von Rechten gestützte Perspektive eingenommen wird.[583] Dies führt dazu, dass trotz der normativen Ähnlichkeiten im deutschen und schwedischen Verfassungsrecht der tatsächliche rechtliche Schutz von Weiterbildung insofern unterschiedlich ausfällt, als der verfassungsrechtliche Schutz in Schweden in den meisten Fällen auf rein theoretischer Ebene verbleibt. Fraglich ist daher, ob sich die Normtexte der beiden Verfassungen überhaupt vergleichen lassen. Der Vergleich müsste entweder aus der Perspektive des pragmatischen Systems mit Blick auf die tatsächliche Gewährleistung erfolgen oder aus Sicht des rechtsbasierten Systems mit Blick auf den theoretisch möglichen Schutz von Rechtspositionen des Einzelnen. Da eine Überprüfung an Hand von verfassungsrechtlichen Normen insbesondere seit „Aktivierung" der Verfassungen durch europarechtlichen Druck inzwischen aber in Teilen durchgeführt wird (insbesondere im Bereich eines anderen Verfassungsgesetzes, des sog. Geheimhaltungsgesetzes), ist eine Überprüfung auch im Bereich der weiterbildungsbezogenen Normen im Rahmen der Regierungsform denkbar. Daher ist ein rechtsbasierter Vergleich möglich und sinnvoll.

582 Siehe *Nergelius,* Constitutional law in Sweden, 2011, S. 21 Ziff. 20, der auch darauf hinweist, dass das Konzept, dass es sich bei dem Verfassungsrecht um hierarchisch höher stehendes Recht handelt, erst unter dem Einfluss des Europarechts ausdrücklich entwickelt wurde. Siehe auch *Petersson,* in: Anthonsen/Jagers (Hrsg.), Rätt grönt, 2009, S. 67, 71. *Petersson* nennt das Beispiel des Eigentumsschutzes, der als Kompromiss geregelt wurde, was dazu führte, dass sich die entsprechenden zwei Anknüpfungspunkte und auch die Gesetzgebungsmaterialien, auf die die Formulierungen gestützt wurden, widersprachen, a. a. O., S.75 f. Ebenso bereits *Heckscher,* in: Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission (Hrsg.), Menschenrecht und Menschenbild in den Verfassungen Schwedens, Deutschlands und Österreichs, 1983, S. 29, 42 ff.

583 In Bezug auf die Rolle der Verfassung in einer pragmatischen Beschlusskultur siehe *Petersson,* in: Anthonsen/Jagers (Hrsg.), Rätt grönt, 2009, S. 67, 71; zum Gegenmodell des klassischen rechtsbasierten Systems siehe a.a.O., S. 69. Hieraus erklärt sich auch die nur geringe dogmatische Aufarbeitung der in den Grundgesetzen verbürgten Rechte: Eine Differenzierung ist nur dann nötig, wenn die Normen auch angewendet werden. Dass darüber diskutiert wird, ob die Regelungen zur Änderung der Verfassungsgesetze geändert werden sollten, um auf diese Weise eine stärkere normative Wirkung der Verfassungsgesetze zu erzeugen (siehe *Petersson/Karvonen, et al.,* Demokratins grundlag, 2004, S. 33 ff.), spielt für die derzeitige Beurteilung keine Rolle.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

E. Die Förderungsleistungen

I. Förderungsleistungen in Deutschland

Einen großen Anteil der Finanzierung der staatlichen Förderungsleistungen für Weiterbildungsmaßnahmen in Deutschland leistet die Arbeitsförderung.[584] Dabei fügen sich die Leistungen des Systems der Arbeitsförderung in das weitgehend geschlossene System der Sozialgesetzbücher ein, während außerhalb der Arbeitsförderung einzelne Subventionstatbestände dominieren. Daher findet in Bezug auf die Förderungsleistungen eine nach Arbeitsförderung und anderen Leistungen getrennte Darstellung statt.

Im System der Arbeitsförderung richtet sich die Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen primär nach den §§ 81 ff. SGB III. Außerhalb der Arbeitsförderung sind die Normen für die Regelung der Leistungen zur Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen sehr verstreut. Diese weitere finanzielle Förderung durch Subventionen befindet sich in einem tatsächlichen Organisationschaos, da eine Förderung durch verschiedene Ministerien, z. B. BMAS, BMBF und BMWi mit verschiedensten Programmen erfolgt. So existieren aktuell auf dem derzeit politisch stark umkämpften Feld der Bildungspolitik neue Initiativen der Bundesregierung zur Förderung der Weiterbildung. In Übereinstimmung mit der für die Arbeit geltenden Begriffs- und Bereichsbestimmung werden auf Bundesebene nur Programme berücksichtigt, die explizit die individuelle berufliche Weiterbildung fördern[585], da eine Übersichtlichkeit dort, auch aufgrund der ständigen Änderungen, kaum herzustellen ist.[586]

Fragt man nach der Rolle der Länder und Kommunen, kommen auf der allgemeinen Ebene der Bildungspolitik die Weiterbildungsgesetze einiger Bundesländer hinzu[587], wobei auch die Landesverfassungen mancher Länder die Weiterbildung ansprechen[588]. Manche Länder haben besondere Förderungsprogramme, so z.B. Nordrhein-Westfalen das Programm zur Ausgabe sog. Bildungsschecks[589].

---

584 Siehe *Hetmeier/Buschle, et al.,* Bildungsfinanzbericht 2014, Dezember 2014, S. 73 f.; *Hetmeier/Schmidt, et al.,* Bildungsfinanzbericht 2015, 2015, S. 76 f.

585 So z.B. die sog. Sozialpartnerrichtlinie mit Sozialpartnern des BMAS vom 08.04.2015, die aber nur betriebliche Weiterbildung fördert, BAnz AT 24.04.2015 B1 vom 24.04.2015 (Förderrichtlinie zum ESF-Bundesprogramm „Fachkräfte sichern: weiter bilden und Gleichstellung fördern“).

586 Nicht als Förderungsleistung sind die Regelungen zur Gewährung von Sonderurlaub für Beamte (beispielsweise gem. § 90 Abs. 1 Bundesbeamtengesetz v. 05.02.2009, BGBl. 2009 I, 160, § 7 Nr. 1, 3, 4, § 10 Sonderurlaubsverordnung v. 11.11.2004, BGBl. 2004 I, 2836) oder zur Förderung von bereits in Sonderverhältnissen Stehenden (z. B. für Soldaten nach § 3 Soldatenversorgungsgesetz v. 16.09.2009, BGBl. 2009 I, 3054) anzusehen, weil sich diese Förderung des Einzelnen nur auf das „Personal“ des Staates richtet und damit im eigenen Interesse stattfindet.

587 Übersicht in *Faulstich/Vespermann* (Hrsg.), Weiterbildung in den Bundesländern, 2002, S. 23 ff.

588 Übersicht in *Faulstich/Vespermann* (Hrsg.), Weiterbildung in den Bundesländern, 2002, S. 23 ff.

589 Siehe Runderlass des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) vom 23. Dezember 2014 (ESF-Förderrichtlinie), Ministerialblatt für das Land

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Leistungen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung werden in Deutschland hauptsächlich im System der Arbeitsverwaltung sowie im Rahmen der Bildungsverwaltung erbracht.

a) Arbeitsförderung

Für die Arbeitsförderung ist gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG der Bund zuständig, da die Arbeitsförderung von den Gebieten der Arbeitsvermittlung sowie der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung erfasst wird. Er hat von dieser Kompetenz mit Erlass des SGB III Gebrauch gemacht. Die Verwaltung der für die Weiterbildungsmaßnahmen nach dem SGB III bzw. für die Arbeitsförderung zuständigen Bundesagentur für Arbeit gliedert sich gem. § 367 SGB III in drei Ebenen, die aus der Zentrale, den Regionaldirektionen und den örtlich zuständigen Agenturen für Arbeit bestehen. Dabei handeln die Agenturen für Arbeit auf lokaler Ebene nominell selbständig – ihre Autonomie besteht aber nur für Ermessensleistungen, nicht für Personal- und Sachmittel.[590]

Leistungen der Arbeitsförderung werden aber auch von den sog. „Jobcentern" gem. § 6d SGB II erbracht, die Leistungsempfänger im Rahmen einer Anwendung des SGB II betreuen. Dabei handelt es sich um sog. gemeinsame Einrichtungen von kommunalem Träger und der Bundesagentur gem. §§ 44b SGB II, die geschaffen wurden, um eine einheitliche Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende trotz der unterschiedlichen Kompetenzen (siehe § 6 SGB II) zu gewährleisten.

b) Bildungssystem

Das Bildungssystem in Deutschland ist grundsätzlich öffentlich organisiert, da im Zuge der Säkularisierung das Schul- und Hochschulwesen verstaatlicht wurde, um die von den Qualifizierten ausgeübte Macht von der Kirche auf den Staat zu verlagern.[591] Diese öffentlich-rechtliche Prägung des Bildungswesens gilt aber nicht für die Weiterbildung, die sich aus einer sozial orientierten gesellschaftlichen Bewegung entwickelt hat[592] und

Nordrhein-Westfalen Nr. 4 vom 20. Februar 2015, S. 82; geändert durch Runderlass des MAIS vom 13. Oktober 2015, Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Nr. 32 vom 19. November 2015, S. 711; Merkblatt des MAIS, Stand Januar 2016. Merkblatt abrufbar unter: https://www.mais.nrw/bildungsscheck (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

590 *Bull,* RsDE 2001, S. 42, 49 und *Brodersen,* in: Ebsen/Bieback, et al. (Hrsg.), Stand und Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts im Übergang vom AFG zum SGB III, 1997, S. 189, 194, zwar noch zur vorhergehenden Reform, jedoch unverändert gültig.

591 Siehe *Ellwein/Hesse,* Der überforderte Staat, 1994, S. 179.

592 Siehe *Oppermann,* Kulturverwaltungsrecht, 1969, S. 68; dies gilt insbesondere im Rahmen der Arbeiterbewegung für die Erwachsenenbildung, siehe *Faulstich,* in: Cortina/Baumert, et al. (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, 2008, S. 647, 649 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

daher von vornherein durch private Akteure stattfand. Die Weiterbildung wird aber in das öffentliche System mit einbezogen. Diese Einbeziehung in regulierte Systeme findet jedoch aufgrund des starken Selbstorganisationsgrads vieler Weiterbildungsanbieter in Deutschland und aufgrund der historischen Entwicklung nur in Teilen statt. Dies bezeichnen die Sozialwissenschaftlicher in der Erwachsenenbildung als „mittlere Systematisierung".[593]

Bildung ist nach deutschem Verfassungsrecht gem. Art. 30 GG grundsätzlich Ländersache. Der Bund hat lediglich die Möglichkeit, in Bezug auf die berufliche Bildung über Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 12 GG übergreifende Regelungen zu treffen. Auf diese Grundlage stützt sich beispielsweise das Berufsbildungsgesetz (BBiG).[594]

Das Problem der föderalen Aufteilung besteht darin, dass in Bezug auf die Finanzierung mit dem Finanzhilfeverbot ein Kooperationsverbot in der allgemeinen Bildung gem. Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG besteht, da die Länder in diesem Bereich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz innehaben. Im Umkehrschluss zur Möglichkeit der Kooperation von Bund und Ländern gem. Art. 91b GG wird angenommen, dass eine Kooperation in anderen Fällen nicht zulässig ist.[595] Insbesondere wurde die Gemeinschaftsaufgabe der Bildungsplanung gem. Art. 91b S. 1 Alt. 1 GG a. F. mit der Änderung im Jahr 2006 abgeschafft. Zwar betrifft das Verbot die berufliche Bildung nicht, die Strukturen der allgemeinen Bildung wirken sich aber auch auf die Strukturen der beruflichen Weiterbildung aus. So wird beispielsweise die Finanzierung von Weiterbildung im Rahmen der Objektförderung durch das Verbot erschwert. Zwar sehen Entflechtungsgesetz und Art. 143c GG Zahlungen zum Ausgleich der Finanzierung vor,[596] aufgrund der Aufspaltung der Kompetenzen können die vorhandenen finanziellen Mittel jedoch nicht flexibel eingesetzt werden. Auch die mit Wirkung vom 01.01.2015 erfolgte Verfassungsänderung, die eine dauerhafte Finanzierung von Hochschulprojekten durch den Bund ermöglichen soll[597], ändert an der grundsätzlichen Trennung nichts, sondern sieht nur eine weitere Ausnahme vor.

Über die engen Kompetenzbereiche der Bildungspolitik hinaus werden Weiterbildungsmaßnahmen in Deutschland auch noch im weiteren Sinne von Seiten der verschiedenen Ministerien gefördert und organisiert, wenn bestimmte, in das jeweilige Ressort des Ministeriums fallende, Zielgruppen erreicht werden sollen. Hierbei handelt es sich aber meist um Subventionstatbestände, die aufgrund der Vergabe über die „normalen" Stellen selten eine besondere Verwaltungsstruktur beanspruchen.

---

593 Siehe zu diesem Begriff umfassed *Wittpoth,* Einführung in die Erwachsenenbildung, 2009, S. 48.

594 Berufsbildungsgesetz (BBiG) vom 23.03.2005, BGBl. 2005 I, 931. Zur Kompetenz siehe *Malottke*, in: Lakies/Malottke, BBiG, § 1 Rz. 1.

595 *Suerbaum*, in: BeckOK, Art. 91b GG Rn. 4 (Stand: 01.09.2015), spricht von einer „Präzisierung und Differenzierung der förderungsfähigen Gegenstände".

596 Siehe mit Details *Knopp,* NVwZ 2006, S. 1216, 1218.

597 Siehe BT-Drucks. 18/2710 mit dem Gesetzesentwurf zur Änderung des Art. 91b GG sowie die jetzige Fassung des Art. 91b Abs. 1 GG.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Subjektfördernde Leistungen

Leistungen der Subjektförderung zur Förderung beruflicher Weiterbildung werden in Deutschland sowohl im System der Arbeitsförderung als auch außerhalb des Systems der Arbeitsförderung erbracht. Dabei sind die Leistungen auf unterschiedliche typisierte Personengruppen ausgerichtet.

a) Subjektförderung innerhalb des Systems der Arbeitsförderung

aa) Leistungen für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte

(1) Förderung der Weiterbildungsmaßnahme gem. § 81 SGB III

Die Förderung von Arbeitslosen bzw. von mit Arbeitslosigkeit Bedrohten findet in Deutschland im System der Arbeitsförderung zunächst durch eine Finanzierung des Teilnehmers (Subjektförderung) nach § 81 SGB III statt. Die Voraussetzungen für eine Übernahme der Kosten der Weiterbildung sowie indirekt für die Leistung von Unterhaltsgeld[598] ergeben sich aus § 81 Abs. 1 SGB III. Aufgrund des Standorts im SGB III handelt es sich um eine Sozialleistung des deutschen Rechts, weswegen die Regelungen des deutschen Sozialrechts, insbesondere des SGB I und IV zu beachten sind. Der im Abschnitt über die aktive Arbeitsförderung situierte § 81 SGB III enthält auch im Wortlaut lediglich einen Anspruch auf Übernahme der Kosten für eine Weiterbildungsmaßnahme sowie auf Unterhalt, nicht auf die Maßnahme selbst. Damit der Teilnehmer zur Förderung berechtigt ist, muss nach § 81 Abs. 1 SGB III die Weiterbildungsmaßnahme[599] notwendig sein, eine Beratung durchgeführt worden sein und die Maßnahme und der Träger zugelassen sein. Die Notwendigkeit der Maßnahme ist gem. § 81 Abs. 1 Nr. 1 SGB III gegeben, wenn sie geeignet und erforderlich ist, um mit ihr den arbeitslosen Teilnehmer beruflich einzugliedern oder um eine drohende Arbeitslosigkeit zu verhindern. Bis zum 31.12.2004 musste gem. § 77 Abs. 1 Nr. 2 SGB III a. F. zusätzlich eine Vorbeschäftigungszeit erfüllt worden sein. Mit Abschaffung dieser Voraussetzung wurde auch die Charakterisierung der Förderung der Weiterbildungskosten als Versicherungsleistung aufgegeben.

(a) Ermessen

Fraglich ist, ob nach Feststellung der Notwendigkeit der Maßnahme noch ein Entschließungsermessen oder nur ein (fiktives) Auswahlermessen hinsichtlich der möglichen Maßnahmen[600] besteht. Der Wortlaut des § 81 Abs. 1 SGB III weist zwar aufgrund der

598 Siehe dazu unten S. 135 f.

599 Ob es sich um eine Weiterbildungsmaßnahme wird nach der Rechtsprechung nach „objektiven" Kriterien bestimmt, siehe *LSG Berlin-Brandenburg,* BeckRS 2007, S. 40461.

600 Für fehlendes Entschließungsermessen bei Vorliegen der Voraussetzungen *LSG Berlin-Brandenburg,* FEVS 57, S. 407 Rn. 27 zu einem Fall nach früherer Rechtslage vor Einführung der

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Verwendung des Wortes „können“ auf ein Ermessen hin. So nimmt auch *Niewald* mit Verweis auf den Wortlaut des § 81 SGB III und der Folgevorschriften ein zweifaches Entschließungsermessen (personen- und maßnahmenbezogen) an.[601] Das Ermessen muss aber gemäß dem Zweck der Ermächtigung und im Interesse des denkbaren Leistungsempfängers ausgeübt werden.[602] Hinsichtlich des Entschließungsermessens besteht daher durch den unbestimmten Rechtsbegriff „notwendig“ kein großer Ermessensspielraum mehr, da der konkrete Fall in Bezug auf die Beurteilung der Notwendigkeit entscheidend ist.[603] Hinzu kommt, dass, da eine Sozialleistung vorliegt, wegen § 39 Abs. 2 S. 2 SGB I ein subjektives Recht auf rechtsfehlerfreie Ermessensbetätigung[604] besteht und der Leistungsempfänger daher eine tatsächlich bestehende „Notwendigkeit“ einklagen kann. Im Endeffekt bestehen aber keine großen Abweichungen der Meinungen, da auch die Vertreter eines vorhandenen Entschließungsermessens eine Reduzierung des Entschließungsermessens in den meisten Fällen annehmen, in denen die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Förderung vorliegen.[605] § 3 Abs. 5 SGB III a. F. nannte darüber hinaus die Leistungen, die gerade keine Ermessensleistungen waren: hier wurde nur das Arbeitslosengeld bei Weiterbildung (Bezug auf § 3 Abs. 1 Nr. 8 SGB III a. F.), nicht jedoch die Weiterbildungskosten und damit die Weiterbildungsmaßnahme selbst (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 SGB III a. F.) genannt. Dem entspricht die neue Regelung, da § 3 Abs. 3 SGB III bestimmt, dass alle Leistungen der aktiven Arbeitsförderung Ermessensleistungen sind, aber in § 3 Abs. 3 Nr. 9 SGB III eine Ausnahme für Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung vorsieht.

Zur Bestimmung der Notwendigkeit in Bezug auf die arbeitsmarktbezogene Zweckmäßigkeit stellen die Agenturen für Arbeit jeweils eine sog. Bildungszielplanung[606] auf.[607] Die Bildungszielplanungen stellen ermessenlenkende Weisungen dar.[608] Diese binden jedoch nur die Verwaltung und haben daher lediglich Indizwirkung dafür, dass das Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt wurde, solange ihre Inhalte nicht widerlegt werden.[609] Die Anforderungen an eine Ermessensreduzierung auf Null, bei deren Vorliegen der der Einzelne einen Anspruch auf die Förderung hätte, sind ohnehin sehr hoch.

Bildungsgutscheine; zu der vergleichbaren Fragestellung im Rehabilitationsrecht siehe *BSG,* SozR 2200 § 1237 Nr. 23, insbesondere Rn. 21 ff.

601 *Niewald*, in: Gagel, SGB III, § 77 (a. F.) Rn. 87 (Stand: Juli 1999).

602 *Deinert*, in: Gagel, SGB III, § 3 Rn. 21 (Stand: Juni 2014).

603 *Niewald*, in: *Spellbrink/Armbrust* (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, 2003 § 4 Rn. 387.

604 BSG vom 14.12.1994, Az. 4 RA 42/94 (juris), Rn. 27.

605 Siehe z. B. *B. Schmidt*, in: Eicher/Schlegel, SGB III, § 81 SGB III Rn. 86 f. (Stand: September 2014); nicht aber *Niewald*, in: Gagel, SGB III, § 77 (a. F.) Rn. 88 ff (Stand: Juli 1999).

606 Zur Bildungszielplanung ausführlich unten S. 234 ff.

607 Siehe beispielsweise SG Frankfurt vom 19.12.2007, Az. S 33 AL 2536/04 (juris), Rn. 40, wobei das Gericht aber Zulassung und Bildungszielplanung vermischt.

608 BayLSG vom 29.7.2009, Az. L 10 AL 138/08 (juris), Rn. 35, das die Bildungszielplanung als zulässige generalisierende Weisung einordnet; ebenso SG Achen vom 08.01.2013, Az. S 11 AS 165/12, Rz. 24.

609 Siehe SG Duisburg vom 25.02.2013, Az. S 41 AS 407/13 ER, Rz. 19 (juris).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Auf politischer Ebene wird in Bezug auf die im Rahmendes SGB III und SGB II finanzierten Leistungen immer wieder kritisiert,[610] dass zwar der rechtliche Rahmen für eine Weiterbildungsförderung geschaffen wurde, die tatsächliche Förderung aber durch Mittelkürzungen und verwaltungsinterne Steuerung der Finanzmittel eingeschränkt wurde. Zu denken wäre daher in Bezug auf die Leistungen, die dargestellt wurden, an eine Pflicht zu einer finanziellen Mindestausstattung der jeweiligen Leistungsbereiche. Diese kann jedoch nur so weit reichen, wie durch die Mittelkürzungen das Entschließungsermessen – und damit dann in der Folge auch das Auswahlermessen des Leistungsempfängers – nicht ad absurdum geführt werden. Eine Kürzung auf einen Betrag, der für die einzelnen Agenturen keine oder nur noch Mittel für jeweils eine einzige Maßnahme zulässt, würde eine Nichtausübung des Ermessens bedeuten und ist daher nicht zulässig. Unter den zugelassenen Weiterbildungsanbietern kann grundsätzlich der Teilnehmer die Maßnahme auswählen. Die Agentur für Arbeit kann den Bildungsgutschein jedoch auf bestimmte Bildungsziele oder regional begrenzen[611] und so gleichzeitig das Wahlrecht des Teilnehmers einschränken. Das Recht auf regionale Begrenzung ergibt sich auch in Zusammenhang mit § 9 SGB III, der ausdrücklich eine ortsnahe Leistungserbringung vorsieht. Das bedeutet, dass der Leistungsempfänger den Erbringer, aber nicht die Maßnahme wählen kann – oder zumindest nur begrenzt, soweit er mit dem Anbieter teilweise auch die Inhalte wählen kann. Fraglich ist zudem, ob in Bezug auf den Leistungserbringer ein umfassendes Wahlrecht besteht.[612] Dies ist zumindest insofern zweifelhaft, als die Feststellung der konkreten Kostenübernahme erst nach Auswahl der Maßnahme erfolgt. Ein Einfluss der staatlichen Stellen bleibt zudem über die Zulassung der Maßnahme sowie über die Begrenzung der Bildungsgutscheine bestehen. Nach neuer Rechtslage besteht hinsichtlich des Trägers kein Auswahlermessen der Behörde mehr, da Bildungsgutscheine ausgegeben werden und die Auswahl damit gerade dem Leistungsempfänger überlassen wird. Ein „verstecktes“ Auswahlermessen, das durch einen engen Zuschnitt des Bildungsgutscheins auf eine bestimmte Maßnahme und einen bestimmten Träger realisiert würde, wäre ermessensfehlerhaft.[613] Lediglich ein auf eine bestimmte Gruppe von Maßnahmen beschränkendes Auswahlermessen, das der Begrenzung des Bildungsgutscheins entspricht, ist denkbar.[614]

---

610 Sehr deutlich bereits bei der Diskussion des Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vom 20. 12. 2011, siehe *Hubertus Heil*, Plenarprotokoll des deutschen Bundestags, 17/128, S. 15103 (B), a.a.O., *Sabine Zimmermann*, S. 15107 (B); *Deutscher Gewerkschaftsbund*, BT-Drucks. 17/7065, S. 14; *Kurt Beck*, Anlage 1 zum Protokoll des deutschen Bundesrats 890/11, S. 561* (C); *Guntram Schneider*, Protokoll des deutschen Bundesrats 888/11, S. 491 (A).

611 Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drucks. 15/25, S. 29.

612 Der Gesetzesentwurf behauptet zumindest, dass das Wahlrecht unter den Anbietern gefördert werde, siehe a. a. O., S. 2}.

613 *Niewald*, in: *Spellbrink/Armbrust* (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, 2003 § 4 Rn. 409 h.

614 *Niewald*, in: Gagel, SGB III, § 77 (a. F.) Rn. 99 (Stand: Juli 1999).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Darüber hinaus können weitere Erwägungen in das Entschließungsermessen und das beschränkte Auswahlermessen einfließen, wobei § 7 SGB III ermessenslenkende Grundsätze festlegt.

Möglicherweise fließen finanzielle Erwägungen in die Ermessensentscheidung ein. So ist § 71b Abs. 1, Abs. 4 SGB IV zu beachten, der das Gebot der gleichmäßigen Mittelbewirtschaftung im Haushaltsjahr enthält[615] und eine besondere Ausprägung des Haushaltsvorbehalts darstellt. Dieser Vorbehalt gilt für die meisten Ermessensleistungen, auch wenn es im Gegensatz zum Schulrecht keinen Haushaltsvorbehalt gibt.[616] Dies kommt lediglich dann nicht zum Tragen, wenn das Ermessen gar nicht besteht, insbesondere das Erschließungsermessen durch die Tatbestandsvoraussetzungen so eingeschränkt ist, dass diese Voraussetzungen die Erwägung der vorhandenen Mittel überlagern. Dies kann im Fall des § 81 SGB III bei Erfüllung des Merkmals der „Notwendigkeit" eintreten.[617] Im Umkehrschluss darf die Mittelbewirtschaftung nicht Teil der Erwägung sein, wenn die Mittel ausreichend sind.[618] Teil der in die Mittelbewirtschaftung einbezogenen Überlegungen sind auch bestimmte Zielvorgaben, die an die einzelnen Arbeitsagenturen gerichtet werden. Es findet eine Steuerung durch die Bundesagentur durch die Vorgabe statt, dass eine prognostizierte Verbleibsquote von 70% verlangt wird.[619] Diese Vorgabe beinhaltet eine interne Verpflichtung der Agenturen.[620]

Hinzu kommt, dass die Förderung der beruflichen Weiterbildung zunächst Pflicht, also Anspruchsleistung der Bundesagentur gem. § 3 Abs. 1 Nr. 6 SGB III a.F. war; sie musste also erbracht werden. Dies führte zu einer abgeschwächten Art von „Institutsgarantie" für die Weiterbildungsmaßnahmen – eine vollständige Verlagerung der Mittel hin zu beispielsweise Vermittlungsmaßnahmen ist nicht zulässig, auch wenn § 4 SGB III einen Vorrang der Vermittlung vorsieht. Dies gilt lediglich nicht in den Fällen des Abs. 2, wenn die Weiterbildungsmaßnahme für eine dauerhafte Eingliederung erforderlich ist. Für das Merkmal der „Erforderlichkeit" gilt, dass der konkrete Fall entscheidend ist und daher eine Ermessenreduzierung vorliegen kann. Außerdem können Ausnahmesituationen vorliegen, die ein noch weiter verengtes Ermessen[621] bewirken. Einen solchen Fall stellt die Situation des § 421e SGB III dar: Inzwischen ist gem. § 3 Abs. 3 SGB III n. F. die Förderung beruflicher Weiterbildung selbst keine Pflichtleistung mehr, da mit Änderung des § 3 SGB III das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Ermessens- und Pflichtleistungen umgekehrt wurde und die Förderung der Weiterbildung (im Gegensatz zum Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung, siehe § 3 Abs. 3 Nr. 9 SGB III) nicht mehr als Pflichtleistung genannt wird.

---

615 *Grühn*, in: Gagel, SGB III, § 81 Rn. 8 (Stand: April 2012).

616 Siehe zum Haushaltsvorbehalt im Schulrecht in Bezug auf bestimmte Fördermaßnahmen in der Schule *Niehues/Rux,* Schul- und Prüfungsrecht, 2006, S. 174 Rn. 646.

617 Siehe gerade oben S. 130 f.

618 *Niewald*, in: Gagel, SGB III, § 77 (a. F.) Rn. 91 (Stand: Juli 1999).

619 BT-Drucks. 16/505, S. 88 Sp. 1; die Verbleibsquote bezeichnet die Teilnehmer, die innerhalb von 6 Monaten ihre Arbeitslosigkeit beenden, s. dort Fn. 12.

620 Zur Beurteilung dieser Steuerung siehe unten S. 236.

621 So auch *Hänlein*, in: Gagel, SGB III, § 3 Rn. 74a (Stand: Dezember 2009).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Das Ermessen kann außerdem durch die Eingliederungsvereinbarung nach § 37 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 SGB III beeinflusst werden,[622] wenn die Weiterbildungsleistung in der Vereinbarung als Leistung der aktiven Arbeitsförderung genannt wurde.

Schließlich ist auch § 22 Abs. 1 SGB III zu beachten, nach dem Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, zu denen nach § 3 Abs. 4 SGB III auch die Übernahme von Weiterbildungskosten gehört, subsidiär gegenüber verpflichtenden gleichartigen Leistungen anderer Leistungsträger oder öffentlich-rechtlicher Stellen sind. Diese Vorschrift wirkt aber gem. § 23 Abs. 1 SGB III nicht zu Lasten des Leistungsempfängers, da die Agenturen die Leistungen erbringen müssen, solange die andere Stelle keine Leistungen gewährt. Nach § 23 Abs. 2 S. 1 SGB III gibt es lediglich eine Erstattungspflicht der jeweiligen anderen Stelle, wenn die Agentur für Arbeit in Vorleistung getreten ist.

Durch die Einstufung als Ermessensleistung und der Begrenzung der finanziellen Mittel der einzelnen Agenturen wird ein tatsächlicher Wettbewerb zwischen den Leistungsberechtigten geschaffen.[623] Dieser Effekt wird auch angesprochen, wenn es um eine „Selektion" der Leistungsempfänger geht, also eine Bevorzugung wettbewerbsstärkerer Arbeitsloser bei der Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen.[624] Problematisch ist dabei, dass weder ein informierter noch ein freier Wettbewerb stattfindet und das Problem des Wettbewerbs zwischen den Leistungsempfängern auch nicht thematisiert wird. Zwar sind die Voraussetzungen offen gelegt, aber zur tatsächlich einigermaßen freien Ausgabe von Leistungen – in diesem Fall von Gutscheinen – müssten sowohl der ausgebende Sachbearbeiter als auch der Leistungsempfänger entsprechend informiert sein.

(b) Inhalt der Förderung

Gem. § 83 Abs. 1 SGB III[625] umfassen die im Rahmen der Leistung übernommenen Kosten die Lehrgangskosten, die Kosten für die Eignungsfeststellung, die Fahrkosten, die Kosten für auswärtige Unterbringung und Verpflegung sowie die Betreuungskosten von Kindern. Dies bestätigt, dass zu den Kosten, die durch die Weiterbildungsmaßnahme insgesamt entstehen,[626] nicht nur die Kosten der Maßnahme bzw. des Lehrgangs selbst zählen. Die Lehrgangskosten umfassen dabei gem. § 84 SGB III[627] die Kosten für Lernmittel und zur Teilnahme erforderliche Gegenstände (Nr. 1), für Prüfungsgebühren sowie für eine notwendige Eignungsfeststellung. Die Kosten der Eignungsfeststellung sind keine Kosten der Weiterbildungsmaßnahme im Sinne der Untersuchung, da sie nicht durch diese verursacht werden. Dennoch findet hier ein weiterer Ausgleich eines finanziellen „Hindernisses" statt, das den Leistungsempfänger an einer Teilnahme hindern könnte.

622 *Hänlein*, in: Gagel, SGB III, § 3 Rn. 74b (Stand: Dezember 2009).

623 Siehe oben zu Normfreiräumen S. 89 f. und zu Wettbewerb als Steuerungsinstrument S. 85 ff.

624 Siehe Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB, Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, 2011, S. 15; *Fertig/Osiander,* IAB-Discussion Paper 2012.

625 § 79 Abs. 1 SGB III a. F.

626 Siehe hierzu oben S. 68.

627 § 80 SGB III a. F.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Gem. § 83 Abs. 1 SGB III zählen über die Lehrgangskosten hinaus in Nr. 2-4 auch die Fahrkosten, die Kosten für auswärtige Unterbringung und Verpflegung sowie die Betreuungskosten von Kindern. Die Übernahme der Fahrtkosten richtet sich nach § 85 SGB III, der auf § 63 Absatz 1 und 3 SGB III verweist, womit die Regelung für die Fahrkosten der Regelung für Auszubildende und Weiterzubildende gleich gestellt wurde. Die Kosten für auswärtige Unterbringung und Verpflegung richten sich nach § 86 SGB III,[628] der für Unterbringung und Verpflegung feste Beträge festschreibt, die jedoch gemessen am Rahmen „normaler" Unterbringungskosten nur einen Zuschussbetrag darstellen und zudem gedeckelt sind. Sowohl Fahr- als auch Unterbringungs- und Verpflegungskosten gleichen Mehraufwendungen aus, die durch die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme entstehen können und dienen somit der Überwindung von Teilnahmehindernissen. Zudem werden die Betreuungskosten von Kindern gem. § 87 SGB III[629] als Weiterbildungskosten angesehen. Diese Einbeziehung der Betreuungskosten gleicht das zusätzliche Defizit, das durch einen Betreuungsbedarf besteht, aus. Auch in Bezug auf dieses Defizit wird aber mit 130 Euro im Monat nur ein Zuschuss gezahlt. Die Kostenübernahmen für besondere Betreuungsbedarfe führen aber nicht dazu, dass die Leistung auf eine gesonderte typisierte Gruppe von Menschen bei zusätzlicher Verantwortungsübernahme (Erziehung) ausgerichtet wird, sondern lediglich eine geringfügige Reduzierung des Hindernisses „Betreuung".

(2) Förderung durch Unterhaltsleistungen (SGB III)

(a) Voraussetzungen: § 136 Abs. 1 Nr. 2 SGB III i. V. m. § 144 SGB III

Ebenfalls gefördert werden Arbeitslose im SGB III durch die Kopplung der Kostenübernahme mit einem Unterhaltsanspruch. Gem. § 136 Abs. 1 Nr. 2 SGB III haben Arbeitnehmer während einer beruflichen Weiterbildung Anspruch auf Arbeitslosengeld. Die Norm hat aber nur programmatischen Charakter[630], da sie keine Anspruchsvoraussetzungen enthält. Sie zeigt lediglich, dass die Entgeltersatzleistungen Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld bei beruflicher Weiterbildung zusammengefasst wurden.[631] Die materiellen Voraussetzungen ergeben sich aus § 144 SGB III. Dabei ist strittig, wie sich das Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit und das Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung zueinander verhalten: *Brand*[632] geht von zwei getrennten Tatbeständen aus.

628 § 81 SGB III a. F.

629 § 82 SGB III a. F.

630 *Baldschun*, in: Gagel, SGB III, § 136 Rn. 1 (Stand: Dezember 2015).

631 BT-Drucks. 15/11515, S.82.

632 *Brand*, in: Brand, SGB III[7], § 144 Rn. 2, 7; von zwei „ in Wahrheit" verschiedenen Entgeltersatzleistungen geht auch *Winkler,* info also 2006, S. 65, 67 aus – sie beruft sich ebenfalls auf die Gesetzesbegründung. Sie geht jedoch fälschlicherweise davon aus, dass die Festlegung, dass „als Maßnahme… die Zeit vom ersten bis zum letzten Unterrichtstag" gilt eine Aussage darüber trifft, wie lange die Leistung gezahlt werden soll. Ihr Argument aus § 128 Abs. 2 S. 3 SGB III, dass es sich bei § 128 Abs. 1 Nr. 8 SGB III nicht um eine Minderung des Anspruchs, sondern um eine Verbrauchsregelung handele und dies wiederum mit dem Wesen des Arbeitslosengeldanspruchs schwer vereinbar sei, führt sie leider nicht weiter aus.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Diese Meinung ist jedoch mit Blick auf die damalige Gesetzesbegründung[633] kaum haltbar, da das vorherige Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld gerade zusammengelegt werden sollten. Die Unterscheidung im Wortlaut des § 148 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 7 SGB III in einen Anspruch bei Arbeitslosigkeit und einen Anspruch bei beruflicher Weiterbildung ist wohl eher ein Formulierungslapsus, zumal im gleichen Zusammenhang § 148 Abs. 1 1. Hs. SGB III von „dem" – also einem einheitlichen – Anspruch auf Arbeitslosengeld spricht.

(b) Umfang

Der Umfang des Unterhaltsanspruchs richtet sich nach der Dauer. Diese wird im Fall des Unterhalts bei Weiterbildung nach § 147 SGB III i. V. m. § 148 I Nr. 7 SGB III ermittelt, wobei der Arbeitnehmer mit der Minderung der Anspruchsdauer, die einen schnelleren „Verbrauch" des Anspruchs bewirkt, bezahlt. Unabhängig von dieser Minderung und von der Dauer der Weiterbildungsmaßnahme verbleiben dem Arbeitnehmer gem. § 148 Abs. 2 S. 3 SGB III immer 30 Anspruchstage. Diese sollen dazu dienen, dem Arbeitnehmer eine Frist zur Arbeitssuche zu verschaffen. In Bezug auf den Umfang ist bei Weiterbildungsmaßnahmen zudem die Anrechnungsregelung des § 155 Abs. 3 SGB III zu beachten, mit der die Möglichkeit, im Zusammenhang mit der Weiterbildungsmaßnahme aus einer früheren Beschäftigung oder im Rahmen der Weiterbildungsmaßnahme Geld zu verdienen, gedeckelt wird.

(c) Funktion

Die Unterhaltsregelung des § 136 SGB III beinhaltet verschiedene, parallel zur Geltung kommende Funktionen: In Bezug auf die Weiterbildungsmaßnahme steht der Zweck der Hindernisbeseitigung im Vordergrund. Die Unterhaltszahlung soll es dem Teilnehmer ermöglichen, an der Weiterbildungsmaßnahme teilzunehmen. Zusätzlicher Hauptzweck der Unterhaltszahlung ist die Entgeltersatzfunktion, da weiterhin ein (einheitliches) Arbeitslosengeld gezahlt wird und dieses in Abhängigkeit vom vorherigen Einkommen berechnet wird. Im Fall eines Zuverdienstes soll auch das zusätzlich erzielte und belassene Einkommen zum Unterhalt während der Maßnahme beitragen.[634] Daher wird dieses Einkommen gem. § 155 Abs. 3 SGB III angerechnet, wobei die Minderung geringer ausfällt als bei anderen Nebeneinkommen. Hierdurch wird die Unterhaltszahlung während einer Weiterbildungsmaßnahme höher gewertet als in anderen Fällen. Da die Weiterbildungsmaßnahme gesondert durch die jeweilige Agentur für Arbeit gefördert wird, wird im Rahmen dieser Privilegierung auch tatsächlich nur die Unterhaltszahlung zusätzlich gefördert. Die Kosten der jeweiligen Weiterbildungsmaßnahme werden dagegen nicht pauschal mitfinanziert. Zielgruppe der Förderung durch die Unterhaltsleistung ist der Arbeitslose, der Arbeitslosengeld I bezieht, also der weniger als ein Jahr Arbeitslose.

633 BT-Drucks. 15/11515, S. 84.

634 *R. Becker*, in: Eicher/Schlegel, SGB III, § 155 Rn. 121 (Stand: September 2013).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

(3) Förderung der Weiterbildungsmaßnahme gem. § 45 SGB III

Weiterbildungsmaßnahmen können im Rahmen des § 45 SGB III auch als sog. Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gefördert werden. Die Leistung richtet sich ebenfalls an „von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitsuchende und Arbeitslose". In Frage kommt eine Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen sowohl gem. § 45 Abs. 1 Nr. 1 SGB III als Maßnahme zur „Heranführung an den Arbeitsmarkt" bzw. gem. § 45 Abs. 1 Nr. 4 SGB III zur „Heranführung an eine selbständige Tätigkeit". Aufgrund der offenen und zielorientierten Formulierung der Fördertatbestände können grundsätzlich sehr unterschiedliche Leistungen und daher auch Bildungsmaßnahmen gefördert werden.[635] Dabei soll es sich, um die Aktivierungs- bzw. Vermittlungsfunktion zu erhalten, um kürzere Maßnahmen bis zu zwölf Wochen handeln.[636] Um keine Förderung einer Weiterbildungsmaßnahme bei einem externen Weiterbildungsanbieter handelt es sich dagegen bei der Förderung von Maßnahmen durch den Arbeitgeber gem. § 45 Abs. 2 S. 2 SGB III, da es sich um eine Förderung in einem Arbeitsverhältnis handelt und diese gerade nicht der Berufsausbildung dient.[637]

(4) Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen bei Kurzarbeit

Finanzielle Förderungsleistungen bei Weiterbildung könnten auch im Zusammenhang mit dem Bezug von Kurzarbeitergeld bestehen.[638] So erhielten Arbeitnehmer in Kurzarbeit noch bis 2012 aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds eine Förderung in Form eines Zuschusses gemäß einer Richtlinie des BMAS.[639] Auch Arbeitgeber wurden bis zum 31. 12. 2011 gemäß § 419 Abs. 1 Nr. 2 SGB III a.F. unterstützt, wenn sie im Rahmen der Kurzarbeit eine öffentlich geförderte berufliche Qualifizierungsmaßnahme durchführten. Fördermöglichkeiten im Zusammenhang mit Kurzarbeit existieren derzeit aber nicht mehr.

bb) Leistungen für „Langzeitarbeitslose"

(1) Förderung der Weiterbildungsmaßnahme nach §§ 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB II i. V. m. §§ 81, 82, 131a SGB III

Ebenfalls eine Förderung von beruflicher Weiterbildung ist für typisierte „Langzeitarbeitslose" durch Vergabe von Bildungsgutscheinen im System des SGB II möglich.

635 Siehe auch *Bieback*, in: Gagel, SGB III, § 45 Rn. 196, 254 (Stand: März 2013).

636 Siehe *Heyer/Koch, et al.,* ZAF 2012, S. 41, 45.

637 Siehe *Bieback*, in: Gagel, SGB III, § 45 Rn. 211 (Stand: März 2013).

638 In allen drei Formen: Normalem, d. h. konjunkturellem bzw. Struktur-KUG gem. § 95 SGB III, Saison-KUG gem. § 101 SGB III und Transfer-KUG gem. § 111 SGB III.

639 Zu dieser Förderung siehe die inzwischen ausgelaufene Richtlinie des BMAS für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte Qualifizierungsangebote für Bezieherinnen und Bezieher von Kurzarbeitergeld, BAnz Nr. 197 vom 30. Dezember 2008, S. 4748. Der Europäische Sozialfonds sollte eigentlich zum Ausgleich von Belastungen, die bei und durch die Verwirklichung des gemeinsamen Marktes entstehen, dienen, *Lampert/Althammer,* Lehrbuch der Sozialpolitik, 2007, S. 474. Diese Einschränkung gilt seit einiger Zeit aber wohl nicht mehr, siehe a.a.O., S. 469 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dies ergibt sich aus §§ 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB II i. V. m. §§ 81, 82, 131a SGB III mit der Einstufung als Eingliederungsleistungen, da die Norm auf den gesamten vierten Abschnitt des SGB III und gesondert auf § 131a SGB III verweist. Nach § 22 Abs. 4 Nr. 4 SGB III werden Leistungen zur beruflichen Weiterbildung nach dem Vierten Abschnitt und Leistungen nach § 131a SGB III nicht an oder für erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Sinne des SGB II erbracht. Das bedeutet, dass diese Leistungen nicht auf Grundlage des SGB III erbracht werden dürfen, womit eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten erreicht werden soll.[640] Nach dieser Vorschrift kann also keine Förderung auf Grundlage des SGB III erfolgen; lediglich eine Förderung im Fall einer Beauftragung gem. §§ 88 – 92 SGB X durch den Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Jobcenter) ist gem. § 22 Abs. 4 S. 3 SGB III möglich. Etwas anderes kann zudem gelten, wenn es sich um einen erwerbsfähigen behinderten Menschen handelt, da dann gem. §§ 16 Abs. 1 S. 3 SGB II, 112, 113 Abs. 1 Nr. 1, 114, 115 Nr. 3 SGB III die Leistung für behinderte Leistungsberechtigte einsetzt.[641]

(a) Voraussetzungen

Abweichend von den Voraussetzungen im SGB III muss der/die Leistungsberechtigte nicht nur arbeitslos sein, sondern auch dem System des SGB II zugewiesen sein. Dies ergibt sich aus der systematischen Stellung des § 16 Abs. 1 S. 2 SGB II sowie im Umkehrschluss zu den ausdrücklichen Verweisungen in § 16 Abs. 1 S. 2 SGB III.

Das bedeutet, dass der Leistungsempfänger grundsätzlich über 15 Jahre alt, erwerbsfähig und hilfebedürftig sein muss und in der Bundesrepublik Deutschland seinen Wohnsitz haben muss, § 7 Abs. 1 S. 1 SGB II. Hilfebedürftig ist der Leistungsempfänger auch, wenn er zuvor keine Berechtigung für die Leistungen nach dem SGB III erworben hat oder der Anspruch auf Arbeitslosengeld I aufgebraucht wurde. Der Leistungsempfänger verbleibt dabei zunächst in der Regel 12 Monate im System des SGB III (§ 147 SGB III). Nicht leistungsberechtigt sind Ausländer unter den Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II,[642] insbesondere auch Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Hiermit führt das System des SGB II die Abgrenzung zu Unterhaltsleistungen für Asylbewerber durch. Ebenfalls nicht leistungsberechtigt sind „stationär Untergebrachte“ gem. § 7 Abs. 4 SGB II. Hiervon sind in Krankenhäusern und in Heimen Untergebrachte und Strafgefangene erfasst.[643] In der Regelung zur För-

640 Siehe *Steinmeyer*, in: Gagel, SGB III, § 22 Rn. 68 (Stand: Juli 2010).

641 Dies ist nicht immer ersichtlich, da die Normen vielfach verschränkt sind. Siehe zum Beispiel einer Verkennung durch den Leistungsträger LSG Berlin-Brandenburg vom 24.11.2008, Az.: L 14 B 2033/08 AS (juris); zur Erbringung von Leistungen an Menschen mit Behinderungen in diesem Zusammenhang *Neueder,* Behinderung und berufliche Rehabilitation in Deutschland und der Schweiz, 2014.

642 Der Ausschluss bestimmter Ausländer, die nicht freizügigkeitsberechtigt sind bzw. sich zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten (§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und Nr. 2 SGB II), ist derzeit unter europarechtlichen Gesichtspunkten sehr umstritten, siehe überblicksweise nur *Farahat,* NZS 2014, S. 490

643 Zu den in Krankenhäusern und Heimen Untergebrachten, sowie zum funktional auszulegenden Begriff der stationären Einrichtung siehe *Spellbrink/G.Becker*, in: Eicher, SGB II[3], § 7 Rn. 118 ff., zu den Strafgefangenen § 7 Abs. 4 S. 2 SGB II.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

derung von Langzeitarbeitslosen „versteckt“ ist damit im SGB II auch die Förderung von Gefangenen im Strafvollzug, die unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens 15 Stunden pro Woche erwerbstätig sind (§ 7 Abs. 4 S. 2, S. 3 Nr. 2 SGB II). Solch gut integrierte Gefangene werden jedoch selten sein. Ebenfalls nicht leistungsberechtigt sind „Auszubildende“ gem. § 7 Abs. 5 und 6 SGB II. Hiermit findet wiederum die Abgrenzung zum System der Förderung von jungen Arbeitslosen statt.

(b) Ermessen

Das Ermessen bei der Bewilligung von Eingliederungsleistungen gem. § 16 Abs. 1 SGB II muss eventuell anders ausgeübt werden als das Ermessen bei der Gewährung von Arbeitsförderungsleistungen. Fraglich ist, ob das Ermessen in Bezug auf die Weiterbildungsleistung aufgrund der zusätzlichen „Kann“-Formulierung in § 16 Abs. 1 SGB II und aufgrund der anderen Ausgangslage des Leistungsempfängers über das Entschließungsermessen gem. § 81 SGB III hinausgeht und ein Ermessen in Bezug auf den Leistungsumfang einräumt.[644] Aufgrund der Lehre vom intendierten Ermessen[645] muss sich das Ermessen aber auch im SGB II nach dem Ziel der Eingliederung in den Arbeitsmarkt richten.[646] Daher kann es keine Abweichung der Beurteilungen in Bezug auf die Auslegung des unbestimmten Begriffes „notwendig“ und das jeweilige Entschließungsermessen geben.[647] Entsprechend hat nun auch das Bundessozialgericht entschieden, das den Ausschluss eines weiteren Ermessens auf die systematische Stellung der Vorschrift und auf die Zielsetzung der Vorschrift, die gerade eine Gleichstellung der Leistungen im SGB II und SGB III erreichen soll, begründet.[648]

(c) Bewertung

Im Fall der Weiterbildungsförderung auf Grundlage des SGB II handelt es sich schon deswegen um eine sozialpolitisch motivierte Leistung, weil ein generalisiertes finanzielles Defizit beim Leistungsberechtigten ausgeglichen werden soll. Dies zeigt sich auch darin, dass die Leistungen des SGB II insgesamt (wie ja auch die umstrittenen Unterhaltsleistungen) bedarfsabhängig gewährt werden. Die Leistungen sollen also sowohl das typisierte finanziellen Defizit als auch das Defizit der Arbeitslosigkeit ausgleichen. Im Unterschied zur Leistungsgewährung im Rahmen des SGB III wird im SGB II eine finanzielle Bedürftigkeit angenommen und im Rahmen der Unterhaltsleistung auch kontrolliert. Zudem wird die „Art“ der Arbeitslosigkeit durch das Gesetz anders typisiert.

644 So noch *Niewald*, in: LPK-SGB II[2], § 16 Rn. 7 und *Thie*, in: LPK-SGB II[3], § 16 Rn. 12, die mit zusätzlichem Verweis auf die Gesetzesbegründung (noch) ein Ermessen in Bezug auf den Leistungsumfang annehmen.

645 Siehe *Wolff/Bachof, et al.,* Verwaltungsrecht I, 2007, § 31 Rn. 42.

646 *Kohte*, in: Gagel, SGB II, § 16 Rn. 133 (Stand: Juli 2009).

647 „Keinen gravierenden Unterschied“ sieht auch *Eicher*, in: Eicher, SGB II[3], § 16 Rn. 61a.

648 Siehe BSGE 108, 80, Leitsatz und S. 82-85. Nur über das Entschließungsermessen wurde beispielsweise im Fall des SG Nürnberg vom 19.05.2006, Az.: S 5 AS 383/06 ER (nicht veröffentlichter Beschluss) entschieden.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Im Gegensatz zum SGB III wird die Arbeitslosigkeit nicht als „regulär“, sondern – ob nun als Langzeitarbeitslosigkeit oder als Arbeitslosigkeit ohne oder geringe vorherige Beschäftigungszeiten – als „prekäre“ Arbeitslosigkeit eingestuft.

(2) Förderung durch Unterhaltsleistungen bei Weiterbildungsmaßnahmen nach dem SGB II

Eine Förderung der „Langzeitarbeitslosen“ erfolgt auch durch eine Unterhaltsleistung nach dem SGB II. Der Unterhalt des Weiterbildungsteilnehmers während einer Weiterbildungsmaßnahme nach §§ 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB II i. V. m. §§ 81, 82, 131a SGB III richtet sich nach den hergebrachten Regelungen des SGB II für das Arbeitslosengeld II. Unterschiede zwischen SGB III und SGB II bestehen darin, dass auch vom Wortlaut her kein Unterhalt wegen der Weiterbildungsmaßnahme, sondern der bedürfnisabhängige Unterhalt des SGB II gezahlt wird. Daher bestehen auch keine Verbindungen und Privilegierungen in Bezug auf die Inanspruchnahme von Unterhalt während einer Weiterbildungsmaßnahme. Zielgruppe des Unterhalts ist also unabhängig von der Leistung zur Arbeitsförderung der Arbeitslose, der schon länger als ein Jahr arbeitslos ist. Da sich der Unterhalt jedoch in Umfang und Anforderung nicht vom Arbeitslosengeld II unterscheidet, verfolgt die Unterhaltsleistung nach SGB II während der Teilnahme an der Weiterbildungsmaßnahme keine über die Unterhaltsleistung hinaus gehenden Ziele. Umgekehrt könnte man jedoch bereits die Zeitdauer, in der Unterhalt gezahlt wird und keine anderen Handlungen des Leistungsempfängers verlangt werden, als Privilegierung und Förderung der angewiesenen Weiterbildungsmaßnahme sehen.

cc) Leistungen für ältere Arbeitnehmer gem. § 82 SGB III

§ 82 SGB III ermöglicht eine Förderung von älteren Arbeitnehmern ab 45 Jahren.[649] Förderungsvoraussetzungen sind, dass die Leistungsempfänger über 45 Jahre alt sind (§ 82 S. 1 Nr. 1 SGB III), noch in einem Arbeitsverhältnis stehen (Nr. 2), der Betrieb weniger als 250 Beschäftigte hat (Nr. 3), die Maßnahme außerhalb des Betriebs durchgeführt wird (Nr. 4), keine kurzfristige Anpassungsfortbildung stattfindet (Nr. 5), und Maßnahme und Leistungserbringer zugelassen sind (Nr. 6).

Das beim Leistungsempfänger auszugleichende Defizit bezieht sich nur auf das Alter des Arbeitnehmers, da angenommen wird, dass in ältere Arbeitnehmer weniger investiert wird und diese deswegen stärker von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Das weitere Defizit, das ausgeglichen werden soll, ist mit der kleinen Betriebsgröße ein Defizit beim Arbeitgeber. Dies kann auf zweierlei Art interpretiert werden: Einerseits kann die Behebung eines Hindernisses bei der Wahrnehmung von Weiterbildungsmaßnahmen im

649 § 417 SGB III a. F. gewährte einen Förderungsanspruch und stellte eine Sondervorschrift für ältere Arbeitnehmer ab 45 Jahre dar. Es handelte es sich um ein befristetes Programm bis Ende 2011, so dass bereits 2010 nach § 417 S. 1 Nr. 6 SGB III kein Beginn neuer Maßnahmen möglich war. Aufgrund der Bewährung der Förderung älterer Arbeitnehmer wurde die Förderungsleistung nun entfristet und in § 82 SGB III n. F. neu geregelt. Die Förderungsdauer für über Fünfzigjährige wurde durch die Änderung nun verkürzt. Siehe auch BR-Drucks. 313/1/11, S. 24.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Vordergrund stehen, andererseits die wirtschaftliche Förderung von kleinen und mittleren Betrieben, die auch mit der langfristigen Weiterbildung ihrer Arbeitnehmer indirekt bei ihren Investitionskosten unterstützt werden. Diese wirtschaftspolitische Funktion der Förderungsleistung wird aber abgeschwächt. Denn die Maßnahme darf weder von Dritten durchgeführt noch darf sieausschließlich arbeitsplatzbezogen oder kurzfristig sein. Ob sich hierdurch im Gegenzug die soziale Funktion der Maßnahme verstärkt, ist fraglich, da sich lediglich die Gewichtung ändert.

Der Inhalt der Förderung nach § 82 SGB III entspricht der Förderung nach § 81 SGB III, da die §§ 83-87 SGB III aus systematischen Gründen auch auf § 82 SGB III anwendbar sind. Ein Unterschied liegt aber darin, dass im Rahmen der Förderung nach § 82 SGB III gem. S. 1 1. Hs. auch eine anteilige Förderung möglich ist.

dd) Leistung der Weiterbildungsmaßnahme für Arbeitnehmer unter 45 Jahren

§ 131a SGB III trägt den Titel „Weiterbildungsförderung in kleinen und mittleren Unternehmen“. Dies erklärt sich aus dem Bezug der Vorschrift auf § 82 SGB III, dessen S. 1 Nr. 3 eine Betriebsgröße von weniger als 250 Beschäftigen verlangt. § 131a SGB III fordert nach Nr. 1 der Vorschrift eine mindestens hälftige Finanzierung durch den Arbeitgeber. Die andere Hälfte der Weiterbildungskosten wird weiterhin durch eine öffentliche Stelle finanziert. Damit liegt eine öffentlich finanzierte Leistung vor. § 131a SGB III gilt im Gegensatz zu § 82 SGB III für Arbeitnehmer *unter* 45 Jahren; das soziale Ziel der Förderung älterer Arbeitnehmer fällt damit weg. Fraglich ist, ob damit überhaupt noch eine sozialpolitisch motivierte Förderung vorliegt. Dies könnte in Bezug auf § 82 S. 1 5 SGB III insofern vertreten werden, als die Maßnahme gem. Nr. 4 außerhalb des Betriebes stattfinden muss und zudem gem. Nr. 5 kurzfristige Anpassungsfortbildungen ausgeschlossen werden. Das bedeutet, dass wie bei § 82 SGB III Maßnahmen, die primär dem Arbeitgeber im laufenden Betrieb nützen und von ihm aus diesen Gründen vorgenommen werden, ausgeschlossen sind. Dennoch bleibt es dabei, dass § 131a SGB III nur in rein finanzieller Hinsicht auf die Korrektur oder den Ausgleich eines Defizits beim einzelnen Individuum zielt. Die Norm erklärt aber nicht, warum die Leistungsberechtigten, die die Leistung in Anspruch nehmen, besonders finanziell bedürftig sein sollen, sondern nimmt dies für alle Berechtigten zuvorderst an, bzw. verschiebt diese Frage in die Ermessenserwägungen. Insbesondere sind Arbeitnehmer in mittelgroßen Betrieben auch nicht in besonderer Weise von Arbeitslosigkeit bedroht. Damit steht funktional nicht der sozialpolitische Zweck, sondern der wirtschaftspolitische Zweck der Förderungsleistung im Zentrum. Der Ausgleich eines gruppenspezifischen Defizits in Bezug auf die Leistungsempfänger findet gerade nicht statt. Vielleicht ist diese konjunkturfördernde Zielsetzung auch der Grund dafür, dass die Förderung derzeit auf Maßnahmen befristet ist, die vor dem 31.12.2019 beginnen (§ 45 Nr. 2 SGB III).

ee) Weitere Möglichkeiten der Subjektförderung im SGB III

Weitere Möglichkeiten der Subjektförderung finden sich unter den Leistungen des SGB III und II nicht. Zwar könnte auch der sog. Eingliederungszuschuss gem. § 88 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

SGB III zu den Weiterbildungsmaßnahmen gezählt werden,[650] nach der in der vorliegenden Arbeit verwendeten Definition handelt es sich aber nicht um eine Weiterbildungsmaßnahme, da bei der Ausbildung durch den Arbeitgeber als Förderungsberechtigtem das Element der Erbringung durch einen Dritten fehlt.[651] Auch andere Tatbestände im (noch) bestehenden Fundus des SGB III fallen aus:

So wäre der Gründungszuschuss nach § 93 SGB III zu bedenken. Unabhängig von der Tatsache, dass dieser nur noch als Ermessensleistung gewährt wird, setzt dieser aber nun keine Fortbildung bzw. bestimmte Lehrgänge mehr voraus.[652] Ebenso sind die diversen Möglichkeiten der Förderung einer Berufsausbildung nicht in die Untersuchung einzubeziehen, wobei jedoch die Abgrenzung zu den Möglichkeiten der Weiterbildungsförderung nicht immer einfach ist.[653] Dabei kommt es aber jeweils nicht auf subjektive Kriterien, also auf die Funktion der Maßnahme für den einzelnen Teilnehmer, sondern im Einklang mit der Systematisierung der Maßnahmen im SGB III auf eine allgemeingültige Einstufung der jeweiligen zu fördernden Maßnahme(n) an.[654] Da die Leistungen ausdrücklich auf eine Berufsausbildung, also eine erste berufliche Bildungsphase, gerichtet sind, fallen sie nicht in den Untersuchungsbereich der vorliegenden Arbeit.

b) Subjektförderung außerhalb des Systems der Arbeitsförderung

aa) Leistungen für Teilnehmer mit niedrigem Einkommen: BAföG

Berufliche Weiterbildung kann auch durch Leistungen außerhalb des Systems der Arbeitsförderung gefördert werden.[655] Insbesondere kann eine finanzielle Förderung von Teilnehmern mit niedrigem Einkommen durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)[656] erfolgen, jedoch wird die Förderung eingeschränkt durch Altersgrenzen und die Voraussetzung, dass grundsätzlich nur eine Erstausbildung gefördert wird.[657] Auch bereits der Titel als „Ausbildungs"- Gesetz zeigt die Ausrichtung auf die Erstausbildung. Inzwischen wurde hinsichtlich der Altersgrenze in § 10 BAföG eine Anhebung auf insgesamt 35 Jahre vorgenommen,[658] was keine ernsthafte Veränderung zur vorherigen Situation, sondern nur eine Anpassung an geänderte Lebensentwürfe bewirkt. Ins-

650 So *Behrend/Lauterbach, et al.,* NZS 2010, S. 619, 622.

651 Siehe zu diesem oben S. 62 f.

652 Dies war noch möglich gem. § 57 Abs. 2 S. 3 SGB III i. d. F. v. 1.8.2009-27.12.2011.

653 Siehe ausführlich zur Abgrenzung im SGB III *Klerks,* ASR 2013, S. 209.

654 Siehe exemplarisch BSGE 100, 6, Ls. 1 und LSG Stuttgart v. 4.4.2007, Az. L 7 AL 755/07 ER-B (juris), mit Anm. *Luik*, jurisPR-SozR 11/2007 Anm. 3.

655 Findet bereits eine Förderung nach dem SGB III statt, ist eine Förderung nach BAföG ausgeschlossen, § 2 Abs. 6 Nr. 1 BAföG.

656 Bundesgesetz über die individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz) vom 7. 12. 2012, BGBl. 2010 I, 1952; I 2012, 197.

657 Siehe § 7 II, § 10 III BAföG.

658 Siehe zur Änderung BT-Drucks. 17/1941.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

besondere auch die Varianten des § 10 Abs. 3 S. 2 BAföG bestätigen die Ausrichtung auf die Erstausbildung.[659] Mit der Nennung des Stichworts „Lebenslanges Lernen" im Gesetzgebungsverfahren wurde zwar eine Anpassung zur Förderung von Teilzeit- und Modulstudiengängen erwähnt, das tatsächliche Problem aber weiter hinausgeschoben.[660]

Hinzu kommt, dass das BAföG in Abschnitt IV und V Einkommens- und Vermögensanrechnungen vorsieht, womit die soziale Komponente der Förderung in den Vordergrund rückt: Gefördert werden soll nur derjenige, der finanziell bedürftig ist (bezogen auf das Einkommen und Vermögen des Leistungsempfängers und der Unterhaltsverpflichteten). Dabei teilt sich die Förderung in einen Zuschuss und ein unverzinsliches Darlehen; im Fall der Studienabschlusshilfe wird lediglich ein verzinsliches Bankdarlehen gewährt. Das BAföG stellt also insofern eine sozialrechtliche Leistung dar, als es ein geprüftes finanzielles Defizit beim Leistungsempfänger ausgleicht. Auf weiterbildungswillige Erwerbsfähige, die eine Aufstiegsweiterbildung anstreben, dürfte sich die finanzielle Anrechnung jedoch in der Weise auswirken, als diese schon aufgrund ihrer besseren finanziellen Situation meist nicht förderberechtigt sein dürften. Die Förderung nach dem BAföG stellt also eine Leistung dar, die nur in seltenen Ausnahmefällen zur Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen im Sinne der Untersuchung dient.[661] Aus diesem Grund findet im weiteren Verlauf der Untersuchung eine Darstellung von Bereitstellung und Qualitätssicherung im Rahmen der Arbeit nicht statt.

bb) Leistungen für Teilnehmer mit niedrigem Einkommen: AFBG

Eine Förderung von Teilnehmern mit niedrigem Einkommen ist auch nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG)[662] möglich. Dabei findet gem. § 2 Abs. 1 AFBG eine Beschränkung der geförderten Fortbildungsmaßnahmen auf Kurse von öffentlichen und privaten Trägern statt, was bedeutet, dass Maßnahmen, die an Schulen und Hochschulen stattfinden, ausgeschlossen sind.[663] Zudem sind die Leistungen gem. § 3 AFBG gegenüber den Leistungen aus dem BAföG, dem SGB III und dem SGB IX subsidiär.

Bei der Förderung nach dem AFBG handelt es sich konzeptionell um die Förderung der Meisterausbildung. Dabei stellen die Meisterausbildung und die ihr ähnlichen Bil-

---

659 Siehe auch den Gesetzesentwurf, der lediglich auf „zwischengeschaltete Phasen der Berufstätigkeit" abstellt, BT-Drucks. 17/1941, S. 1 und weiterhin aus das „Ziel der Sicherung der bestmöglichen Erstausbildung junger Menschen" hinweist, BT-Drucks. 17/1551, S. 25.

660 Siehe Stellungnahme des Bundesrats Nr. 7-9 und Gegenäußerung der Bundesregierung hierzu in BT-Drucks. 17/1941.

661 In diesen wenigen Fällen findet über die individuelle Förderung der Weiterbildungswilligen eine Nachfragesteuerung über das BAföG statt *Hebeler,* in: von Maydell/Ruland/Becker (Hrsg.), SRH, 2012, S. 1380, 1380 Rn. 1.

662 Gesetz zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz) i. d. F. der Bekanntmachung vom 08.10. 2012, BGBl. 2012 I, 2126.

663 Auf den Unterschied in der Organisationsform in Abgrenzung zum BAföG weist *Hebeler,* in: von Maydell/Ruland/Becker (Hrsg.), SRH, 2012, S. 1380, 1405 Rn. 95 hin.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

dungsmaßnahmen Weiterbildungsmaßnahmen dar, da die Meisterausbildung nach der Gesellenausbildung nicht zwingend für den Berufseinstieg ist und meist auch nicht direkt auf die Gesellenausbildung folgt. Zudem sehen die persönlichen Voraussetzungen des zweiten Abschnitts des Gesetzes im Gegensatz zum BAföG keine Altersgrenze für die Inanspruchnahme der Förderungsleistungen vor.

Wie beim BAföG findet ein Ausgleich des finanziellen Defizits beim Leistungsempfänger statt, wie die auf das BAföG verweisende Einkommens- und Vermögensanrechnungsregelungen in §§ 17 f. AFBG zeigen. Lediglich die Vermögensfreibeträge sind höher als beim BAföG –hier wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich das AFBG an Leistungsempfänger richtet, die ihre Erstausbildung bereits hinter sich haben. Mit der Förderung der Fortbildungsteilnehmer findet bereits eine Nachfragesteuerung statt.

cc) Leistungen für Teilnehmer mit niedrigem Einkommen: Subventionsprogramme (Bildungsprämie)

Eine Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen kann auch über Subventionsprogramme stattfinden. Zu den Programmen des Bundes gehört derzeit insbesondere die sog. Bildungsprämie, eine Prämie für Menschen mit mittleren und niedrigen Einkommen. Die Bildungsprämie beruht auf einer „Richtlinie des BMBF zur Förderung von Prämiengutscheinen und Beratungsleistungen“,[664] die eine Verwaltungsvorschrift darstellen. Auch hier wird die finanzielle Leistung in einem „Dreieckssystem“ erbracht: Die Zuwendung wird vom Weiterbildungsanbieter eingefordert (beantragt), nachdem der Weiterbildungsteilnehmer im Zuge der Prämienberatung einen Prämiengutschein zur Verfolgung seines Bildungsvorhabens bei einem von ihm auszuwählenden Anbieter erhalten hat. Diese Prämie ist auf Erwerbstätige oder zumindest Personen mit Arbeitsmarktbezug ausgerichtet.[665] Der Prämiengutschein wird nicht wie andere Zuwendungen mit einem Widerrufsvorbehalt versehen, sondern die Einlösung des Gutscheins wird vom Antrag des Anbieters abhängig gemacht.[666] Dabei findet eine bis zu 50%ige Finanzierung der Weiterbildungsmaßnahme statt, was zeigt, dass der Staat ein über den Anreiz hinausgehendes Interesse an der Erbringung hat. Die Bindung der Prämie an eine Obergrenze hinsichtlich des Jahreseinkommens (20000 €)[667] zeigt, dass es sich außerdem um eine sozialpolitische Maßnahme handelt, da mit der Obergrenze ein Bedürftigkeitselement in die Voraussetzungen eingebracht wurde. Der Aspekt der Bedürftigkeit wurde im Rahmen der Aktualisierung der Richtlinie noch verstärkt, da die Ein-

664 Siehe Bekanntmachung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung der Richtlinie zur Förderung von Prämiengutscheinen und Beratungsleistungen im Rahmen der „Bildungsprämie“ vom 29.11.2011, http://www.bmbf.de/foerderungen/17529.php (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

665 Siehe persönliche Voraussetzungen unter Ziff. 4.2 der Richtlinie.

666 Siehe zum Verfahren unter Ziff. 2. der Richtlinie (Gegenstand der Förderung).

667 Siehe Ziff. 4.2 der Richtlinie.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

kommensobergrenze zuvor 25600 € betrug.[668] Eine Parallelförderung mit anderen Tatbeständen aus dem SGB III oder durch BAföG wird ausgeschlossen.

Die ebenfalls im Rahmen der Richtlinie geregelte Möglichkeit der Entnahme eines Spargutscheins, die § 4 Abs. 4 Nr. 3 des Fünften Vermögensbildungsgesetzes (VermBG)[669], also die vorzeitige Entnahme von nach dem VermBG angesparten Guthaben zur Finanzierung von Weiterbildung stellt dagegen keine Leistung im Sinne der Untersuchung dar, da nur in Bezug auf bereits ausgezahlte Gelder[670] eine „Umwidmung" erlaubt wird.

dd) Leistungen in Form von Stipendien: Verschiedene typisierte Förderungszielgruppen

Weitere Leistungen zur Weiterbildungsförderung können durch besondere Stipendienprogramme erfolgen. Dabei handelt es sich zu großen Teilen um Subjektförderung, die aber meist nicht auf berufliche Weiterbildung, sondern zumeist auf die Erstausbildung und in diesem Rahmen auf eine Begabtenförderung, also eine personale Förderung,[671] deren Leistungsgrund das besondere Talent des Leistungsempfängers ist, ausgerichtet ist. Die personale Förderung ist aufgrund der Abhängigkeit von der Haushaltslage und der hohen Selektivität sehr umstritten.[672]

Soweit die Hochschulen Stipendien ausloben, gelten für die Vergabe nach akademischen Kriterien die gleichen Bewertungen und Einwände. Hinzu kommt, dass Stipendien der Hochschulen in den allermeisten Fällen Förderungsleistungen für die Erstausbildung darstellen und daher nicht der beruflichen Weiterbildung dienen.

Dies ändert aber nichts daran, dass Stipendien sozialpolitisch motivierte Leistungen darstellen können, wenn sie bestimmte sozial benachteiligte Gruppen fördern oder die Bedürftigkeit des Leistungsempfängers zur Bedingung für den Leistungsbezug machen. Dies trifft zum Beispiel im Fall des sog. Weiterbildungsstipendiums des BMBF zu, das ausdrücklich junge Arbeitnehmer mit Berufsausbildung fördert.[673]

---

668 Siehe die außer Kraft getretene Förderrichtlinie vom 08.12.2009, BAnz Nr. 189 vom 15. 12.2009, S. 4230, Einkommensobergrenze in Vorbemerkung der Richtlinie.

669 Fünftes Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer vom 04.03.1994 i. d. F. vom 18.12.2013, BGBl 2013 I, 4318.

670 Gelder des Staates finden sich im Rahmen des Guthabens ohnehin nur, wenn eine Arbeitnehmer-Sparzulage gem. § 13 VermBG gezahlt wurde.

671 Zu Begriff und Definition der personalen Förderung siehe *Hebeler,* in: von Maydell/Ruland/Becker (Hrsg.), SRH, 2012, S. 1380, 1383 Rn. 9.

672 Siehe beispielsweise nur den Antrag der SPD-Fraktion zu BAföG und Stipendien vom 02.03.2010, BT-Drucks. 17/884, insbesondere S. 3.

673 Siehe die Richtlinien des BMBF über die Begabtenförderung berufliche Bildung für junge Absolventinnen und Absolventen einer Berufsausbildung vom 15.08.1991 in der Fassung vom 01.01.2012, insbesondere Ziff. 1.3; siehe die Bekanntmachung des BMBF von Richtlinien und besonderen Nebenbestimmungen über die Begabtenförderung berufliche Bildung für junge Absolventinnen und Absolventen einer Berufsausbildung (http://www.bmbf.de/foerderungen/17657.php (zuletzt abgerufen: 17.04.2016)).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

ee) Leistungen für Weiterbildungsteilnehmer im Strafvollzug: § 44 Abs. 1 S. 1 StVollzG

Eine Subjektförderung von beruflicher Weiterbildung kann in Deutschland auch stattfinden, wenn sich der Leistungsempfänger im Strafvollzug befindet. Nach § 44 Abs. 1 S. 1 Strafvollzugsgesetz (StVollzG)[674] erhält der Gefangene eine Ausbildungsbeihilfe, wenn er an einer beruflichen Weiterbildung teilnimmt und zu diesem Zweck von seiner Arbeitspflicht freigestellt ist. Dabei ist die Ausbildungshilfe nach § 44 Abs. 1 S. 1 StVollzG aber subsidiär gegenüber den Leistungen zum Lebensunterhalt, die ihm auch außerhalb des Vollzugs zustehen würden (§ 44 Abs. 1 S. 1 letzter Hs. StVollzG).[675] Wie bereits oben dargestellt, kann bei bereits mindestens 15 Stunden arbeitenden Gefangenen auch eine Förderung durch Leistungen des SGB II erfolgen.[676]

ff) Leistungen für Ausländer zur Integration: § 43 AufenthG

Eine typisierte Förderung wäre auch für Migranten denkbar. In Deutschland wäre es theoretisch möglich, Maßnahmen im Rahmen des Integrationskurses gem. § 43 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)[677] als Weiterbildungsmaßnahmen einzustufen. Diese Maßnahmen stellen aber keine Weiterbildungsmaßnahmen dar, da es sich um allgemeine und standardisierte Maßnahmen zur Integration in das Leben in einem fremden Land handelt. Eine Eingliederung in das Arbeitsleben könnte zwar ein Fernziel der Maßnahme sein, ist aber nicht ausdrücklich vorgesehen. Spezifisch auf Ausländer zugeschnittene Leistungen zur Finanzierung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen existieren in Deutschland daher nicht.

gg) Leistungen für Teilnehmer nach politischer Verfolgung gemäß § 6 Abs. 1 BerRehaG

Im Rahmen einer deutschen Sonderregelung kann der Empfänger der Weiterbildungsmaßnahme auch Arbeitslosengeld bei Weiterbildung über eine Anwendung des § 6 Abs. 1 des Beruflichen Rehabilitierungsgesetzes (BerRehaG)[678] erhalten. Dabei wird der Unterhalt als Ausgleich für eine politische Verfolgung im Beitrittsgebiet (in der ehemaligen DDR) gezahlt, weil angenommen wird, dass der Verfolgte eventuell aufgrund der Verfolgung nicht in der Lage war, eine Anwartschaft, die zu einem Anspruch auf Ar-

674 Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung – Strafvollzugsgesetz (StVollzG) – vom 13.03.1976, BGBl. 1976 I, 581, ber. I, 2088 und BGBl. 1977 I, 436.

675 Daher handelt es sich auch um das sog. kleine Unterhaltsgeld, siehe *Hardes,* Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 1998, S. 147, 148.

676 Siehe § 7 Abs. 4 S. 2, S. 3 Nr. 2 SGB II und oben S. 138.

677 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) vom 25.02.2008, BGBl. 2008 I, 162.

678 Gesetz über den Ausgleich beruflicher Benachteiligungen für Opfer politischer Verfolgung im Beitrittsgebiet (Berufliches Rehabilitierungsgesetz), BGBl. 1997 I, 1625.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

beitslosengeld führt, zu erwerben. Zudem erhalten die Verfolgten nach § 7 BerRehaG die Weiterbildungskosten erstattet, die auch nach §§ 83-87 SGB III erstattet würden. Dabei handelt es sich im Gegensatz zu § 83 SGB III um einen gebundenen Anspruch, über den aufgrund der Ausgestaltung als Erstattungsanspruch mit einem Bescheid entschieden wird.[679] Aufgrund der Ausrichtung auf Verfolgte ist fraglich, ob es sich um eine sozialpolitisch motivierte Weiterbildungsleistung handelt. Jedoch sind auch Entschädigungsleistungen, zu denen der Unterhalt bei Weiterbildung nach dem BerRehaG zumindest teilweise zählt, sozialrechtliche und damit sozialpolitische Leistungen. Zudem handelt es sich zusätzlich um eine Förderungsleistung zum Ausgleich eines Bildungsdefizits aufgrund einer vorhergegangenen Benachteiligung im politischen System.

hh) Subjektförderung im Steuerrecht

Eine Subjektförderung von beruflicher Weiterbildung kann auch durch eine Förderung der Ausgaben für die Weiterbildungsmaßnahmen im Steuerrecht stattfinden.[680] Zielsetzung des Einkommensteuerrechts ist die Belastung der finanziellen Leistungsfähigkeit.[681] Grundsätzliche Zielsetzung steuerrechtlicher Begünstigungen ist im Einklang hiermit, dass Ausgaben begünstigt werden, die die finanzielle Leistungsfähigkeit erhalten oder fördern.[682] Dies trifft für die Finanzierung von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen grundsätzlich zu. Außerdem wird in Deutschland im Steuerrecht sowohl berücksichtigt, dass die Arbeitsförderung ein besonderes Hilfs- und Fördersystem darstellt, als auch, dass die Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen soziale und arbeitsmarktpolitische Zwecke erfüllt. Die Verknüpfungen mit dem Steuerrecht zeigen sich deutlich, wobei aber unklar bleibt, ob diese aufgrund der Übertragung der arbeitsmarktpolitischen und sozialpolitischen Zielsetzung erfolgen.[683]

Unabhängig von der grundsätzlichen Systementscheidung werden im Steuerrecht dem einzelnen Steuerpflichtigen Steuerverschonungen gewährt. Weiterbildungskosten können in jedem Fall gem. § 9 Einkommensteuergesetz (EStG)[684] als Werbungskosten[685] oder als Betriebsausgaben gem. § 4 Abs. 4 EStG in Abzug gebracht werden. § 10

679 Siehe LSG Darmstadt vom 06.02.2011, Az. L 6 AL 107/10, NZS 2013, 471. Dabei wird anstatt des Bildungsgutscheins eine Erstattungszusage gemacht.

680 Zur Begründung der Berücksichtigung von Steuervergünstigungen im Rahmen der Untersuchung siehe oben S. 34.

681 *Kirchhof*, in: Kirchhof, EStG, Einl. Rn. 6.

682 *Kirchhof*, in: Kirchhof, EStG, Einl. Rn. 11 spricht von Sicherung und Verbesserung der Erwerbsgrundlage.

683 *Lehner,* Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, 1993, S. 124–126.

684 Einkommensteuergesetz (EStG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 08.10.2009, BGBl. 2009 I, 3366, ber. BGBl. 2009 I, 3862.

685 Nicht absetzbar sind dagegen gem. § 9 Abs. 6 EStG weiterhin Erstausbildungs-und Erststudienkosten als Werbungskosten, wenn Ausbildung oder Studium nicht im Rahmen eines Dienstverhältnisses stattfinden. Dies hält der BFH für verfassungswidrig, siehe *von Beckerath*, in: Kirchhof, EStG, § 9 Rn. 147. Die Behandlung der Kosten für ein Erststudium als Sonderausgaben (und nicht als Werbungskosten) in diesen Fällen hat er daher dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abs. 1 Nr. 7 EStG sieht zudem eine Berücksichtigung von Aufwendungen „für die eigene Berufsausbildung“ als Sonderausgaben vor.[686] Dabei kann der Begriff „Berufsausbildung“ sowohl die Erstausbildung als auch die weitere Ausbildung betreffen.[687] Die Weiterbildungskosten sind aber bei beruflicher Zuordnung immer als Werbungskosten oder Betriebsausgaben geltend zu machen.[688]

Bei all diesen Möglichkeiten der Steuerverschonung ist zu berücksichtigen, dass die §§ 4 Abs. 9, 9 Abs. 6 EStG eine Geltendmachung von Aufwendungen für eine erstmalige Berufsausbildung oder ein Erststudium ausdrücklich sperren. Daher muss in Auslegung von § 9 Abs. 6 S. 2-5 EStG für jede Aufwendung durch Auslegung ermittelt werden, ob sie die Erstausbildung oder die Weiterbildung betreffen.

Eventuell könnten Weiterbildungskosten auch nach § 33, § 33a Abs. 1 oder Abs. 2 EStG[689] abgesetzt werden. § 33 EStG sieht eine Steuerverschonung nur bei außergewöhnlichen Belastungen vor. In Bezug auf Weiterbildungsmaßnahmen liegen außergewöhnliche Belastungen nur in Extremfällen vor, so z. B. wenn die Erstausbildung vollständig ihren Wert verloren hat.[690] Der Wortlaut des § 33a EStG schließlich bezieht sich zwar ausdrücklich nur auf die Berufsausbildung, der Begriff wird jedoch weit ausgelegt.[691] Dabei stellt § 33a EStG eine Anomalie im Einkommensteuerrecht dar, weil es nicht um Aufwendungen für den Steuerpflichtigen selbst geht, sondern der Steuerpflichtige vielmehr Aufwendungen in Abzug bringen kann, die er für einen gegenüber ihm Unterhaltsberechtigten macht.[692] Dabei liegt der sozialpolitische Zweck darin, dem Unterhaltsberechtigten durch Stärkung des Unterhaltsverbandes die Möglichkeit zu verschaffen, sich durch Erwerbstätigkeit selbst zu unterhalten. Damit wird zwar auf direktem Wege der unterhaltleistende Steuerpflichtige gefördert, auf indirektem Wege aber der Leistungsempfänger der Weiterbildungsmaßnahme.[693] Ein engerer sozialrechtlicher Zweck wird mit der Steuerverschonung nach § 33a EStG aber nicht verfolgt, da kein gruppenspezifisches Defizit ausgeglichen wird, es sei denn, dass die Gruppe der Berufseinsteiger als typisierte Gruppe angesehen wird. Die Begünstigung bezieht sich aber nur

---

(Az. BVerfG 2 BvL 23/14 und VI R 8/12, Az. BVerfG 2 BvL 24/14); zur Entwicklung bis 2005 siehe *Ismer,* Bildungsaufwand im Steuerrecht, 2006, S. 133 ff.

686 Diese Abgrenzung entwickelte sich erst nach und nach. Siehe noch zur alten Rechtslage *Lehner,* Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, 1993, S. 189.

687 *Fischer*, in: Kirchhof, EStG, § 10 Rn. 43.

688 Siehe *Fischer*, in: Kirchhof, EStG, § 10 Rn. 40 ff; ausführlich mit Ausführungen zur Abgrenzung zwischen Allgemeinbildung und (beruflicher) Weiterbildung siehe *Holthaus,* Die Berücksichtigung von Bildungskosten im Einkommensteuerrecht, 2011, S. 256 ff.

689 *Lehner,* Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, 1993, S. 123.

690 *Mellinghoff*, in: Kirchhof, EStG, § 33 Rn. 54, Stichwort „Ausbildung“.

691 *Mellinghoff*, in: Kirchhof, EStG, § 33a Rn. 9.

692 *Lehner,* Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, 1993, S. 271.

693 Dass der Umweg über den Steuerpflichtigen einen weiteren kausalen Link darstellt, der Unwägbarkeiten in den Weg der Zweckerreichung einbringt, ist dabei für die Einordnung als sozialrechtliche Förderungsleistung irrelevant.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

auf Berufseinsteiger in einem Unterhaltsverband, ist also offensichtlich nicht primär auf Berufseinsteiger ausgerichtet.

Eine beschränkte steuerrechtliche Förderung findet zudem durch § 3 Nr. 2 a) EStG statt, der das Arbeitslosengeld gem. SGB III bei Weiterbildung steuerfrei stellt. Zwar unterfällt das Arbeitslosengeld dem Progressionsvorbehalt (§ 32b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 EStG) und erhöht auf diese Weise den Steuersatz desjenigen Einkommens, das der Steuerpflichtige im jeweiligen Steuerjahr hat. Eine Steuervergünstigung hinsichtlich des Arbeitslosengelds verbleibt aber. Eine Vergünstigung besteht auch für die Grundsicherung für Arbeitssuchende gem. SGB II, dessen Leistungen ebenfalls steuerfrei gestellt werden, § 3 Nr. 2 d) EStG. Der Progressionsvorbehalt gilt für sie nicht.

3. Objektfördernde Leistungen

a) Objektförderung innerhalb des Systems der Arbeitsförderung

Innerhalb des Systems der Arbeitsförderung könnten strukturell zwei verschiedene Möglichkeiten der Objektförderung gegeben sein: Die Finanzierung des Leistungserbringers, sowie die Förderung unterstützender Akteure, wie des Arbeitgebers oder „infrastruktureller" Akteure.

aa) Direkte Finanzierung des Weiterbildungsanbieters?

Grundsätzlich ist auch eine direkte Finanzierung von Anbietern von Weiterbildungsmaßnahmen denkbar. Im SGB III existiert jedoch nur ein Anspruch des Leistungsempfängers, nicht aber des Leistungserbringers. Dies legt die Annahme nahe, dass es sich bei einer nach § 83 Abs. 2 S. 1 SGB III möglichen Zahlung nur um eine Zahlungserleichterung und nicht um einen direkten Anspruch oder eine Subvention des Weiterbildungsanbieters handelt.[694] Satz 2 der Vorschrift sieht dagegen ausdrücklich vor, dass der Leistungsempfänger vollständig aus dem Zahlungsvorgang ausgeschlossen wird, was wiederum für eine direkte. Subvention des Anbieters spricht. Tatsächlich aber ist die Regelung als Ermessenregelung der Agentur ausgestaltet. Dies schließt einen direkten Anspruch des Weiterbildungsanbieters im vorliegenden Fall aus. Lediglich der Leistungsempfänger hat einen Anspruch auf Auszahlung an den Leistungserbringer[695], wobei der Leistungserbringer die Auszahlung des fremden Anspruchs an ihn aber selbst einklagen kann.[696] Aufgrund der eindeutigen rechtlichen Zuordnung handelt es sich aber dennoch um eine Subjekt- und nicht um eine Objektförderung. Nachteilig kann sich die Erstattungsregelung des Satz 2, die eine Sonderregelung zu § 50 SGB X dar-

694 Die Zielsetzung wird in BT-Drucks. 15/25 nicht erwähnt. Zur Einstufung als buchungstechnische Regelung siehe *B. Schmidt*, in: Eicher/Schlegel, SGB III, § 81 Rn. 40 (Stand: Mai 2015).

695 Siehe *Grühn*, in: Gagel, SGB III, § 81 Rn. 6 (es handele sich um ein Leistungsbestimmungsrecht) und § 83 Rn. 27 (Stand: April 2012).

696 *B. Schmidt*, in: Eicher/Schlegel, SGB III, § 81 Rn. 42 (Stand: Mai 2015).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

stellt, für den Weiterbildungsanbieter dennoch auswirken, da der Leistungsträger trotz der tatsächlichen Abläufe auf einen öffentlich-rechtlichen Vertragspartner verzichten muss.[697]

Auch ansonsten gibt es derzeit keine direkten Förderungstatbestände im SGB III, die die Weiterbildungsanbieter betreffen. Früher existierte bereits in § 50 Abs. 1 S. 1 und S. 2 AFG[698] eine Möglichkeit der institutionellen Förderung und damit der Objektförderung auch für Weiterbildungsanbieter.[699] Ebenfalls typisch für die diese Art der Subvention ist, dass gem. § 50 Abs. 2 Nr. 1 AFG eine Beteiligung aus Eigenmitteln des Trägers gefordert wurde,[700] um das Eigeninteresse des Subventionsempfängers durch Eigenmittel zu stützen.[701] Diese Struktur bestand auch im SGB III in den §§ 248 ff. i. d. F. bis zum 31.12.2008 fort, wobei jedoch Voraussetzungen, Art und Umfang in einer Anordnung der Bundesagentur gem. § 251 SGB III a. F. geregelt werden sollten, von dieser Ermächtigung aber kein Gebrauch gemacht wurde[702]. In § 249 SGB III a. F. wurde auch hier die Förderung solcher Einrichtungen ausgeschlossen, die besondere Zwecke, also eigene Interessen verfolgten.[703] In § 250 SGB III a. F. war eine Rückholoption zur Ergebnisgewährleistung bei dringendem Bedarf oder zur Innovationsförderung vorgesehen. Im Zuge der Umstellung auf „Bildungsgutscheine“ entfielen diese Möglichkeiten der Objektförderung.

bb) Finanzierung anderer Akteure

Andere Akteure können ebenfalls gefördert werden. So ist eine Finanzierung des Arbeitgebers möglich, z. B. durch Übernahme der Beiträge zur Sozialversicherung bei Weiterbildungsmaßnahmen in Kurzarbeit gem. § 102 Abs. 4 SGB III. § 235c SGB III a. F. sah lediglich eine Förderung von weiterbildenden Maßnahmen, um das Nachholen eines Berufsabschlusses zu ermöglichen,[704] vor. Der jetzt mögliche Zuschuss für eine Einstiegsqualifizierung gem. § 54a SGB III kommt nicht als Leistung zur Weiterbildungsförderung in Betracht, weil sich die Norm nach den individuellen Förderungsvoraussetzungen für den Arbeitnehmer in Abs. 4 und aufgrund des Ausschlussgrundes in Abs. 5 S. 1 lediglich auf Qualifizierungsmaßnahmen des Arbeitgebers bezieht, die eine Erstausbildung darstellen. Der Qualifizierungszuschuss nach § 421o SGB III a. F. wur-

697 So *B. Schmidt*, in: Eicher/Schlegel, SGB III, § 81 Rn. 41 (Stand: Mai 2015).

698 S. o. Fn. 117; ab dem Jahr 1997 mit Einführung des SGB III konsekutiv ersetzt.

699 Zu den Einzelheiten der damaligen Objektförderung siehe *Hoppe,* SF 1979, S. 156.

700 Die Höhe der Eigenmittel bzw. der Zuwendungen regelte die Anordnung des Verwaltungsrats der BA über die Förderung von Einrichtungen der beruflichen Bildung (A institutionelle Förderung), vom 31.10.1969 (ANBA 1970 S. 81) i. d. F. der ÄndAnO vom 10.07.1991 (ANBA S. 1447), referiert von *Henke,* NZS 1992, S. 121, 125. Zur Objektförderung als Subventionierung der Leistungserbringer siehe auch *Trenk-Hinterberger,* in: Schulin (Hrsg.), Institutionelle Förderung im Sozialrecht, 1998, S. 33, 39 ff.

701 Siehe dazu auch unten S. 201.

702 *Brandts*, in: Niesel, SGB III[4], 2007, § 251 Rn. 2.

703 *Brandts*, in: Niesel, SGB III[4], 2007, § 149 Rn. 1.

704 BT-Drucks. 14/6944, S. 41, Spalte 1 zu Nummer 72 (235c).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

de aufgehoben. Zudem handelte und handelt es sich bei den Zuschüssen an die Arbeitgeber um Sonderfälle, die zu den hier untersuchten Maßnahmen[705] wohl meist nicht passen, da es gerade um Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss geht und damit nicht um Weiterbildungsmaßnahmen nach dem Stattfinden einer ersten Bildungsphase.

cc) Zusammenfassung

Derzeit existiert im SGB III also gar keine institutionelle Förderung mehr, was schon vor Abschaffung damit begründet wurde, dass diese keine praktische arbeitsmarktpolitische Rolle mehr spiele.[706] Angesichts des Fachkräftemangels ist dies wiederum zweifelhaft – oder ein Zirkelschluss, wenn die finanziellen Mittel für eine Förderung bereits zuvor beschränkt wurden. Dies ist insofern problematisch, als mit der Regelung der institutionellen Förderung im SGB III auch die Regelung einer Rückholoption weggefallen ist. Der Staat kommt also auf diesem Gebiet seiner Letztverantwortung nicht nach, bzw. nimmt den Auftrag einer Letztverantwortung nicht an.

Ein zweiter Grund dafür, dass die Bundesagentur für Arbeit keine Anbieter mehr institutionell fördert, ist, dass sie das System des Geldflusses an die Weiterbildungsanbieter mit dem reinen Akkreditierungssystem auf den Steuerungsmodus Markt und das Instrument Wettbewerb ausgerichtet hat. Eine institutionelle Förderung kann aber bei gleichzeitiger Steuerung über den Wettbewerb zu Wettbewerbsverzerrungen führen, wenn nicht alle Anbieter in gleichem Maße gefördert werden.[707] Daher ist der Verzicht auf institutionelle Förderung zumindest konsequent, auch wenn eine Verzerrung durch andere Förderungstatbestände außerhalb des Systems der Arbeitsförderung nicht ausgeschlossen werden kann.

b) Objektförderung außerhalb des Systems der Arbeitsförderung

aa) Objektförderung auf Bundesebene

(1) Subventionsprogramme

(a) Regelungen und rechtliche Grundlagen

Unter den vielen Förderprogrammen auf Bundesebene kann als Beispiel für objektfördernde Leistungen mit Weiterbildungsbezug die Infrastrukturförderung im Bereich der Weiterbildung im Rahmen einer Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten ge-

705 S. o. S. 31.

706 BT-Drucks. 16/10810, S. 42.

707 Für den Weiterbildungsmarkt siehe *Falk,* in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (Hrsg.), Mehr Markt in der Weiterbildung, 1988, S. 34, 36–37; *Paulik,* in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (Hrsg.), Mehr Markt in der Weiterbildung, 1988, S. 46, 46; *Richter,* in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (Hrsg.), Mehr Markt in der Weiterbildung, 1988, S. 52, 52.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

nannt werden.[708] Hinzu kommt eine sehr allgemeine Förderung im Rahmen von Konjunkturprogrammen wie dem Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland,[709] das im Rahmen der Zukunftsinvestitionen gem. Art. 7 § 3 Abs. 1 Nr. 1 d) auch die Förderung von kommunalen oder gemeinnützigen Einrichtungen zur Förderung der Bildungsinfrastruktur vorsieht, oder von bestimmten Wirtschaftsbereichen, wie mit dem Förderprogramm „Aus- und Weiterbildung" des Bundesamtes für Güterverkehr.[710] Ebenso gefördert werden können Kommunen bei der Durchführung eines sog. kommunalen Bildungsmanagements[711] – also zur Verbesserung der Kooperation der verschiedenen Beteiligten. Wird, wie im Beispiel des Güterverkehrs, das ausbildende Unternehmen gefördert, ohne dass die Richtlinien Förderungsbedingungen in der Person des Bildungsteilnehmers vorsehen, handelt es sich aber nicht um eine sozialpolitisch, sondern um eine wirtschaftspolitisch motivierte Förderung.

Bei all diesen Leistungen gegenüber infrastrukturellen Akteuren und Weiterbildungsanbietern handelt es sich um Subventionen in Form sog. Zuwendungen. Subventionen sind vermögenswerte Leistungen, die eine rechtsfähige Einrichtung der öffentlichen Hand ohne marktmäßige Gegenleistung einem Privaten gewährt, um ihn instand zu setzen, einen öffentlichen Zweck zu erfüllen.[712] Subvention ist dabei auch jeder finanzielle Beitrag durch die öffentliche Hand oder jede Form einer Einkommens- oder Preisstützung[713], dem keine marktförmige Leistung gegenübersteht[714] und mit der ein bestimmter – wirtschaftspolitischer oder gesellschaftspolitischer – Zweck verfolgt wird.[715] In Abgrenzung zur Sozialleistung dient die Subvention dazu, das Verhalten des Empfängers zu beeinflussen und so einen gewünschten oder rechtlich vorgegebenen Zweck, der im öffentlichen Interesse liegt, zu fördern, während die Sozialleistung direkt einen auf das Individuum ausgerichteten sozialen Zweck befriedigt.[716] Damit setzt die Subvention also einen Anreiz[717] dazu, so zu handeln, wie die subventionierende Stelle

708 Gemeinsame Richtlinien zur Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten (ÜBS) und ihrer Weiterentwicklung zu Kompetenzzentren; BAnz AT vom 22.01.2015, B3.

709 Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 03.03.2009, BGBl. 2009 I, 416.

710 Richtlinie des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur über die Förderung von betrieblichen Ausbildungsverhältnissen zum Berufskraftfahrer oder zur Berufskraftfahrerin in Unternehmen des Güterkraftverkehrs mit schweren Nutzfahrzeugen vom 21.01.2015, BAnz AT vom 03.02.2015, B3.

711 Siehe die Bekanntmachung von Förderrichtlinien für das Programm „Bildung integriert" vom 27.01.2015, BAnz AT vom 11.01.2008, B6.

712 So nicht wortgleich, aber inhaltlich entsprechend *Ziekow,* Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2010, S. 70, § 6 Rn. 5; ebenso *Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, S. 455, § 17 Rn. 5; *Neumann,* in: Schulin (Hrsg.), Institutionelle Förderung im Sozialrecht, 1998, S. 7, 9.

713 *Stober/Eisenmenger,* Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2011, S. 294 f.

714 *Bäcker,* Wettbewerbsfreiheit als normgeprägtes Grundrecht, 2007, S. 26.

715 *Frotscher/Kramer, et al.,* Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2008, S. 302.

716 Siehe nur *Maurer,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, S. 457, § 17 Rn. 9; *Neumann,* in: Schulin (Hrsg.), Institutionelle Förderung im Sozialrecht, 1998, S. 7, 9.

717 Siehe *Sacksofsky,* in: Albers/Baer, et al. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2012, S. 1577 Rn. 6, 14. Zu den Steuerungsanreizen siehe auch oben S. 87.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

es wünscht, eine rechtliche Beziehung entsteht erst mit Inanspruchnahme der Subvention.[718]

Die Vergabe und auch die Kontrollmöglichkeiten von Subventionen richten sich nach der Bundeshaushaltsordnung. Dabei legt § 23 BHO fest, dass die Zuwendungen bestimmten Zwecken dienen müssen, dass ein erhebliches Interesse an den Zwecken bestehen muss und dass das Interesse nicht oder nicht ausreichend ohne die Zuwendungen befriedigt werden kann. Diese auslegungsbedürftigen Begriffe werden in vielen Fällen durch die als Richtlinien bezeichneten Verwaltungsvorschriften weiter ausgestaltet.

(b) Bewertung

Der intensiven Förderung durch Subventionen außerhalb des SGB III könnte § 31 SGB I entgegenstehen. § 31 SGB I verlangt, dass Rechte und Pflichten in den Sozialleistungsbereichen der Sozialgesetzbücher nur begründet, festgestellt, geändert oder aufgehoben werden dürfen, soweit ein Gesetz dies vorschreibt oder zulässt. Zwar wird vertreten, dass § 31 SGB I im Verhältnis von Sozialleistungsträgern untereinander insofern nicht anwendbar sei, als keine Rechte und Pflichten im Sinne des Paragraphen begründet würden,[719] diese Konstellation tritt jedoch im Verhältnis zum Leistungserbringer nicht zutage, da auch der Leistungserbringer sich in einem Staat-Bürger-Verhältnis zum finanzierenden Staat befindet.[720] Die Regelung des § 31 SGB I wäre aber nur einschlägig, wenn die „Sozialleistungsbereiche dieses Gesetzbuchs“ (so der Wortlaut der Norm) nach ihrem materiellen Umfang und nicht nach ihrer formellen Regelung[721] bestimmt würden. Nimmt man an, dass die Sozialleistungsbereiche formell bestimmt werden, würde § 31 SGB I daher nur bei einem Tätigwerden der Leistungserbringer im Rahmen des Sozialgesetzbuches zur Geltung kommen.[722] Fraglich ist, ob eine außerhalb des SGB III stattfindende institutionelle Förderung, die eventuell für den Betrieb der Einrichtung zwingend nötig ist, einen Zusammenhang herstellt, der dazu führt, dass § 31 SGB I für diese Subventionen gilt. Ausgenommen sind von dieser Problematik Subventionstatbestände aufgrund von haushaltsrechtlichen Regelungen. Sie begründen

718 Dabei ist im deutschen Recht der Begriff der Subvention vom Begriff der Zuwendung abzugrenzen. Der Begriff findet sich mit der Definition „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke“ im Haushaltsrecht gem. § 23 Bundeshaushaltsordnung (BHO – Bundeshaushaltsordnung, vom 15.8.1969, BGBl. 1969 I, 1284), § 14 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts (HGrG – Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19.8.1969, BGBl. 1969 I, 1273), wobei früher besondere Widerrufsregelungen in § 44a BHO galten. In Bezug auf die Handlungsform Subvention wie sie oben definiert wurde besteht aber kein Unterschied, da lediglich eine rechtliche Unterscheidung vorgenommen wird. Hinzu kommt, dass der Begriff der Subvention auch im deutschen Recht die Zuwendungen nach Haushaltsrecht umfasst (so auch *Geis,* Die öffentliche Förderung sozialer Selbsthilfe, 1997, S. 127).

719 *Weselski*, in: jurisPK-SGB I, § 31 Rn. 20.

720 Im Ergebnis so auch *Gutzler*, in: BeckOK, § 31 SGB I Rn. 6 ff. (Stand: 01.12.2015).

721 Die formelle Sichtweise nimmt wohl *Baier*, in: Krauskopf, § 31 SGB I Rn. 3 (Stand: Februar 2006) ein.

722 Mit historischer und systematischer Argumentation auch *Kretschmer,* Der Vorbehalt des Gesetzes im Sozialversicherungsrecht (1983), S. 122–123.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

gerade keine Ansprüche und sind daher nicht von § 31 SGB I erfasst. Andere institutionelle Leistungen sind aber aufgrund der Rangeinstufung als einfachgesetzliche Regelung nicht umfasst. Auch derivative Ansprüche, die aus einer Zusammenschau mit Art. 3 GG zu Stande kommen, würden nur von einem verfassungsrechtlich begründeten Gesetzesvorbehalt aufgenommen. Daher gibt es keine rechtlichen Regelungen, die in Bezug auf die Subventionierung der Leistungserbringer einen Gesetzesvorbehalt und damit größere Rechtssicherheit der Finanzierung bewirken könnten.

Aus Sicht des steuernden Staates stellt der aufgrund des eingeschränkten Gesetzvorbehalts geringere Regelungsaufwand einen Vorteil dar. Aus Sicht der beteiligten Bürger – ob nun auf Seite des Leistungsempfängers oder des Leistungserbringers im vorliegenden Modell – bzw. aus demokratietheoretischer Perspektive ist aber eine Legitimation der Subventionsentscheidungen womöglich nicht gegeben. Im vorliegenden Fall der Vergabe von Subventionen an Leistungsempfänger und Leistungserbringer könnten Legitimationsprobleme bei Anwendung des sog. internen neuen Steuerungsmodells entstehen, wenn die politischen Entscheidungen darauf reduziert werden, Einsparungsquoten vorzugeben und keine inhaltlichen Entscheidungen über die Art und Weise der Ausgabensenkungen getroffen werden.[723] Zwar muss das sog. Bepackungsverbot nach Art. 110 Abs. 4 S. 1 GG befolgt werden. Dieses besagt, dass die grundsätzliche Zuständigkeitsverteilung eingehalten werden muss und der parlamentarische Gesetzgeber daher im Haushaltsgesetz keine sachlichen Regelungen über die Förderung treffen darf.[724] Dennoch kann der Legitimationszusammenhang eingeschränkt sein, wenn aufgrund von Konsolidierungszwängen und Steuerungsvorgaben, die vielfach dem sog. neuen Steuerungsmodell entsprechen, keine politischen Entscheidungsspielräume verbleiben oder diese stark eingeschränkt sind.[725] Unabhängig von der Legitimation der Entscheidungen findet aber im Bereich der Subventionsvergabe eine rein hierarchische Steuerung statt – bei Begrenzung der zu vergebenden Mittel unter Einbeziehung wettbewerblicher Elemente. Die Steuerung durch Subventionen stellt damit eine sehr flexible Form der Steuerung dar, da die Leistungserbringer keinen originären Anspruch auf die Zahlungen haben und die Verwaltungen durch Bewilligung oder Verweigerung der Subvention sowie durch Nebenbestimmung im Bewilligungsbescheid das Angebot an Leistungserbringern sowohl quantitativ als auch sachlich und räumlich steuern können.[726]

723 *Hoffmann-Riem,* in: Kirchhof/Lehner, et al. (Hrsg.), Staaten und Steuern, 2000, S. 47 S. 61 ff.; im konkreten Fall der §§ 77 ff. SGB III a. F. siehe *Schweiger,* SGb 2005, S. 146.

724 Siehe *Kube*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 110 Rn. 184 (Stand: Dezember 2013); *Neumann,* in: Schulin (Hrsg.), Institutionelle Förderung im Sozialrecht, 1998, S. 7, 18.

725 *Hoffmann-Riem,* in: Kirchhof/Lehner, et al. (Hrsg.), Staaten und Steuern, 2000, S. 47, 61–64.

726 Am Beispiel des § 93a Abs. 2 S. 2 BSHG a. F., der bestimmte, dass Förderungen aus öffentlichen Mitteln auf die Leistungsentgelte anzurechnen seien, und so die Abhängigkeit der Leistungserbringer von Subventionen sogar erhöhte, *Neumann,* in: Schulin (Hrsg.), Institutionelle Förderung im Sozialrecht, 1998, S. 7, 8.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

(2) Objektförderung im Steuerrecht

Eine Objektförderung beruflicher Weiterbildung ist auch durch Steuerrecht möglich, wenn Anbieter von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen steuerlich begünstigt werden.

Die steuerliche Begünstigung kann durch eine Befreiung von der Körperschaftssteuer erfolgen. Wenn es sich bei dem Weiterbildungsanbieter nicht um eine einzelne natürliche Person handelt, ist der Anbieter grundsätzlich körperschaftssteuerpflichtig. Ausgeschlossen sind Anbieter, die juristische Personen des öffentlichen Rechts sind, also z. B. alle Anbieter, die Teil des öffentlichen Schulwesens sind, da diese keine gewerblichen Betriebe gem. § 1 Abs. 1 Nr. 6 KStG darstellen. Für juristische Personen des privaten Rechts ist nur eine Befreiung gem. § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG möglich, der eine Befreiung bei Verfolgung gemeinnütziger Zwecke (S. 1) vorsieht, soweit kein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb vorliegt (S. 2). Ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb liegt aber bei Ausbildungsveranstaltungen vor, wenn diese entgeltlich durchgeführt werden.[727] Hinzu kommt, dass die Förderung der Wirtschaft und des Arbeitsplatzangebots nicht als gemeinnützig angesehen werden[728]. Zwar könnte man argumentieren, dass die Förderung der Gesellschaft zu Gute kommt und daher gemeinnützig sei, der Begriff des § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG ist aber durch den Verweis auf die Regelungen der AO enger gezogen: Ein gemeinnütziger Zweck liegt laut Verweis in § 5 Abs. 1 Nr. 9 S. 3 KStG vor, wenn ein Zweckbetrieb gem. § 68 AO besteht – dies ist bei Volkshochschulen meist der Fall[729], da diese laut Zugehörigkeit zum Verband auf die gemeinnützigen Zwecke verpflichtet sind. Die Voraussetzungen für das Vorliegen eines Zweckbetriebs sind in den §§ 65 ff. AO zu finden. Die Abgrenzung zu beruflicher Weiterbildung ist hier nicht relevant, da gem. § 68 Abs. 2 Nr. 8 AO bei allen Einrichtungen, die belehrende Kurse durchführen, vermutet wird, dass diese gemeinnützige Ziele verfolgen.

Ähnlich sieht die Lage für die Umsatzsteuer aus: Nach § 4 Nr. 21 UStG können private Schulen und berufsbildende Einrichtungen von der Umsatzsteuer gemäß § 3 UStG befreit werden, gem. § 4 Nr. 22 UStG auch gemeinnützige oder dem Berufsverband dienende Maßnahmen. Dabei nimmt das Bundesfinanzministeriums (BMF) an, dass die Leistungserbringer im Rahmen der §§ 81 ff. SGB III die Voraussetzungen des § 4 Nr. 21 UStG erfüllen.[730] Aber auch Leistungserbringer, die objektgeförderte Weiterbildungsmaßnahmen erbringen, können begünstigt sein. Die Umsatzsteuerbefreiungen setzen dabei die Umsatzsteuerrichtlinie der EU um.[731] Im Jahr 2013 wurde über eine

727 *Alvermann*, in: Streck, KStG, § 5 Rn. 35, Stichwort Ausbildungsveranstaltungen.

728 *Märtens*, in: Gosch, KStG, § 5 Rn. 197a.

729 So auch der Hinweis von *Alvermann*, in: Streck, KStG, § 5 Rn. 35, Stichwort Volkshochschule.

730 Siehe Umsatzsteuer-Anwendungserlass- UStAE (Verwaltungsregelung zur Anwendung des Umsatzsteuergesetzes) vom 01.10.2010, BStBl. I, 846 i. d. F. v. 23.02.2016, Abschnitt 4.21.2 Abs. 3 S. 4.

731 Siehe zu dieser oben S. 42.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

umfassendere Umsatzsteuerbefreiung für alle Bildungsdienstleistungen nachgedacht,[732] die jedoch aufgrund einer Entscheidung des EuGH zu einer sehr ähnlich gelagerten polnischen Befreiungsregelung wieder gestrichen wurde.[733] Klagen, dass die Weiterbildungsanbieter, die sich primär an vorsteuerabzugsberechtigte Leistungsempfänger richteten, dann höhere Kosten tragen und eventuell die Leistungspreise erhöhen müssten,[734] trifft auf staatlich geförderte Weiterbildungsleistungen mit sozialem Leistungsgrund wohl nur in seltenen Fällen zu, da die geförderten Leistungsempfänger nur selten vorsteuerabzugsberechtigt sein dürften.

Eine Sonderstellung nimmt § 10b EStG ein, der eine Steuervergünstigung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen für gemeinnützige Zwecke vorsieht, weil sich die Spenden des Steuerpflichtigen sowohl an Einzelpersonen als auch an Leistungserbringer richten können. Mit dieser Regelung wird sowohl eine indirekte Subjektförderung als auch eine indirekte Objektförderung ermöglicht. Auch hier kommt, wie bei § 33a EStG,[735] ein weiterer kausaler Link auf dem Weg der Weiterbildungsförderung hinzu.

§ 3 Nr. 13 GewStG befreit auch berufsbildende Einrichtungen, wobei die Bestimmung der befreiten Einrichtungen an § 4 Nr. 21 UStG gekoppelt wird.

Eine Benachteiligung von Anbietern, die wirtschaftlichen, nicht gemeinnützigen Zwecken folgen, kann dabei aufgrund der steuerlichen Bevorzugung der gemeinnützigen Anbieter nicht ausgeschlossen werden. Die Vorstellung, dass ein wettbewerbsgerechter Ausgleich darüber hergestellt werde, dass die gemeinnützigen Anbieter sich entweder über einen privaten Spenden- oder Drittmittelmarkt oder über Unterrichtsgelder finanzieren müssten,[736] ist nicht nachvollziehbar. § 5 Abs. 4 S. 1 des Zwölften Buches des Sozialgesetzbuches (SGB XII)[737] sieht nur für „Verbände der freien Wohlfahrtspflege“ einen Vorrang der freien Wohlfahrtspflege vor, sagt aber nichts über eine Bevorzugung gegenüber privaten Anbietern aus. Zudem bezieht sich die Norm nur auf die Sozialhilfe und findet keine Entsprechung im SGB III oder in anderen Rechtsgebieten wie dem Steuerrecht, was eine Übertragung auf andere Sachverhalte und Bereiche sehr fraglich macht.

Zusätzliche Befreiungen für Steuertatbestände, die auf Weiterbildungsanbieter und ihre Tätigkeit anwendbar sein können, sind die Grundsteuerbefreiung nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 S. 1, Nr. 3, Nr. 4; § 5 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 3, §§ 7, 8 Grundsteuergesetz[738] und die

732 Siehe Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, Entwurf eines Jahressteuergesetzes 2013, S. 33, abrufbar unter http://lswb.de/download/C11441e01X1475ce61599XYc83/JStG2013-Referentenentwurf-Mrz2012.pdf (Zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

733 EuGH vom 28.11.2013, Rs. C-319/12 (Minister Finansów/MDDP sp. z o.o. Akademia Biznesu, sp. komandytowa), juris.

734 Siehe beispielsweise die Pressemitteilung des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels vom 21.05.2012, „Geplante Umsatzsteuerbefreiung gefährdet Seminargeschäft der Verlage“.

735 S. o. S. 148 f.

736 So *van Lith,* in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (Hrsg.), Mehr Markt in der Weiterbildung, 1988, S. 39, 43.

737 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe – vom 27. Dezember 2003, BGBl. 2003 I, 3022.

738 Grundsteuergesetz (GrStG) vom 07.08.1973, BGBl. 1973 I, 965.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Erbschafts- und Schenkungssteuerbefreiung nach § 13 Nr. 16, Nr. 17 Erbschaftssteuer- und Schenkungsgesetz.[739]

Für den weiterbildenden *Arbeitgeber* ist eine steuerrechtliche Förderung gem. § 4 Abs. 4 EStG möglich. Da die Untersuchung aber nur Weiterbildungsmaßnahmen erfasst, bei denen eine Finanzierung und/oder Erbringung der Maßnahme durch Dritte erfolgt,[740] ist diese Erleichterung nicht weiter zu untersuchen.

bb) Objektförderung auf Landesebene

Aufgrund der grundsätzlichen Kompetenzzuweisung von Bildung zu den Bundesländern findet in Deutschland in den meisten Bundesländern eine institutionelle Förderung der Weiterbildungsanbieter auf Landesebene statt. Explizit geregelt wird die Weiterbildungsförderung in den Weiterbildungsgesetzen in 14 der 16 Bundesländer. Keine Weiterbildungsgesetze existieren in Hamburg und Berlin (dort regelt lediglich § 123 SchulG Berlin[741] die Errichtung von Volkshochschulen). Eine finanzielle Förderung von Freistellung und Bildungsurlaub nach den Landesgesetzen erfolgt nicht, auch wenn dies durch Zuschüsse ebenfalls möglich wäre.[742]

(1) Leistungen auf Grundlage der Landes-Weiterbildungsgesetze

(a) Leistungsempfänger

Die Weiterbildungsgesetze gewähren Leistungen, die sich auf die Einrichtungen selbst und auf die Maßnahmen beziehen. Erbracht werden Leistungen dabei an die Einrichtungen selbst bzw. deren Träger[743] und/oder an die Landesorganisationen der Weiterbil-

739 Erschaftssteuer- und Schenkungsgesetz (ErbStG) vom 27.02.1997, BGBl. 1997 I, 378.

740 S. o. S. 62 f.

741 Schulgesetz für das Land Berlin vom 26.01.2004, GVBl. Berlin 2004, 26.

742 *Mauer* macht Vorschläge für eine mögliche Finanzierung, siehe *Mauer,* Rechtliche Aspekte der Bildungsfreistellung, 1992, S. 175 ff.

743 Siehe §§ 5, 6, 7, 9 WeitBiFöG BW; Art. 7 Abs. 1 Nr. 1 ErwBildFördG BY; §§ 5, 6 des Weiterbildungsgesetzes Bremen (Gesetz über die Weiterbildung im Lande Bremen vom 18.06.1996, Brem. GBl. 1996, 127 - WBG Bremen); §§ 12, 18 Gesetz zur Förderung der Weiterbildung und des lebensbegleitenden Lernens im Lande Hessen (Hessisches Weiterbildungsgesetz – HWBG) vom 25.08.2001, GVBl. I 2001, 370; § 7 Abs. 2-4, § 8 WBFöG M-V; § 2 Abs. 2 Nr. 1, § 7 NEBG; §§ 14, 15 Saarländisches Weiterbildungsförderungsgesetz (Saarländisches Weiterbildungsförderungsgesetz (SWFG) vom 10.02.2010, Amtsblatt I (Saarland) 2010, 28); § 6 Abs. 1 WBG Sachsen (Gesetz über die Weiterbildung im Freistaat Sachsen (Weiterbildungsgesetz – WBG) vom 29.06.1998, SächsGVBl. 1998, 270) i. V. m. § 2 Nr. 1 WbFöVO Sachsen (Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur Förderung der Weiterbildung (Weiterbildungsförderungsverordnung - WbFöVO) vom 15.10.2008, SächsGVBl. 2008, 61. § 2 Nr. 2 WbFöVO nennt auch juristische Personen, die nicht ausdrücklich Träger im Sinne des WBG Sachsen sind. Ausdrücklich nennen die Ausschüttung an Einrichtungen *oder* deren Träger die §§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 1, §§ 7, 8 Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung im Lande Sachsen-Anhalt vom 25.05.1992, GVBl. LSA 1992, 379 (ErwBildFöG ST); §§ 11, 12, 14, 16 Thüringisches Erwachsenenbildungsgesetz (Thüringer Erwachsenenbildungsgesetz (ThürEBG) vom 18.11.2010, GVBl. (Thüringen) 2010, 328.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

dungseinrichtungen.[744] Je nach Verteilungsverfahren werden die Mittel für die Einrichtungen auch über die Landesorganisationen an die Träger ausgeschüttet.[745] Manche Weiterbildungsgesetze unterscheiden auch zwischen der Förderung öffentlicher[746] und freier Träger[747].

(b) Leistungsinhalte

Die Leistungsinhalte beziehen sich auf verschiedene Bereiche. Aus der Perspektive der Weiterbildungsanbieter werden meist eine sog. Grundförderung, die sich auf die laufenden Kosten der Weiterbildungsanbieter bezieht und eine Förderung von zusätzlichen Einzelposten (Programmförderung, Einzelförderung) gewährt. So trennt das Weiterbildungsförderungsgesetz Baden-Württemberg (WeitBiFöG BW)[748] in § 6 und § 7 nach Personalkosten (die wohl als Grundförderung anzusehen sind) und sonstigen Zuwendungen, das ErwBildFördG BY nach Zuschüssen zum Betrieb (Art. 7 Abs. 1 Nr. 1 a), 9 Abs. 1) und Zuschüssen zu Baumaßnahmen (Art. 7 Abs. 1 Nr. 1 b), 9 Abs. 2).[749]

Dabei werden oft die Förderung einer bestimmten Art von Grundversorgung des Bundeslandes mit Weiterbildungsmaßnahmen und die sonstige Förderung unterschieden. Anteilig erstattet z. B. gem. § 27 Abs. 2 des Brandenburgischen Weiterbildungsge-

744 Siehe § 8 WeitBiFöG BW; Art. 7 Abs. 1 Nr. 2 ErwBildFördG BY; § 14 Abs. 2 und § 17 HWBG, wobei in Hessen im Fall der freien Träger ausschließlich an die Landesorganisationen der Weiterbildungseinrichtungen und nicht an die Einrichtungen direkt geleistet wird; § 9 Abs. 2 WBFöG M-V; § 9 Abs. 1, § 12 Weiterbildungsgesetz Rheinland-Pfalz (WBG RP - Weiterbildungsgesetz (Rheinland-Pfalz) vom 17.11.1995, GVBl. Rheinland-Pfalz, 1995, 454); § 16 SWFG (jedoch nur für Landesorganisationen der allgemeinen Weiterbildung); § 15 ThürEBG. § 6 Abs. 1 WBG Sachsen i. V. m. § 2 Nr. 3 WbFöVO Sachsen; §§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 1 §§ 7, 8 sprechen allgemeiner von „Zusammenschlüssen".

745 So in Art. 8, 9 Abs. 1 S. 1 ErwBildFördG BY; § 9 Abs. 5, § 12 WBG RP.

746 So das Hessische Weiterbildungsgesetz (HWBG), siehe für die öffentlichen Träger Teil II, und das Weiterbildungsgesetz Nordrhein-Westfalen (Erstes Gesetz zur Ordnung und Förderung der Weiterbildung im Lande Nordrhein-Westfalen (Weiterbildungsgesetz-WbG) (WbG NRW) vom 14.04.2000, GV. NRW. 2000, 390), siehe § 13 WbG NRW.

747 Siehe für die Förderung der privaten Träger HWBG Teil III; § 16 WbG NRW.

748 Gesetz zur Förderung der Weiterbildung und des Bibliothekswesens (Baden-Württemberg) vom 20.03.1980, GBl. 1980, 249.

749 Das Weiterbildungsförderungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (WBFöG M-V - Gesetz zur Förderung der Weiterbildung in Mecklenburg-Vorpommern vom 20.05.2011, GVOBl. M-V 2011, 342) stellt die Förderung der Grundversorgung mit der Förderung der Volkshochschulen gleich, siehe § 8 Abs. 1 WBFöG M-V. Keine Trennung nimmt das NEBG vor. Das WbG NRW unterscheidet eine allgemeine Bezuschussung (§§ 13, 16), Zuschüsse zu Investitionskosten (§ 17), sowie die besondere Förderung gem. § 18 WbG NRW; Grundförderung (§§ 9 Abs. 1, 12 Abs. 1) und besondere Zuwendungen unterscheidet das WBG RP. Keine solche Trennung nimmt auch das SWFG vor, das für die berufliche Weiterbildung gerade keine allgemeinen Zuschüsse, sondern nur Zuschüsse zu Investitionskosten und Projekten vorsieht, siehe §§ 14, 15 SWFG; Grundförderung, die Pauschale und laufende Zuschüsse enthält, sehen §§ 5, 6 ErwBildFöG ST vor, während nach § 7 ErwBildFöG ST Investitionskosten erstattet werden können. Das ThürEBG trennt nach Grundförderung (§ 12), sowie Zuschüssen zu Bildungsprojekten (§ 14) und sonstigen Zuschüssen (§ 16).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

setzes (BbgWBG)[750] die Personal- und Sachkosten der Grundversorgung,[751] während sonstige Förderungsleistungen gem. § 27 Abs. 3 BbgWBG die besonderen Bedarfe von Heimbildungsstätten, für Kinderbetreuung, Modellvorhaben und die Verwaltung der Landesorganisationen berücksichtigt. Auch § 11 Abs. 1 S. 1 HWBG (und über die Verweisung auch § 17 Abs. 3 S. 1 HWBG) und § 8 WBFöG M-V beziehen sich auf eine Bezuschussung des Pflichtangebots, das die Grundversorgung sicherstellen soll, bzw. der Einrichtungen, die die Grundversorgung sicherstellen sollen. Zwar trifft auch das Niedersächsische Erwachsenenbildungsgesetz (NEBG)[752] eine Unterscheidung zwischen Grund- und Leistungsförderung (siehe § 4 Abs. 2, § 5 Abs. 1-3, § 6 Abs. 2-4 NEBG). Dies bezieht sich aber gerade nicht auf die Grundversorgung, sondern auf die Berechnung der Förderungsanteile.

Teilweise werden auch Sachleistungen gewährt. So, wenn beispielsweise Art. 12 ErwBildFördG BY und § 19 WBG RP die Bereitstellung von Räumen vorsehen (im Fall von Rheinland-Pfalz nach § 19 Abs. 2 WBG RP auch von Lehrmitteln), und wenn, wie in Art. 13 ErwBildFördG BY die Freistellung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu bevorzugten Bedingungen vorgesehen ist.

(c) Rechtliche Verbindlichkeit und Form der Leistungen

Die vorgesehenen Förderungsleistungen in den Weiterbildungsgesetzen unterscheiden sich im Grad ihrer rechtlichen Verbindlichkeit.

Bei den meisten Förderungsleistungen handelt es sich um eine Förderung mit einem ausdrücklichen oder praktisch durchgeführten Haushaltsvorbehalt. Ein ausdrücklicher Haushaltsvorbehalt findet sich in § 2 Abs. 1 WeitBiFöG BW, in Art. 7 Abs. 2 S. 1 ErwBildFördG BY, § 27 Abs. 1 BbgWBG, § 8 Abs. 1 und Abs. 2, § 9 WBFöG M-V, § 1 Abs. 1 S. 1 NEBG, §§ 8 Abs. 1, 11 Abs. 1, 12 Abs. 1 SWFG, § 2 Abs. 1 S. 1 WBG Sachsen a. E., § 15 WBG SH[753], § 11 Abs. 1 ThürEBG. Unabhängige rechtliche Ansprüche auf Förderung bei Erfüllung der Voraussetzungen existieren damit nur in Nordrhein-Westfalen gem. § 7 S. 1 WbG NRW, während für die anderen der eben genannte ausdrückliche, oder ein impliziter Haushaltsvorbehalt gilt.

Sind aber ausreichende Mittel im Haushaltsplan bereitgestellt worden, so enthalten die Weiterbildungsgesetze sowohl Pflicht- als auch Ermessenansprüche. Dabei beziehen

750 Gesetz zur Regelung und Förderung der Weiterbildung (Brandenburg) vom 15.12.1993, GVBl. I 1993, 498.

751 Die Zuwendungen für die Grundversorgung richten sich dabei nach den Richtlinien des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport (Land Brandenburg) über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Grundversorgung nach dem Brandenburgischen Weiterbildungsgesetz (RL Grundversorgung – RLGrv-WBG) vom 29.09.2014, Abl. MBJS/14 [Nr. 16], 248. Hiernach wurden im Jahr 2015 wurden je Unterrichtsstunde mindestens 19,00 € erstattet, siehe Ziff. 5 Abs. 4 lit. a RLGrv-WBG.

752 Niedersächsisches Erwachsenenbildungsgesetz (NEBG) vom 17.12.1999, Nds. GVBl. 1999, 430.

753 Weiterbildungsgesetz Schleswig-Holstein (WBG) vom 06.03.2012, GVOBl. (Schleswig-Holstein) 2012, 282.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sich die Pflichtansprüche im Großen und Ganzen auf eine Grundversorgung,[754] während die Ermessensansprüche zusätzliche Investitionen und nicht permanente Zuschüsse wie z. B. Projektzuschüsse betreffen.[755] Jedoch haben sich manche Weiterbildungsgesetze vollständig auf die Erbringung von Ermessensleistungen zurückgezogen.[756] Soweit die genaue Festlegung der Zuwendungen über landesrechtliche Richtlinien erfolgt, wie z. B. gem. §§ 27 Abs. 4, 29 BbgWBG i. V. m. § 5 WBV Bbg i. V. m. der Richtlinie Grundversorgung zum Brandenburgischen Weiterbildungsgesetz (RLGrv-WBG)[757], kann der Landesgesetzgeber den Anspruch durch diese Gesetzgebungstechnik von Jahr zu Jahr auf einfachem Wege reduzieren. In Hessen werden die nicht als Pflichtansprüche ausgestalteten Leistungen – und die Einzelheiten der Pflichtansprüche in Vereinbarungen zwischen dem Land und den Trägern geregelt (siehe § 11 Abs. 1 S. 2 HWBG für die öffentlichen, § 18 Abs. 2 S. 2,3 HWBG für die freien Träger).

Teilweise schließen die Länder auch über die Mittel*verteilung* Vereinbarungen mit den Trägern bzw. den Landesorganisationen der Weiterbildungseinrichtungen geregelt, wie z. B. in § 4 Abs. 4 NEBG. Dies hat zwar auf die Entscheidung darüber, ob geleistet wird, keinen Einfluss, durchaus aber auf den Leistungsumfang für den einzelnen Leistungserbringer. Unabhängig von den Bestimmungen in den Weiterbildungsgesetzen sind auch rein haushaltsrechtsbasierte Zuwendungsverträge möglich, wie beispielsweise der „Perspektivvertrag für die Erwachsenenbildung“ in Niedersachsen, der zwischen dem Land Niedersachsen und der Gesamtträgerorganisation der Erwachsenenbildungsanbieter in Niedersachsen geschlossen wurde.[758] In diesem Fall bindet sich das Land hinsichtlich der Zuwendungstatsache und –höhe zumindest bis zum Ende der Vertragslaufzeit (hier bis Ende des Jahres 2015).[759]

(d) Leistungsvoraussetzungen

Inhaltliche Voraussetzungen an die Leistungen, also an ihre Erbringungsbedingungen und Inhalte, finden sich im Rahmen der tatbestandlichen Anforderungen der Leistungen im Rahmen der Weiterbildungsgesetze nur wenige. Manche der Weiterbildungsgesetze trennen jedoch zwischen der Förderung von Leistungserbringern, die allgemeine und

754 § 5, 6 WeitBiFöG BW für die Personalkosten; § 27 Abs. 2, 4 BbgWBG i. V. m. §§ 1-5 WBV Bbg (Verordnung zur Grundversorgung und Förderung nach dem Brandenburgischen Weiterbildungsgesetz) vom 4. 4. 2008, GVBl. II 2008, 98); § 12 Abs. 1 HWBG (für freie Träger § 18 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 i. V. m. § 12 Abs. 1 HWBG); §§ 8 Abs. 2, 9 Abs. 2 S. 1 WBFöG M-V; § 13 Abs. 1, 16 Abs. 1 WbG NRW; §§ 9 Abs. 1, 12 Abs. 1 WBG RP; § 6 Abs. 1 WBG Sachsen i. V. m. § 4 Abs. 1, § 6 Abs. 1, § 7, § 10 WbFöVO Sachsen; §§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 1 ErwBildFöG ST; § 12 ThürEBG;

755 § 7 WeitBiFöG BW (sonstige Zuwendungen); § 27 Abs. 3 BbgWBG; § 20 Abs. 2 HWBG; §§ 8 Abs. 3, 9 Abs. 2 S. 2 WBFöG M-V; § 17 Abs. 2 WbG NRW; §§ 15, 16 WBG RP; §§ 14, 15 SWFG; § 6 Abs. 2 und Abs. 4 WBG Sachsen i. V. m. § 8 WbFöVO Sachsen; § 7 ErwBildFöG ST; §§ 14, 16 ThürEBG. Einzige Ausnahme ist die Förderung der Landesorganisationen in Baden-Württemberg, die ebenfalls als Ermessensanspruch ausgestaltet ist, § 8 Abs.1 WeitBiFöG BW.

756 So z. B. §§ 5, 6 WBG Bremen und das SWFG (§§ 14, 15) für die berufliche Weiterbildung.

757 S. o. Fn. 751.

758 Abrufbar unter http://www.nbeb.de/images/PDF/Perspektivvertrag_unterzeichnet_15.01.2013.pdf (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

759 Siehe a.a.O., § 5.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

berufliche Weiterbildung anbieten, während andere diese Trennung nicht vornehmen. Dabei schließen einige der Länder eine finanzielle Förderung für Weiterbildungsmaßnahmen aus, die ausdrücklich der beruflichen Förderung dienen,[760] oder sehen für die berufliche Weiterbildung nur beschränkte Förderungsmöglichkeiten vor.[761] Ein Ausschluss findet auch dann statt, wenn die berufliche Bildung vollständig dem Bundesrecht zugesprochen wird und hier eine Abgrenzung vorgenommen wird. So fördern Baden-Württemberg nach § 2 Abs. 3 S. 3 WeitBiFöG BW und die Stadt Bremen nach § 3 Abs. 5 Nr. 3 WBG Bremen keine Weiterbildungsmaßnahmen, die theoretisch nach §§ 81 ff. SGB III gefördert werden könnten. Art. 10 Abs. 3 Nr. 1 ErwBildFördG BY schließt bereits alle Maßnahmen aus, die ganz oder überwiegend der beruflichen Fortbildung oder Umschulung dienen, während § 3 Abs. 5 Nr. 2 NEBG, § 5 Abs. 3 Nr. 3 WBG Sachsen; § 4 Abs. 7 Nr. 2 ErwBildFöG ST[762] und § 8 Abs. 1 Nr. 2 ThürEBG bereits alle Einrichtungen, die überwiegend Aus- und Fortbildung betreiben entweder über die Versagung der Anerkennung oder direkt für nicht förderungsberechtigt erklären.[763] Eine Förderung von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen über das ErwBildFördG BY ist also nur in sehr geringem Umfang für Maßnahmen, die sowohl berufliche als auch allgemeinbildende Inhalte haben, möglich. Auch in Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ist eine Förderung für Anbieter, die überwiegend berufliche Weiterbildungsmaßnahmen anbieten, nicht vorhanden. Dies ändert aber nichts daran, dass die Fördermöglichkeiten zur Förderung beruflicher Weiterbildung genutzt werden können – als Nebenbereich der Tätigkeit eines geförderten Weiterbildungsanbieters, aber auch im Rahmen der in Deutschland als allgemeine Weiterbildung eingestuften Maßnahmen, da die inhaltliche Trennung von berufsbezogener und allgemeiner Weiterbildung bisweilen kaum möglich ist.

Gemeinnützige Anbieter werden, wenn in den Förderungsbestimmungen verlangt wird, dass die Leistungserbringer keine Gewinnerzielung zum Ziel haben dürfen (§ 7 S. 1 Nr. 1 BbgWBG, § 17 Nr. 7 HWBG, § 3 Abs. 5 Nr. 3 NEBG, § 15 Abs. 2 Nr. 5 WbG NRW, § 10 Abs. 2 Nr. 5 WBG RP, § 9 Abs. 1 Nr. 3 SWFG; § 5 Abs. 3 Nr. 1 WBG Sachsen, § 4 Abs. 7 Nr. 3 ErwBildFöG ST, § 8 Abs. 1 Nr. 9 ThürEBG) und damit gewerbliche Anbieter von der Förderung ausgeschlossen werden.[764]

760 Kein Ausschluss findet dagegen statt im HWBG.

761 Siehe im Überblick § 10 SWFG, der für die berufliche Weiterbildung im Gegensatz zur allgemeinen Weiterbildung keine Zuschüsse zu laufenden Kosten vorsieht.

762 Erwachsenenbildungsförderungsgesetz Sachsen-Anhalt, s.o. Fn.743.

763 Zudem reduziert § 8 Abs. 2 NEBG die Sätze, anhand derer der Förderungsumfang der Einrichtungen, die auch für Maßnahmen der Agenturen für Arbeit tätig sind, berechnet wird. Ein noch weiter gehender Ausschluss ist gem. § 4 Abs. 8 Nr. 4 ErwBildFöG ST möglich, der es dem Land möglich macht, Maßnahmen nicht zu fördern, die „unmittelbar der beruflichen Aus- und Fortbildung dienen".

764 Abgeschafft wurde das Erfordernis in Mecklenburg-Vorpommern. Nach dem bis 2011 gültigen § 11 Abs. 2 Nr. 1 WBG-MV (Weiterbildungsgesetz (Mecklenburg –Vorpommern) vom 28.04.1994, GVOBl. M-V 1994, 555) war die fehlende Gewinnerzielungsabsicht Voraussetzung. Dies gilt aber nicht mehr nach dem jetzt gültigen WBFöG M-V.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(2) Landesprogramme auf rein haushaltsrechtlicher Basis

Auf Landesebene existieren zusätzlich unzählige nur haushaltsrechtlich und verwaltungsintern geregelte Subventionsprogramme.[765] Auch die Weiterbildungsgesetze verweisen teilweise auf diese Programme oder legen die Förderung auf haushaltsrechtlicher Basis fest.[766] Dabei richten sich Vergabe und Kontrolle der Subventionen nach dem jeweiligen landesrechtlichen Pendant zur BHO, der Landeshaushaltsordnung (LHO). Diese haben bis auf wenige Ausnahmen den gleichen Wortlaut wie die BHO. Für die auf haushaltsrechtlicher Grundlage erbrachten Leistungen ergeben sich die gleichen Probleme wie auf Bundesebene.[767]

II. Förderungsleistungen in Schweden

Die Förderungsleistungen in Schweden werden unter anderen Grundbedingungen erbracht als die Förderungsleistungen in Deutschland. Traditionell liegt ein deutlicher Schwerpunkt der schwedischen Politik auf Förderung durch Bildung. Zudem hat Schweden einen starken öffentlichen Sektor, der den Arbeitsmarkt beeinflusst [768] und auf das Prinzip der Vollbeschäftigung ausgerichtet ist.[769] Im Bereich der Arbeitsförderung findet eine Einbettung der Maßnahmen in das arbeitsmarktpolitische Modell der sog. „Flexicurity“[770] statt, das von mehreren skandinavischen Staaten verfolgt wird und beinhaltet, dass ein flexibler Arbeitsmarkt geschaffen wird, der aber auch das Interesse der Arbeitnehmerinnen an einer sozial gesicherten Beschäftigung berücksichtigt.[771]

Auch in Schweden leistet einen großen Anteil der staatlichen Förderungsleistungen für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen die Arbeitsförderung.[772] Dabei regeln unter-

765 Für einen Überblick siehe *Krug/Nuissl* (Hrsg.), Praxishandbuch WeiterbildungsRecht, 2004, Gesamtinhaltsverzeichnis 0.3.

766 So § 15 WBG SH, der nur die Bereiche der Förderung festlegt. Das bis zum März 2012 gültige vorausgehende BFQG (Bildungsfreistellungs- und Qualifizierungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 07.06. 1990 GS Schl-H II Gl. Nr. 223-11) regelte zumindest noch Ermessensansprüche der Weiterbildungsanbieter auf finanzielle Förderung (siehe §§17, 18 BFQG).

767 S. o. S. 151 ff.

768 Auch und vor allem in der historischen Entwicklung, siehe *Therborn,* in: Pfaller/Gough et al. (Hrsg.), Can the welfare state compete?, 1999, S. 229, 236.

769 *Baek,* Restrukturierung der Sozialen Sicherungssysteme in den Postfordistischen Gesellschaftsformationen, 2010, S. 63.

770 Zu einer Bewertung dieses Modells im Überblick siehe *Jochem,* WSI-Mitteilungen 2009, S. 3; beschreibt Flexicurity die Anforderungen auf einem Mikro-Level wird die Idee größtmöglicher Durchlässigkeit des Arbeitsmarkts auf einer Makroebene durch das Konzept von Transitional Labour Markets (TLM) beschrieben, siehe hierzu *Konle-Seidl,* Make further vocational training pay, Possibilities and limits of promoting transitions by Public Employment Services (PES), 2010, S. 5.

771 *Keller/Seifert,* WISO direkt 2008, S. 1.

772 So hatte das Programm der Arbeitsmarktsausbildung im Jahr 2014 fast 40.000, im Jahr 2015 ca. 36.500 Teilnehmer, siehe Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens årsredovisning 2015, 2016, S. 63.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

schiedliche „Programme“ die Handlungsmöglichkeiten des zuständigen Arbeitsvermittlungsamts sowie der Gemeinden. Zudem werden Weiterbildungsmaßnahmen auch innerhalb des Systems der Bildungsförderung in substantiellem Umfang gefördert, insbesondere im Rahmen der Studienförderung. Entsprechend werden die Leistungen zur Förderung beruflicher Weiterbildung in Schweden hauptsächlich im Rahmen der Arbeitsförderung und im Rahmen der Bildungsförderung erbracht. Auch die Förderung einzelner Gruppen findet grundsätzlich im Rahmen der Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik statt. So liegt die Förderung bestimmter samischer Studienkurse in der Zuständigkeit des Bildungsministeriums.[773] Denkbar wäre z. B. auch eine gesonderte Zuständigkeit für Weiterbildungsmaßnahmen als Integrationsmaßnahmen. Das Migrationsministerium sieht aber gerade keine gesonderte Zuständigkeit für Ausbildungsmaßnahmen vor.[774] Die einzige bekannte Ausnahme findet sich im Rahmen des Justizministeriums, das in Bezug auf das Migrationsamt in der Verordnung über Sondervergütung an die Gemeinden um die Integration von Ausländern auf dem Arbeitsmarkt zu beschleunigen 2010[775] eine Querfinanzierung für die Gemeinden vorsieht. Die Gemeinden wiederum unterstehen aber keinem besonderen Ministerium, sondern handeln eigenständig. Dabei handelt es sich aber um einen verwaltungsinternen Haushaltsausgleich im Verhältnis zu den mit eigenen Rechten ausgestatteten Gemeinden und nicht um eine andere Zuordnung der Zuständigkeit für Förderungsleistungen. Eine Förderung im Bereich der Zuständigkeiten anderer Ministerien findet darüber hinaus nicht statt.

1. Der Verwaltungsaufbau in Schweden / Zuständigkeiten

Grundsätzlich ist Schweden ein Zentralstaat. Die Verwaltungsaufgaben werden dabei in großem Umfang von zentralen, unabhängigen Verwaltungsbehörden, den sogenannten Zentralämtern (centralnämden) ausgeführt. Diese Zentralämter sind jeweils verschiedenen Departements zugeordnet. Die schwedischen Departements entsprechen deutschen Ministerien, da sie für die strategische Planung zuständig sind. Über die zentralen Verwaltungsbehörden hinaus existieren noch zwei untergeordnete regionale Ebenen von Selbstverwaltungsbehörden: Die 18 Landkreisräte (landsting), sowie 290 Gemeinden. Diese Selbstverwaltungsbehörden sind auch in einigem Umfang für die Umsetzung sozialer Dienste zuständig.

Die Zentralämter (Verwaltungsämter) sind den Departements zwar untergeordnet, sind aber in ihrer Geschäftsführung in starkem Maße unabhängig von den Ministerien. Diese Unabhängigkeit leitet sich aus der Verfassungsbestimmung Kap. 11 § 7 RF ab,

773 Siehe beispielsweise die Verordnung über Staatsbeiträge zu bestimmten Samisch-Kursen (Förordning om statsbidrag vid vissa studier i samsika), SFS 2007:1347, die durch das Bildungsministerium erlassen wird.

774 Vgl. die Verordnung mit der Arbeitsanweisung für das Migrationsamt, SFS 2007:996.

775 Förordning om extra ersättning till kommuner 2010 för att påskynda utlänningars etablering på arbetsmarknaden, SFS 2009:1561.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

nach dem nur die Verwaltungsbehörde für die Einzelfallentscheidung zuständig ist, nicht aber die regelbeschließende Behörde (einschließlich Parlament oder Gemeinderat). Im Unterschied zum Verwaltungsaufbau nach dem kontinentalen Modell besteht gerade kein durchgängig hierarchischer Aufbau vom Ministerium abwärts.[776] Vielmehr besteht sogar ein sog. Verbot der „Ministersteuerung". Nach diesem Verbot darf das Ministerium gerade keine Einzelfallentscheidungen treffen.[777] Die Unabhängigkeit der Verwaltungsbehörden ist dabei aber nicht unbeschränkt: Gem. Kap. 11 § 6 RF muss jegliche Verwaltungsbehörde auf die Regierung zurückzuführen sein. Hierbei wird in Kap. 11 § 6 Abs. 3 RF die Möglichkeit einer Auslagerung von Verwaltungsaufgaben auf Dritte ausdrücklich genannt. Die Unabhängigkeit der Verwaltungszentralbehörden zeigt sich darin, dass die Steuerung und der Rückbezug nur über die Änderung der Regelungen, aber gerade nicht über Weisungen erfolgen.[778] Dabei würden die tatsächlichen Verantwortlichkeiten auch nach außen klarer dargestellt, zudem werde die Autorität der die Entscheidungen bestimmenden Normen gestärkt.[779] Ob die funktionale Zuordnung der Verwaltungsämter (bzw. Verwaltungsagenturen) als Gegenbalance zu den regelsetzenden Organen oder als rein ausführende Organe zu sehen ist, ist eine Frage der politikwissenschaftlichen Beurteilung.[780]

Seit 1. Januar 2011 existiert eine einheitliche Kodifizierung des schwedischen Sozialversicherungsrechts namens Sozialversicherungsbuch (Socialförsäkringsbalk); dabei findet auch eine Einbeziehung des Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung statt. Inhaltlich enthält die neue Kodifizierung aber keine Änderungen, nur eine formal einheitliche Regelung sollte erreicht werden. Es war aber umstritten, ob das Gesetz über die Arbeitslosigkeitsversicherung und bestimmte arbeitsmarktpolitische Programme in die neue übergreifende Kodifikation übernommen werden sollten.[781] Ergebnis dieser Diskussionen war, dass über die verpflichtende Grundsicherung hinaus weiterhin keine einkommensabhängige Arbeitslosenversicherung als Pflichtversicherung besteht, sondern diese Versicherung weiterhin nur von der (de jure) freiwilligen Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft abhängt.[782] Die arbeitsmarktpolitischen und bildungspolitischen Maßnahmen werden schon deswegen nicht von dem neuen Gesamtgesetzbuch erfasst, weil sie in keinem systematischen Zusammenhang mit dem schwedischen Sozialversicherungssystem stehen. Aber auch in der rechtlichen Diskussion werden Arbeitslosig-

776 *Petersson/Beyme, et al.,* Democracy the swedish way, 1999, S. 77 nennen dieses gegenübergestellte kontinentale Modell „ministerial rule" und kritisieren, dass dieser Aufbau sowieso nur ein potemkinsches Dorf sei, da die politische Leitung nie die tatsächliche Kontrolle und den Überblick über die Masse der im Einzelnen zu treffenden Entscheidungen behalten könne.

777 Siehe *Kumlien/Modéer,* in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE III, 2009, S. 271, 279 Rz. 14; *Altenbockum,* Das schwedische Verwaltungsmodell, 2003, S. 116 ff.

778 *Petersson/Beyme, et al.,* Democracy the swedish way, 1999, S. 78.

779 *Petersson/Beyme, et al.,* Democracy the swedish way, 1999, S. 79–80.

780 Siehe *Wockelberg,* Den svenska förvaltningsmodellen, 2003, S. 29 ff.

781 Siehe prop. 2008/09:200, S. 359 f.

782 Siehe zur Aufteilung in verpflichtende Grundsicherung und freiwillige einkommensabhängige Zusatzversicherung unten S. 173.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

keit und Ausbildung in Schweden meist nicht in einen sozialrechtlichen, wohl aber in einen sozialpolitischen Zusammenhang gestellt.[783]

Berufsbezogene Weiterbildungsmaßnahmen werden in Schweden im Rahmen des Schulwesens und der Arbeitsmarktpolitik reguliert. Sowohl das Bildungswesen als auch die Arbeitsmarktpolitik werden dabei von Zentralämtern gesteuert, im Rahmen des Bildungswesens vom sog. Schulwerk (skolverket), vom sog. Hochschulwerk (högskoleverket) und von der sog. Behörde für die Berufshochschule (myndighet för yrkeshögskolan), im Rahmen der Arbeitsförderung vom sog. Arbeitsvermittlungsamt (arbetsförmedling). Für Weiterbildungsmaßnahmen sind auf ministerieller Ebene sowohl das Arbeitsmarktsdepartement (arbetsmarknadsdepartementet) als auch das Ausbildungsdepartement (utbildningsdepartementet) zuständig. Der soeben beschriebene Verwaltungsaufbau ist jedoch noch relativ neu: Mit dem 1. Januar 2008 wurden in der übergreifenden Verwaltungseinheit des Arbeitsvermittlungsamts verschiedene andere Einheiten zusammengeführt, insbesondere die lokalen Arbeitsvermittlungsämter[784], das sog. Arbeitsmarktwerk[785] und das Arbeitsmarktsteuerungsamt[786]. In Bezug auf die Organisation der arbeitsmarktpolitisch handelnden Behörden wurde damit eine Zentralorganisation mit lokalen Behördenteilen geschaffen, wobei dies in Bezug auf die Vergabe der Leistungen nach einer Phase der Dezentralisierung in den neunziger Jahren Teil einer stärkeren Zentralisierung hin zum Arbeitsvermittlungsamt und weg von den Kommunen ist.[787] Dabei fand aber zugleich eine Dezentralisierung der Durchführung der Maßnahmen statt, auch weil zunehmend externe Dritte als Leistungserbringer einbezogen wurden.[788] Auch die Behörde für die Berufshochschule wurde erst 2009 geschaffen.

a) Arbeitsförderung

Unterhalb des Ministeriums werden die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als sozialpolitische Leistungen in Schweden auf zwei Pfeilern organisiert: Die versicherungsgebundenen Leistungen werden von den Arbeitslosenversicherungskassen, den sog. A-Kassen, organisiert und ausgezahlt. Die A-Kassen sind privatrechtlich organisiert, aber stark rechtlich reguliert. Diejenigen Leistungen, die keine Versicherungsleistungen sind

783 Siehe *Reuterstrand,* in: Strömholm (Hrsg.), Svensk rätt - en översikt, 2001, S. 507, 507, der sich aber offensichtlich im Klaren darüber ist, dass auch diese Rechtsgebiete von sozialen Zielen gesteuert werden.

784 Arbetsförmedling als alter Name für die Vermittlungsbehörde.

785 Im Originalwortlaut: „Arbetsmarknadsverket".

786 Im Originalwortlaut: „Arbetsmarknadsstyrelsen".

787 Siehe *Lundin/Thelander,* Ner och upp - decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995-2010, 2012. Zum Verwaltungsaufbau der Arbeitsvermittlung und den Reformen siehe auch *Kaltenborn/Wielage, et al.,* Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung - ein europäischer Vergleich, Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, Dezember 2010, S. 306 ff.

788 Siehe a. a. O., S. 62.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

– und hierzu gehören alle Leistungen, die arbeitsfördernd wirken sollen – werden über das sog. Arbeitsvermittlungsamt organisiert.

Das heute zuständige Arbeitsvermittlungsamt existiert in der derzeitigen Form und mit dem derzeitigen Namen erst seit dem Jahr 2008,[789] zuvor wurden die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen von dem damalig zuständigen Arbeitsmarktwerk vergeben und reguliert. Die Organisation des Arbeitsmarktwerks umfasste eine strategische Abteilung (Arbeitsmarktsteuerung), sowie die 21 Arbeitsmarktämter der Verwaltungsbezirke.[790] Mit der Reform fand also eine Zentralisierung der Aufgabensteuerung statt.

Die Arbeitslosenversicherungskassen bestehen in Schweden unabhängig vom Arbeitsvermittlungsamt. Dabei findet zunächst keine Zusammenarbeit statt, bzw. es gibt nur einen rechtlichen, nicht aber einen direkten organisatorischen Zusammenhang, da in Schweden der Beitritt zur Arbeitslosenversicherung immer noch freiwillig erfolgt[791]. Nach dem sog. Genter System, das in allen skandinavischen Ländern existiert,[792] werden die A-Kassen von den Gewerkschaften, aber auch von anderen Vereinigungen betrieben. Die Arbeitslosenversicherung ist fast flächendeckend, da zwar die formale Freiwilligkeit in Bezug auf die Verdienstausfallversicherung aufrechterhalten wurde, faktisch jedoch in Bezug auf die Grundsicherung durch gesetzliche Regelungen eine Pflicht für alle Arbeitenden besteht, an der Arbeitslosenversicherung teilzunehmen. Insbesondere werden gem. §§ 1, 34 des Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung (ALF)[793] auch Selbständige erfasst. Hinzu kommt, dass die gesetzliche Regelung des Umfangs der Leistungen und die Kopplung an Leistungen der Verwaltungsbehörden dazu führen, dass die Arbeitslosenkassen nicht unabhängig agieren, sondern in ein öffentlich-rechtliches System eingebunden sind.

Zudem nimmt der Staat durch massive Zuschüsse Einfluss auf die Arbeitslosenkassen.[794] Die finanziellen Mittel für das Arbeitsvermittlungsamt, mit denen auch die Weiterbildungsmaßnahmen finanziert werden, werden diesem zugewiesen und dann auf die lokalen Stellen des Amts verteilt.[795] Bildungsmaßnahmen im Rahmen der Politik für Arbeitslose wurden in Schweden erstmals im Rahmen der sog. „neuen Arbeitslosigkeitspolitik“ in den 30er Jahren des letzten Jahrhunderts eingesetzt.[796] Unter dem Einfluss des sog. Rehn-Meidner-Modells, das neben einer restriktiven Fiskalpolitik, einer

789 *Lundin/Thelander,* Ner och upp - decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995-2010, 2012, S. 14.

790 Siehe für einen Überblick nur *Alfredsson/Sörensen,* Arbetsmarknadsverket (2006), S. 9 f.

791 *Baek,* Restrukturierung der Sozialen Sicherungssysteme in den Postfordistischen Gesellschaftsformationen, 2010, S. 211.

792 Siehe nur *Gould,* Developments in Swedish social policy, 2001, S. 137.

793 Lag om arbetslöshetsförsäkring, SFS 1997:238.

794 Die sog. Staatsbeiträge an die Arbeitslosigkeitskassen richten sich nach § 3 des Gesetzes über die Arbeitslosigkeitkassen (Lag om arbetslöshetskassor, SFS 1997:239).

795 Falsch in Ministry of Education and Research, Structures of Education and Training Systems in Europe: Sweden, 2009/10, S. 35, das noch von einem Verwaltungsaufbau ausgeht, der bis zum 1.1.2008 galt.

796 Siehe Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning, SOU 2007:112, S. 78.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

solidarischen Lohnpolitik und einer selektiven Arbeitsmarktpolitik auf aktivierende Arbeitsförderungsmaßnahmen setzte,[797] verstärkte sich der Einsatz von Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik bis in die 90er Jahre.[798]

b) Bildungssystem

Auffällig ist, dass in Schweden die Möglichkeiten zur Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen und zur Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen stärker als in anderen Ländern in einem staatlichen, weit ausgebauten System zu finden sind. Dabei hat sich das System in den letzten Jahrzehnten in Umfang und Angebot immer weiter verbreitert.[799]

aa) „Reguläres" Bildungssystem

In der Bildungspolitik ist zentrale Steuerungsbehörde unterhalb des Ministeriums für die allgemeine Bildungspolitik das sog. Schulwerk.[800] Früher stellte es auch von den Kompetenzen her die zentrale Steuerungseinheit dar, sodass eine Zentralsteuerung stattfand, während nun viel stärkere Kompetenzen der Kommunen, insbesondere in der Schulverwaltung, zu einer dezentraleren Steuerung unter Einhaltung von vorgegebenen Steuerungszielen führt. Dabei wurden in den Jahren 1997 bis 2002 die allgemeinen Bildungsstrukturen unter dem Programmnamen „Kompetenzverbesserung" besonders gefördert.[801] Die weitergehende Ausbildung unter der Ägide des *Schulwerks* umfasst die kommunale Erwachsenenbildung (Komvux[802]), die kommunale Weiterbildung für Erwachsene mit Lernbehinderungen (särvux[803]), sowie den Schwedischunterricht für Einwanderer (sfi[804]). Dabei zeigt der Name Komvux bereits, dass die Erwachsenenbildung von den Kommunen getragen wird. Grundlage sind dabei das Schulgesetz (Kap. 20 Schulgesetz (2010:800))[805] und die Verordnung über die Erwachsenenbildung (2011:1108)[806] als Ausführungsbestimmung. Hierbei können teilweise auch im Rah-

797 Beschreibung und Zusammenfassung in Stichworten bei *Schmid,* MittAB 1989, S. 75, 78; genaue Ausführung und Kritik des Modells siehe *Erixon,* in: Riegler (Hrsg.), Schweden im Wandel - Entwicklungen, Probleme, Perspektiven, 1999, S. 51.

798 Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning, SOU 2007:112, S. 79.

799 Siehe Statistiska centralbyrån, Tema: Utbildning, Vuxnas lärande 2010, 2012, S. 7.

800 Siehe www.skolverket.se (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

801 Der Name des Programmes lautete wörtlich „Kunskapslyft". Zu seinen Inhalten siehe *Berglund/Jarnhammar,* Kunskapslyftet, och den kommunala vuxenutbildningen, Mai 1998.

802 Komvux stellt dabei die Abkürzung für „kommunal vuxenutbildning" dar – für Deutschsprachige fast schon aus sich heraus verständlich; siehe zu Komvux auch *Abrahamsson,* Das Berufsbildungssystem in Schweden, 2000, Anhang 4: Glossar, S.160.

803 Särvux wiederum lautet die Abkürzung für vuxenutbildning för personer med särskilda funktionshinder.

804 SFI stellt dabei die Abkürzung für „Svensk für Invandrare" dar.

805 Skollag, SFS 2010:800.

806 Förordning om vuxenutbildning, SFS 2011:1108.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

men von Komvux Weiterbildungsmaßnahmen im Sinne einer weiteren Ausbildungsphase nach einer ersten Bildungsphase oder beruflichen Tätigkeit[807] erbracht werden, wenn von einem niedrigen Bildungsniveau ausgehend Einzelne an Maßnahmen der kommunalen Erwachsenenbildung teilnehmen. Materiell entsprechen die Inhalte aber der Grundschule – im Rahmen der grundlegenden Erwachsenenbildung[808] und der Gymnasialschule – im Rahmen der gymnasialen Erwachsenenbildung[809] und stellen daher typischerweise keine Weiterbildung im Sinne der Untersuchung dar.

Innerhalb des Schulsystems wäre von den Bildungsangeboten außerdem lediglich die sog. „Påbyggaddsutbildning" (Aufbauausbildung) im Zuge der Komvux als Weiterbildungsmaßnahme im Sinn der Untersuchung einzuordnen gewesen, da nur diese Weiterbildung im Sinne einer nach einer abgeschlossenen Bildungsphase stattfindenden berufsbildenden Maßnahme war.[810] Dabei wurde die Aufbauausbildung innerhalb des Schulsystems parallel zur Gymnasialausbildung geregelt.[811] Seit dem Jahr 2009 wird die Aufbauausbildung aber nicht mehr als Leistung erbracht. Aufgrund der Kürzung der Finanzmittel für die kommunale Erwachsenenbildung gingen auch in den anderen Bereichen die Teilnehmerzahlen an den Maßnahmen seit dem Jahr 2002 zurück.[812]

Ebenfalls Teil des allgemeinen Bildungssystems ist die *Hochschulausbildung*, einschließlich der *Berufshochschulausbildung*. Im Rahmen dieser Systeme ist jeweils die Finanzierung von Bildungsmaßnahmen möglich, die Weiterbildungsangebote darstellen.

Die sog. Kvalificerad yrkesutbildning KY (qualifizierte Berufsausbildung), die parallel zur Hochschulausbildung verläuft und auf den Gymnasialabschluss aufbaut, ist zunächst keine Weiterbildungsmaßnahme, da die beiden Ausbildungsvarianten immer noch Teil einer Erstausbildung sind. Die sog. KY wurde bis Ende des Jahres 2009 von der Behörde für qualifizierte Berufsausbildung (Myndighet för kvalificerad Yrkesutbilding) geregelt[813], untersteht aber seitdem der Behörde für die Berufshochschule (Myndighet för yrkeshögskolan). Mit dieser Kompetenzverteilung und Benennung wird auch die Parallele zur Hochschulausbildung deutlicher. Das ändert aber natürlich nichts daran, dass die in diesem Rahmen stattfindenden Bildungsmaßnahmen von den einzelnen Teilnehmern als berufliche Weiterbildungsmaßnahmen genutzt werden können und genutzt werden. Aufgrund der systematischen Parallele zur Hochschulausbildung wird die

807 Siehe zur Definition und Abgrenzung oben S. 31.

808 „Grundläggande vuxenutbildning", § 18 der Verordnung (2011:1108)

809 „Gymnasial vuxenutbildning", § 19 der Verordnung (2011:1108).

810 Zur Kompetenzerhöhung oder zum Berufswechsel, siehe *Fall,* Den reformerade Skollagen, 1991, S. 92.

811 *Tersmeden/Werner,* Skollagstiftningens grunder, 1995, S. 239; *Jobring/Svensson,* Vuxnas lärande i Sverige - Utvecklingstendenser och visioner, En översikt och problematisering av vuxen- och vidareutbildningens situation i Sverige, 01.07.2009, S. 8.

812 Statistiska centralbyrån, Tema: Utbildning, Vuxnas lärande 2010, 2012, S. 11.

813 Zum alten Verwaltungsaufbau und zum alten Akkreditierungsprozess siehe CEDEFOP - European Centre for the Development of Vocational Training, Accreditation and quality assurance in vocational education and training, 2009, S. 21–24.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

qualifizierte Berufsausbildung aber nicht als mögliche berufliche Weiterbildungsmaßnahme im Sinne dieser Untersuchung weiterverfolgt.

bb) System der Volksbildungsarbeit

Neben dem stark regulierten Bildungssystem existiert in Schweden auch das sog. „Volksbildungssystem". In ihm organisieren sich die Volkshochschulen der Kommunen, sowie die unabhängig organisierten Studienzirkel und Studienverbände selbst.

Derzeit gibt es in Schweden dreizehn Studienverbände, in denen die Studienzirkel, verschiedene Seminare und kulturelle Angebote organisiert sind.[814] Von diesen wiederum sind zehn Mitglieder des sogenannten Volksbildungsrats und damit einer übertragenen staatlichen Aufsicht unterstellt. Nur diese zehn Verbände erhalten Finanzmittel des Staates.[815]

Die unterschiedlichen Studienverbände sind aus verschiedenen Volksbewegungen bzw. politischen Organisationen hervorgegangen. Dies ergibt sich teilweise schon aus den Bezeichnungen der Studienverbände. So ist beispielsweise der Bildungsverband der Arbeiter (Arbertarnas Bildningsförbund, ABF) ein Kind der Arbeiterbewegung, es gibt einen Studienverband der Abstinenzbewegung (Nykterhetsrörelsens Bildningsverksamhet), und seit einigen Jahren auch den Ibn Rushd Studienverbund, der dem Islam nahestehende Bildungsinhalte verbreiten soll.

2. Subjektfördernde Leistungen

Leistungen der Subjektförderung zur Förderung beruflicher Weiterbildung werden in Schweden sowohl im System des Arbeitsvermittlungsamts als auch außerhalb dieses Systems erbracht. Dabei sind auch in Schweden die Leistungen auf unterschiedliche typisierte Personengruppen ausgerichtet.

a) Subjektförderung innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts

In Schweden wird Weiterbildung seit dem Jahr 1916 durch die sog. Arbeitsmarktweiterbildung gefördert.[816] Seit Mitte der achtziger Jahre wurde die Arbeitsmarktweiterbildung von dem Arbeitsmarktsteuerungsamt[817] gewährt und geregelt. Dessen Aufgaben hat nun das Arbeitsvermittlungsamt übernommen.

814 Siehe *Jobring/Svensson,* Vuxnas lärande i Sverige - Utvecklingstendenser och visioner, En översikt och problematisering av vuxen- och vidareutbildningens situation i Sverige, 01.07.2009, S. 10.

815 Siehe Folkbildningens samhällsvärden, SOU 2012:72, S. 44.

816 *Sibbmark,* Arbetsmarknadspolitisk översikt 2010, 2011, S. 20.

817 Siehe zu diesem oben S. 170.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

aa) Leistungen für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte

Im schwedischen System der Arbeitsförderung fördert das Arbeitsvermittlungsamt gezielt Weiterbildung, wenn es dem Leistungsempfänger eine sog. Arbeitsmarktausbildung zuweist. Die Regelungen hierfür finden sich im Gesetz über arbeitsmarktpolitische Programme[818] (2000:625), in der Verordnung mit den Weisungen für das Arbeitsvermittlungsamt[819] (2007:1030), der Verordnung über arbeitsmarktpolitische Programme[820] (2000: 634) und in der Verordnung über den Aktivitätsunterhalt[821] (1996:1100). Die Arbeitsmarktausbildung wird direkt vom Arbeitsvermittlungsamt zugewiesen, von diesem organisiert und meist auch eingekauft.

Die Zuständigkeit des Arbeitsvermittlungsamts ergibt sich dabei aus § 1 der Verordnung für das Arbeitsvermittlungsamt sowie aus § 1 S. 2 der Verordnung über arbeitsmarktpolitische Programme. Das Arbeitsvermittlungsamt ist danach seit dem 1. Januar 2008 zuständig für die Arbeitsmarktausbildung. Dabei handelt es sich um ein vom Departement (Ministerium) unabhängiges Zentralamt, das auch unabhängige Verwaltungsentscheidungen trifft.[822]

(1) Förderung der Weiterbildungsmaßnahme: Arbeitsmarktausbildung als allgemeines arbeitsmarktpolitisches Programm

Die konkrete Zuweisung des Teilnehmers zu einer Weiterbildungsmaßnahme erfolgt durch das jeweilige regionale Arbeitsamt[823] und richtet sich nach §§ 5, 8, 11 der über arbeitsmarktpolitische Programme (2000:634)[824]. Bei der Zuweisung handelt es sich um einen begünstigenden Verwaltungsbeschluss, der nur unter besonderen, in § 37 der Verordnung über arbeitsmarktpolitische Programme ausgeführten, Voraussetzungen zurückgenommen werden darf.

Nach § 8 der Verordnung (2000:634) ist Voraussetzung für die Möglichkeit der Zuweisung lediglich, dass der Berechtigte

1. ein Alter von 25 Jahren erreicht hat,
2. arbeitslos ist oder von Arbeitslosigkeit bedroht ist
3. sowie über das Arbeitsvermittlungsamt Arbeit sucht.

---

818 Lag om arbetsmarknadspolititska program.

819 Förordning med instruktion för Arbetsförmedlingen.

820 Förordning om arbetsmarknadspolititska program.

821 Förordning om aktivitetsstöd.

822 Siehe zu den Zentralämtern oben S. 163 f.

823 So auch zuvor die nun aufgehobene Norm, § 1 der Verwaltungsvorschriften des Arbeitsmarktsteuerungswerks über die Behandlung von Angelegenheiten der Arbeitsvermittlung, AMSFS 2005:4 (Arbetsmarknadstyrelsens föreskrifter). Die Verwaltungsvorschriften wurden dabei im Rahmen einer auf Grundlage von Kap. 8 § 10 RF übertragenen Normgebungskompetenz Arbeitsvermittlungsamt erlassen. Zur Übertragung der Normgebungskompetenz siehe *Strömberg/Lundell,* Allmän förvaltningsrätt, 2014, S. 22; zur Kritik an der ausfüllenden Normierung durch die unabhängigen Verwaltungsagenturen in Schweden siehe *Mannelqvist/Enqvist,* JT 2013-14, S. 324. Derzeit findet sich keine entsprechende ausdrückliche Regelung.

824 Förordning om arbetsmarknadspolitiska program, SFS 2000:634.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Wie bereits der Einleitungsparagraph (§ 1) zum Gesetz (2000:625) festlegt, dienen die arbeitsmarktpolitischen Programme – und damit auch die Arbeitsmarktausbildung – dazu, die Möglichkeiten des Einzelnen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Diese Zielsetzung ist zugleich Voraussetzung. Jedoch wird mit der Arbeitsmarktausbildung – im Gegensatz zu Deutschland ganz explizit – auch ein Arbeitskräftemangel in bestimmten Berufen bekämpft, § 11 Verordnung (2000:634).[825] Zuvor wurden die gleichen Voraussetzungen durch eine spezielle Verordnung über die Arbeitsmarktausbildung (1987:406)[826] geregelt. Die verschiedenen Handlungsinstrumente des Arbeitsvermittlungsamts wurden daraufhin aber in einer Gesamtverordnung zusammengefasst.

Eine typisierte Abgrenzung der zu fördernden Gruppe findet in Schweden also insofern statt, als das Risiko der Arbeitslosigkeit konkret bestehen oder sich verwirklicht haben muss.[827] Zudem darf es sich um keine Jugendarbeitslosigkeit im weiteren Sinne handeln.[828] Damit findet eine flächendeckende Förderung von beruflicher Weiterbildung nicht über die arbeitsmarktpolitischen Programme statt. Dies zeigt sich auch an den tatsächlichen „Leistungshindernissen" – so muss sich der Einzelne, um für eine Maßnahme berechtigt zu sein, beim Arbeitsvermittlungsamt anmelden. Diese Anmeldung führt wiederum dazu, dass der Leistungsempfänger an Arbeitsvermittlungsmaßnahmen, an der Arbeitssuche und der Errichtung eines hierzu dienenden sog. individuellen Handlungsplans mitwirken muss. Die „Leistungsbereitschaft" des Einzelnen ist aber kein typisierendes Merkmal, da es sich nicht um ein von der Leistung auszugleichendes Defizit, sondern um einen Schutzmechanismus des leistenden Staates handelt. Das ändert aber nichts daran, dass eine Selektion der integrationsbereiten Individuen stattfindet. Die Förderung ist also tatsächlich nur auf mitwirkungsbereite Empfänger gerichtet.

Mit der Zuweisung zu einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme, also auch zu einer Arbeitsmarktausbildung, wird dem Leistungsempfänger angeboten, an der Maßnahme teilzunehmen, § 5 S. 1 Verordnung (2000:634). Dabei soll die Maßnahme grundsätzlich nicht länger als 6 Monate dauern (§ 7 S. 2 Verordnung (2000:634)). Für Maßnahmen der Arbeitsmarktausbildung kann jedoch eine Dauer bis zur Erreichung des Ausbildungsziels vorgesehen werden (§ 7 S. 3 Nr. 1 Verordnung (2000:634)). Dabei soll die Zuweisung zu einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme im Allgemeinen in Vollzeit erfolgen (§ 7a Verordnung (2000:634), bzw. in dem Umfang, in dem der Leistungsempfänger auch arbeiten könnte. Die Maßnahme soll also die Arbeitssuche und die Tätigkeit im Arbeitsmarkt vollständig ersetzen. Weitere gesetzliche Einschränkungen gibt es nicht. In § 12 der Verordnung (2000:634) i. d. F. bis zum 01.02.2016 wurde noch ausdrücklich festgestellt, dass das Arbeitsvermittlungsamt die Maßnahmen beschafft. Der schwedische Gesetzgeber hat diesen Paragraphen aufgehoben, ohne das System zu än-

825 Siehe auch Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2014, 04.05.2015, S. 12.

826 Förordning om arbetsmarknadsutbildning, SFS 1987:406.

827 Hierzu und zu den Unterschieden in den Vergleichsländern siehe unten S. 197 ff.

828 Diese Zielgruppe wird in der vorliegenden Arbeit nicht einbezogen, siehe hierzu oben S. 56 und S. 55.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dern, wohl weil die Beschaffung durch das Arbeitsvermittlungsamt inzwischen selbstverständlich ist. Es handelt sich also um eine Sachleistung, da die Maßnahme von der staatlichen Stelle beschafft und bezahlt wird.[829]

Die Auswahl von Teilnehmer und Angebot der Maßnahme erfolgt durch den Sachbearbeiter. Im schwedischen Verwaltungsrecht besteht ein Vertrauensvorschuss für Bürger und Verwaltung.[830] Dies zeigt sich sowohl in der fachlichen Unabhängigkeit der Verwaltungseinheiten, als auch im Verwaltungsverfahren, das erst seit Kurzem eine gerichtliche Kontrolle vorsieht. Zudem gilt im Vergleich zu Deutschland nicht das Geheimhaltungsprinzip als Prinzip der Verwaltung, da es in Schweden als unvereinbar mit dem Demokratieprinzip angesehen wird.[831] In Schweden gilt vielmehr das in der sog. Druckfreiheitsverordnung[832] verankerte Transparenz- bzw. Öffentlichkeitsprinzip.

Die Rechtsfigur des Ermessens existiert dabei in Schweden nicht.[833] Zwar entscheidet die Verwaltung per Verwaltungsakt über die Leistungen und über Pflichten der Bürger. Eine Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen findet in Schweden jedoch (nur) über eine neu entwickelte Verwaltungsgerichtsbarkeit statt. Ein rechtlicher Entscheidungsspielraum gegenüber der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird der Verwaltung dabei nicht eingeräumt. Die Verwaltungsgerichte prüfen (über die Gesetzmäßigkeit hinaus) Angemessenheit und Zweckmäßigkeit der angegriffenen Entscheidungen[834] – sie prüfen also immer auch fachlich und inhaltlich, so dass im Falle der Überprüfung gar kein Raum für einen Entscheidungsspielraum des einzelnen Entscheiders mehr besteht und damit auch kein Ermessensspielraum.[835]

Große rechtliche Freiräume gegenüber der Regierung hat die Verwaltung dagegen aufgrund der historischen Entwicklung des Verwaltungssystems.[836] Diese Unabhängig-

829 Zur Abgrenzung von Sach- und Geldleistung siehe oben S. 37 f.

830 Dies wird damit begründet, dass Sachverstand und Fähigkeiten durch Unabhängigkeit der Beamten gesteigert würden, siehe *Marcusson,* in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE V, 2014, S. 631, 653 Rn. 38. Umgekehrt ist auch das Vertrauen in Staat und Gemeinwohlziele sehr hoch, siehe *Kumlien/Modéer,* in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE III, 2009, S. 271, 276 Rn. 4. Im Rechtsvergleich mit Großbritannien siehe hierzu auch *Adler/Stendahl,* in: Clark (Hrsg.), Comparative law and society, 2012, S. 254, 284 f.

831 *Wegener,* Der geheime Staat, 2006, S. 402.

832 Tryckfrihetsförordning, SFS 1949:105.

833 Ausnahmen gelten nur für die sog. Kommunalbeschwerde, da der Gemeinde in bestimmten Verfahren ein eigener Entscheidungsspielraum zugestanden wird, und im Rahmen einer präjudiziellen Kontrolle, die die Zulässigkeit einer Klage begründen kann, siehe bereits *Strömberg,* Festskrift tillägnad Halvar Sundberg, 1959, S. 369.

834 Siehe *Kumlien/Modéer,* in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE III, 2009, S. 271, 300 Rn. 77, S. 301 f. Rn. 81, sowie *Marcusson,* in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE V, 2014, S. 631, 637 f. Rn. 9.

835 *Pache,* Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, 2001, S. 219, *Hofmann,* in: Frowein (Hrsg.), Die Kontrolldichte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung, 1993, S. 105, 106. Ein nur sehr begrenzter Ermessensspielraum besteht auch in Bezug auf die Ausfüllung von Rahmengesetzen durch untergesetzliche Vorschriften, siehe *Kumlien/Modéer,* in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE III, 2009, S. 271, 306 Rn. 92.

836 Ursprünglich fand eine Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen nur intern statt. Trotz der Entwicklung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit ist mit Ausnahme der Kommunalbeschwerde keine

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

keit zeigt sich primär darin, dass in der Verwaltungsumsetzung der einzelne Beamte bei der jeweiligen Einzelentscheidung keinem Weisungsrecht unterliegt.[837] In tatsächlicher Hinsicht ist es zudem so, dass die Entscheidungen der Behörden selten überprüft werden – es besteht also vielmehr eine große Unabhängigkeit auch des einzelnen Arbeitsamts, auch wenn mit zunehmender Bürokratisierung die Verengung der Entscheidungsräume kritisiert wird.[838] Im Einklang hiermit gibt es auch keine allgemeinen Regelungen zur Korrektur oder Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsbeschlusses. Vielmehr werden diese Regelungsbereiche für jedes Leistungsgesetz – wenn überhaupt – gesondert geregelt. Eine Weiterentwicklung des verwaltungsrechtlichen Rechtswegs vollzieht sich aber auch innerhalb der Verwaltung selbst. So existiert eine Beschwerdemöglichkeit bei der zentralen Einheit der Behörde, im vorliegenden Fall also beim Arbeitsvermittlungsamt selbst, nach § 39a der Verordnung über arbeitsmarktpolitische Programme. Das Ergebnis der Beschwerde kann seit dem 1. Juli 2010 – nach Anmahnung durch ein Urteil des EGMR[839] – auch verwaltungsgerichtlich überprüft werden.

Die rechtlichen Freiräume der Verwaltung in Schweden zeigen, dass auch das Instrument der Normzurückhaltung als Mittel der Verwaltung und der Steuerung verwendet werden kann.[840] Eine interessengeleitete Steuerung bzw. eine Steuerung, die auf nicht-rechtliche Instrumente vertraut, erfolgt in Schweden damit auch in Bereichen, in denen nicht ausdrücklich auf Wettbewerb gesetzt wird.

(2) Förderung durch Unterhaltsleistungen: Arbeitslosigkeitsversicherung?

In Bezug auf die Finanzierung des Unterhalts für Teilnehmende an Weiterbildungsmaßnahmen, die arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht sind, liegt es zunächst nahe, nach Leistungen aus der Versicherung für Arbeitslose zu suchen.

(a) Arbeitslosigkeitsversicherung

Die schwedische Arbeitslosigkeitsversicherung ist aus historischen Gründen[841] durch private Arbeitslosenversicherungsfonds gesichert und organisiert. Dabei wird die Versicherung nach § 4 ALF aufgeteilt in eine verpflichtende Grundsicherung und eine freiwillige einkommensabhängige Versicherung, die auch Einkommensverluste bis zu ei-

---

Abgrenzung von Verwaltung und Gerichtsbarkeit über die Entscheidungsbefugnisse möglich, siehe *Hofmann,* in: Frowein (Hrsg.), Die Kontrolldichte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung, 1993, S. 105, 106.

837 *Kumlien/Modéer,* in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE III, 2009, S. 271, 279 Rn. 14.

838 Siehe im Bereich der individuellen Vereinbarungen (handlingsplan) bspw. *Stendahl,* Förvaltningsrättslig tidskrift 2008, S. 535, 554, sowie allgemein für Verwaltungsbeschlüsse *Sandblom,* Kan man lita på förvaltningsbeslut? (Frühling 2000), S. 11, sowie *Marcusson,* in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE V, 2014, S. 631, 646 f., Rn. 24 f.

839 EGMR, Urteil v. 07.04.2009, Nr. 28426/06 (Mendel vs. Schweden).

840 Dank an Stephan Rixen für die Idee der Steuerung durch Normzurückhaltung (Workshop.am 14.12. 2009 im Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (nun Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik).

841 *Erhag/Stendahl,* in: Vansteenkiste/Devetzi, et al. (Hrsg.), Private partners in social insurance, 2001, S. 149, 155; siehe hierzu auch oben S. 166.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

nem gewissen Grad abdeckt. Tatsächlich ist der Abdeckungsgrad hoch (90 % im Jahr 1999); inzwischen besteht sogar fast eine vollständige Abdeckung. Die Versicherungsleistungen waren zunächst auf Versicherungsmitglieder beschränkt, inzwischen werden aber auch Leistungen für Erwerbstätige, die kein Mitglied einer Kasse sind (kontant arbetsmarknadsstöd) erbracht.[842] So erhält gem. § 6 SpStr.1 ALF auch derjenige die Grundsicherung, der kein Mitglied einer Arbeitslosigkeitskasse ist.

(b) Zusammenhang mit den Weiterbildungsmaßnahmen

Von politischer Seite her ist die schwedische Arbeitslosenversicherung sehr stark mit arbeitsmarktfördernden Maßnahmen verknüpft, daher wird sie manchmal sogar „Anpassungsversicherung" genannt.[843] Von den Arbeitslosen wird erwartet, dass sie an Arbeitsförderungsmaßnahmen teilnehmen, um die Zeitspanne, die sie Versicherungsleistungen beziehen, abzukürzen.

Die arbeitsfördernden Maßnahmen sind dabei an die Leistungen der Arbeitslosenversicherung gekoppelt. Im Rahmen des für die Unterhaltsleistung einschlägigen § 9 ALF wird keine inhaltliche Verbindung zur Bewilligung des Unterhalts hergestellt. Eine Verbindung zu den arbeitsmarktpolitischen Programmen besteht lediglich darin, dass gem. §§ 43 ff. ALF ein Ausschluss von der Zahlung der Arbeitslosenunterstützung für bestimmte begrenzte Zeiträume (5, 10 oder 45 Tage) möglich ist. In Bezug auf die sog. Arbeitsmarktausbildung kommt ein Ausschluss gem. § 43a Abs. 1 Nr. 3 ALF in Frage, wenn der Leistungsempfänger eine Anweisung zu einem arbeitsmarktpolitischen Programm ohne akzeptablen Grund ablehnt oder gem. § 43b Abs. 1 Nr. 3 ALF ein arbeitsmarktpolitisches Programm ohne akzeptablen Grund verlässt. Die Geltendmachung des Grundes ist gerichtlich überprüfbar und umfasst auch persönliche und nur für den Einzelnen geltende Gründe.[844]

Eine Erfüllung der Fristen für den Maximalanspruch von 300 Tagen Unterhalt durch die Teilnahme an einem arbeitsmarktpolitischen Programm und damit auch an Arbeitsmarktausbildung ist nicht (mehr) möglich.[845] Dies wird in Bezug auf das arbeitsmarkt-

842 Zur früheren Beschränkung siehe *Baek,* Restrukturierung der Sozialen Sicherungssysteme in den Postfordistischen Gesellschaftsformationen, 2010, S. 214.

843 *Erhag/Stendahl,* in: Vansteenkiste/Devetzi, et al. (Hrsg.), Private partners in social insurance, 2001, S. 149, 156.

844 Für ein frühes Beispiel, in dem die Gesamtsituation des Leistungsempfängers beurteilt wurde siehe Försäkringsöverdomstolen 1991:8. Neuere Rechtsprechung findet sich nur zu einem Ausschluss bei der Ablehnung von Arbeitsangeboten (siehe bspw. RÅ 2004 ref. 73. Das Regeringsrättens årsbok (RÅ) ist die Entscheidungssammlung des höchsten Verwaltungsgerichts in Schweden in seiner früheren Form (heute: Höchster Gerichtshof.), nicht aber zu Fällen des Ausschlusses bei der Ablehnung von Anweisungen zu arbeitsmarktpolitischen Programmen. Hier bleibt nur zu vermuten, dass eine Ablehnung der Anweisungen zu arbeitsmarktpolitischen Programmen aufgrund der Abstimmung mit dem Leistungsempfänger und der Verknüpfung der Programme mit einer Unterhaltsleistung selten vorkommt. Diese Vermutung wird auch gestützt durch die Tatsache, dass keine öffentliche Diskussion zu diesem Thema ersichtlich ist.

845 Siehe auch *Clasen/Viebrock,* Das Genter System der Arbeitslosenversicherung im Zeitalter von Aktivierung und Individualisierung, Eine Transparenzstudie am Beispiel Schwedens und Dänemarks, 2005, S. 29.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

politische Programm zur Gewerbegründung ausdrücklich in § 14 Nr. 2 ALF festgelegt, gilt aber auch für alle anderen arbeitsmarktpolitischen Programme, bei denen die Annahme einer Erwerbstätigkeit fern liegt.

(c) Indirekte Förderung in der Arbeitslosenversicherung?

Außerdem werden Weiterbildungsmaßnahmen in der Arbeitslosigkeitsversicherung indirekt gefördert, wenn Arbeitslosenunterstützung gezahlt wird, während sich der Leistungsempfänger in Ausbildung befindet. Grundsätzlich hat der Arbeitssuchende gem. § 10 Nr. 1 ALF, §§ 14-16 der Verordnung über die Arbeitslosigkeitsversicherung (ALFFo)[846] (auch) Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, wenn der Arbeitssuchende „an Ausbildung teilnimmt". Jedoch wird der Anspruch eingeschränkt. Insbesondere bestimmen die §§ 15, 16 ALFFo, dass der Arbeitssuchende keine Arbeitslosenunterstützung bekommt, wenn er die frühere Arbeitsstelle wegen der Ausbildung verlassen hat(§ 15 Abs. 1 Nr. 1, § 16 Abs. 1 Nr. 1 ALFFo), wenn die Ausbildung den Arbeitssuchenden daran hindert, eine Vollzeitstelle zu suchen oder anzunehmen (§ 15 Abs. 1 Nr. 2, § 16 Abs. 1 Nr. 2 ALFFo), und wenn der die Leistung Beantragende unter Inanspruchnahme von Studienförderung studiert (§ 15 Abs. 1 Nr. 3, § 16 Abs. 1 Nr. 3 ALFFo). Jedoch ist der Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung gem. § 18 Abs. 1 ALFFo unabhängig von diesen Anforderungen, wenn es sich bei der Ausbildung um eine Arbeitsmarktausbildung innerhalb des regulären Bildungswesens handelt. Damit unterstützt die Arbeitslosenversicherung auch eine Teilnahme an Bildungsmaßnahmen mit dem Ziel der beruflichen Weiterbildung, indem während der Teilnahme an der Bildungsmaßnahme Arbeitslosenunterhalt gezahlt wird. Jedoch findet damit nur indirekt eine Förderung der Bildungsmaßnahme statt, da die entsprechenden Paragraphen zwar ein positives Regel-Ausnahme-Verhältnis begründen, aufgrund der umfassenden Einschränkungen in vielen Fällen tatsächlich jedoch kein Arbeitslosenunterhalt gezahlt wird.

Fraglich ist außerdem, ob es sich überhaupt um eine staatliche Leistung handelt, da die Arbeitslosenkassen in Schweden zwar eine öffentlich-rechtliche Grundlage haben, aber unabhängig und privat organisiert sind. Dies hängt davon ab, ob man auf den rechtlichen Status der Leistung oder die theoretische Herkunft des Geldes abstellt. Jedoch überwiegen in Schweden die Beitragssätze der Versicherungsnehmer der Arbeitslosigkeitsversicherung die Zuschüsse des Staates. Daher handelt es sich bei der Zahlung von Unterhalt im Rahmen der Arbeitslosigkeitsversicherung gerade nicht um eine staatliche Leistung, deren Zweck besonders gesichert werden müsste.

(3) Förderung durch Unterhaltsleistungen: Aktivitätsunterhalt

Der Teilnehmer an einer Arbeitsmarktausbildung erhält Unterhalt in Form des sog. Aktivitätsunterhalts[847] gem. § 4 S. 1 Nr. 3 der Verordnung über den Aktivitätsunterhalt

846 Förordning om arbetslöshetsförsäkring, SFS 1997:835.

847 Im Originalwortlaut: „Aktivitetsstöd".

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

(1996:1100).[848] Dabei speist sich der Aktivitätsunterhalt gerade nicht aus der Arbeitslosenversicherung, wie § 10 S. 1 Nr. 1 ALF explizit klarstellt. Teilnehmende an Arbeitsmarktausbildungsmaßnahmen erhalten also gerade kein aus der Arbeitslosigkeitsversicherung stammendes Arbeitslosigkeitsgeld, sondern so genannten steuerfinanzierten „Aktivitätsunterhalt".

Der Inhalt der Geldleistung orientiert sich aber trotz dieser Trennung an dem Anspruch des jeweiligen Leistungsempfängers aus der Arbeitslosigkeitsversicherung und stellt damit eine Verbindung zur Arbeitslosigkeitsversicherung her. Nach § 5 Abs. 1 der Verordnung (1996:1100) erhält der Teilnehmer, soweit er (noch) zum Bezug von Arbeitslosigkeitsgeld berechtigt wäre, den genau diesem Betrag entsprechenden Unterhalt, jedoch mindestens 365 SEK am Tag. Dasselbe gilt gem. § 5 Abs. 1 der Verordnung (1996:1100) auch, wenn die Leistungsempfänger nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung über die Job- und Entwicklungsgarantie (2007:414)[849], also aufgrund von Betreuungspflichten für minderjährige Kinder zur Programm der Job- und Entwicklungsgarantie zugewiesen wurden, aber grundsätzlich noch zum Bezug von Arbeitslosigkeitsgeld berechtigt sind.

§ 5 Abs. 3 der Verordnung (1996:1100) schließlich bestimmt, dass mit Auszahlung von Aktivitätsunterhalt jeder Tag, an dem der Leistungsempfänger Aktivitätsunterhalt bezieht, mit einem Tag Arbeitslosigkeitsgeld gleichgestellt wird. Das bedeutet, dass ein „Verbrauch" der Berechnungstage auch durch die Auszahlung des Aktivitätsunterhalts stattfindet.

bb) Leistungen für „Langzeitarbeitslose"

(1) Förderung der Weiterbildungsmaßnahme als Aktivität in der Job- und Entwicklungsgarantie

Eine Arbeitsmarktausbildung kann auch im Zuge der Teilnahme an dem speziellen Programm der Job- und Entwicklungsgarantie, das für von Langzeitarbeitslosigkeit Betroffene und Bedrohte konzipiert wurde, zugewiesen werden, § 6 Abs. 1 der Verordnung über die Job- und Entwicklungsgarantie (2007:414) i. V. m. § 1 Nr. 1 der Verordnung über arbeitsmarktpolitische Programme (2000:634).[850] Darüber hinaus darf

848 Früher wurde für Teilnehmer der Arbeitsmarktausbildung ein sogenanntes Studiendarlehen (Studielån) ausgeschüttet (siehe das Gesetz über besondere Studiendarlehen für diejenigen, die an einer Arbeitsmarktausbildung teilnehmen (Lag om särskilt studielån för den som genomgår arbetsmarknadsutbildning), SFS 1993:719, aufgehoben am 01.01.1995), wobei das Wort aber insofern irreführend war, als es sich nicht um ein Darlehen handelte.

849 S. o. Fn. 189.

850 Weiterbildungsmaßnahmen konnten zuvor auch im Rahmen der sog. Aktivitätsgarantie (aktivitetsgarantin) erbracht werden. Dabei handelte es sich um ein arbeitsmarktpolitisches Handlungsprogramm, das einen Rahmen für alle „arbeitsmarktpolitischen" Maßnahmen, also alle Maßnahmen zur Arbeitsförderung bildete. Entsprechend wurde in § 1 Nr. 1 der Verordnung auch die sog. Arbeitsmarktausbildung, also die Weiterbildungsmaßnahmen als von diesem Programm umfasst beschrieben. Inzwischen wurde das Programm von der sog. Job- und Entwicklungsgarantie ersetzt. Zu einer sozialwissenschaftlichen Evaluation des gesamten Arbeitsmarktprogramms siehe *Delan-*

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

der dem Programm Zugewiesene gem. § 6 Abs. 1 i. V. m. § 11 der Verordnung (2007:414) auch an der sog. Mangelberufsausbildung teilnehmen. Diese umfasst berufsbezogene Weiterbildungsmaßnahmen an den Volkshochschulen mit einer Laufzeit von höchstens 24 Monaten, die es dem Einzelnen erleichtern, eine Arbeitsstelle zu bekommen oder zu behalten und die einen sog. Mangelberuf betrifft (§ 11 der Verordnung (2007:414), also einen Beruf, in dem es eine hohe Anzahl unbesetzter Stellen gibt.

Für beide Maßnahmenarten muss der Leistungsberechtigte zunächst dem sog. Programm der Job- und Entwicklungsgarantie zugeordnet worden sein. Voraussetzung für die Zuweisung ist, dass bestimmte Merkmale festgestellt werden, die auf eine Langzeitarbeitslosigkeit hindeuten. Damit hat der schwedische Gesetzgeber bestimmte Risikogruppen definiert. Gem. § 5 Abs. 1 der Verordnung (2007:414) kann diesem Programm zugewiesen werden, wer

1. 300 Tage Arbeitslosigkeitserstattung bezogen hat (im Wortlaut: „300 Anspruchstage verbraucht hat“) und keine neuen Anspruchstage erworben hat,
2. alleinstehend ist und ganz oder teilweise eigene Kinder unter 18 Jahren zu Hause erzieht und 75 Anspruchstage in einer Zeit verbraucht hat, in der Teilzeitarbeit angemeldet oder ausgeführt wurde,
3. keine Arbeitslosigkeitserstattung bekommen hat, aber 14 Monate arbeitslos und beim Arbeitsvermittlungsamt gemeldet war oder an einem arbeitsmarktpolitischen Programm teilgenommen hat,
4. 15 Monate an der Jobgarantie für Jugendliche teilgenommen hat, wenn die Zuweisung direkt nach der Teilnahme an der Jobgarantie für Jugendliche stattfindet,
5. zu einer Gefängnisstrafe verurteilt wurde und wem Freigang gewährt wurde, oder
6. an Maßnahmen nach dem Gesetz über Etablierungsmaßnahmen für bestimmte neuangekommene Einwanderer teilgenommen hat und der Zeitraum des sog. Etablierungsplans abgelaufen ist.

Mit diesen Voraussetzungen werden typisierte Handlungsprogramme für Menschen geschaffen, die seit über einem Jahr arbeitslos sind (Nr. 1 und 3), die Kinderbetreuung leisten (Nr. 2), als junge Arbeitnehmer besondere Unterstützung brauchen (Nr. 4) oder aufgrund sozialer Schwierigkeiten besondere Rehabilitation benötigen (Nr. 5) und als Einwanderer besondere Unterstützung brauchen (Nr. 6). In Bezug auf die typisierten Gruppen handelt es sich um Leistungen für „echte“ Langzeitarbeitslose, die tatsächlich bereits länger als ein Jahr arbeitslos sind, aber auch für „unechte“ Langzeitarbeitslose, die aufgrund anderer Vermittlungshindernisse als für den Arbeitsmarkt problematische Arbeitnehmer eingestuft werden.[851]

---

der/Månsson, WSB discussion paper 2007, S. 1 und, noch im Zuge der Einführung, *Forslund/Fröberg, et al.,* IFAU Report 2004:4.

851 Siehe zu der Unterscheidung zwischen „echten“ und „unechten“ Langzeitarbeitslosen auch unten S. 199.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Zuweisung zu einer Arbeitsmarktausbildung findet dann gem. § 6 der Verordnung über die Job- und Entwicklungsgarantie (2007:414) statt. Dabei kann der Leistungsempfänger gem. § 6 Abs. 1 der Verordnung (2007:414) i. V. m. § 1 der Verordnung über arbeitsmarktpolitische Programme (2000:634) den dortigen Maßnahmen oder gem. § 6 Abs. 2 i. V. m. § 11 der Verordnung (2007:414) einer Mangelberufsausbildung zugewiesen werden. Die Zuweisung stellt ebenfalls einen begünstigenden Verwaltungsbeschluss dar, da mit ihr Unterhaltszahlungen und die Zuweisung zu fördernden Maßnahmen verbunden sind. Die Rahmenbedingungen und der mögliche Inhalt der Maßnahme entsprechen der Maßnahme für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte, da auch formal zu der gleichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zugewiesen wird. Bei Missverhalten des Leistungsberechtigten, aber auch aufgrund anderer besonderer Gründe, kann die Zuweisung wieder zurückgenommen werden.[852]

Auch in Schweden hängt die Zuweisung zu einer Arbeitsmarktausbildung von der Beurteilung des Sachbearbeiters ab. Dabei ist im Rahmen der Job- und Entwicklungsgarantie vorgesehen, dass in den ersten 150 Anspruchstagen hauptsächlich vermittlungsnahe Aktivitäten zugewiesen werden.[853] Eine Arbeitsmarktausbildung wird meist in der 2. Zeitphase ab dem 151. Anspruchstag, seit einiger Zeit aber auch in der dritten Phase ab 451 Anspruchstagen zugewiesen.[854] Das Arbeitsvermittlungsamt kann die Zuweisung von seiner Beurteilung abhängig machen, ob die Zuweisung zu einer Arbeitsmarktausbildung arbeitsmarktpolitisch sinnvoll ist.[855] Einfluss auf die Entscheidung hat aber auch, dass das Arbeitsvermittlungsamt in Bezug auf die aktivierenden Maßnahmen, die nicht die reine Arbeitsvermittlung betreffen, an ein Budget gebunden ist.[856] Dieser Beurteilungsspielraum gilt aber nicht, wenn die Vermittlung des Teilnehmers an der Job- und Entwicklungsgarantie durch eine private Vermittlungsagentur stattfindet. Die Möglichkeit einer Zuweisung zur Arbeitsmarktausbildung besteht für den privaten Vermittler gerade nicht.[857]

(2) Förderung durch Unterhaltsleistungen: Aktivitätsunterhalt

Der Aktivitätsunterhalt nach Ablauf des Arbeitslosengeldes wird nach § 4 Nr. 1 der Verordnung über den Aktivitätsunterhalt (1996:1100) auch gezahlt, wenn der Leistungsempfänger dem Programm der Job- und Entwicklungsgarantie zugeteilt ist.[858] Die Zahlung von Aktivitätsunterhalt kommt auch noch in anderen Fällen in Betracht, jedoch kann nur in den genannten Fällen der Unterhalt mit der Teilnahme an einer

852 Siehe § 15 Abs. 1 der Verordnung über die Job- und Entwicklungsgarantie (2010:197), für ein Beispiel (noch nach alter Rechtslage) siehe Kammarrätten i Jönköping, dom nr. 2098-12.

853 Siehe die Übersichtstabelle in *Liljeberg/Martinson, et al.,* Jobb- och utvecklingsgarantin, Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?, 2013, S. 6.

854 A. a. O., S. 6 und 30.

855 A. a. O., S. 25.

856 Siehe a. a. O., S. 6, im Rahmen der Erklärung der Tabelle.

857 Siehe *Harkman/Mikkonen, et al.,* En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin, 2010, S. 4; *Liljeberg/Martinson, et.al.*, a. a. O., S.46.

858 Zu den Voraussetzungen für eine Zuweisung siehe oben S. 177.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Weiterbildungsmaßnahme zusammenfallen, da nur im Rahmen dieser Programme Weiterbildungsmaßnahmen zugewiesen werden können.

Der Inhalt des Aktivitätsunterhalts richtet sich wie dargestellt[859] danach, ob der Leistungsempfänger berechtigt ist, einkommensbasiertes Arbeitslosigkeitsgeld zu beziehen. Die Langzeitarbeitslosen sind meist nicht zum Bezug von einkommensbasiertem Arbeitslosigkeitsgeld berechtigt, da der Bezug von Arbeitslosigkeitsgeld gem. § 22 Abs. 1 ALF auf die Höchstdauer von 300 Tagen, bzw. bei Eltern mit minderjährigen Kindern auf die Höchstdauer von 450 Tagen begrenzt ist. Stattdessen kann sich die Berechnung des Aktivitätsunterhalts auf zwei mögliche Grundlagen stützen: Entweder der Unterhalt bezieht sich gem. § 5 Abs. 2 der Verordnung über den Aktivitätsunterhalt (1996:1100) auf 65% des Tagesverdienstes, der dem zuletzt gezahlten Arbeitslosigkeitsgeld zu Grunde lag. Die ausdrücklich festgelegte absolute Untergrenze des Tagesverdienstes beträgt auch in diesem Fall 365 SEK, was derzeit ungefähr 39,77 € entspricht.[860] Wer dagegen niemals zum Bezug von Arbeitslosigkeitsgeld nach der Arbeitslosigkeitsversicherung berechtigt war, erhält gem. § 5a der Verordnung Aktivitätsunterhalt in Höhe von 223 SEK pro Tag.[861] In dem (zusätzlichen) Fall, dass der Empfänger an der Job- und Entwicklungsgarantie teilnimmt, ist die Unterhaltszahlung nach § 5a Abs. 2 auf eine Dauer von höchstens 450 Tagen begrenzt. Gemeinsam ist beiden Berechnungsgrundlagen, dass der Aktivitätsunterhalt gem. § 6 der Verordnung nach „Aktivitätstagen", also nach Arbeitstagen berechnet wird. Damit wird der Aktivitätsunterhalt nicht als soziale Unterhaltsleistung, sondern als „Aktivitätslohn" konstruiert. Angerechnet werden lediglich andere staatliche Leistungen, die der Leistungsempfänger erhält (§§ 11-14 der Verordnung). Das Vermögen des Leistungsempfängers oder Einkommen oder Vermögen des Partners einer Unterhaltsgemeinschaft wird im Gegensatz zu der in Deutschland geltenden Regelung gem. § 19 Abs. 3 SGB II nicht angerechnet.

cc) Förderung für Einwanderer

(1) Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen von sogenannten Etablierungsmaßnahmen

Eine gesonderte Förderung von Bildungsmaßnahmen für Einwanderer sieht in Schweden die Verordnung für Orientierung in der Gesellschaft für bestimmte neuangekommene Einwanderer (2010:1138)[862] vor. § 3 der Verordnung (2010:1138) enthält die Inhalte der Maßnahmen, die jedoch gerade nicht auf eine berufliche Weiterbildung der Einwanderer ausgerichtet sind.[863]

859 S. o. S. 175.

860 Umrechnung zuletzt durchgeführt am 16.04.2016.

861 Das entspricht ca. 24,30 €, Umrechnung zuletzt durchgeführt am 16.04.2016.

862 Förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, SFS 2010:1138.

863 Die Orientierungskurse sollen vielmehr folgende Inhalte umfassen: Ankunft in Schweden; Wohnen in Schweden; Alltagsversorgung in Schweden; individuelle Rechte und Pflichten; Familiengründung und das Leben mit Kindern in Schweden; Beteiligungsmöglichkeiten; Gesundheitsversorgung; Altwerden in Schweden (siehe § 3 Abs. 1 Nr. 1-8 der Verordnung (2010:1138).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Eine Förderung durch das Arbeitsvermittlungsamt ist aber im Rahmen des Gesetzes über Etablierungsmaßnahmen für bestimmte neuangekommene Einwanderer (2010:197) und der Verordnung über Etablierungsvereinbarungen und Etablierungsmaßnahmen für bestimmte neuangekommene Einwanderer (2010:409) möglich.[864] Die Maßnahmen sind für alle Neuangekommenen zugänglich, die zwischen 20 und 65 Jahre alt sind und einen Aufenthaltstitel erhalten haben (§ 2 des Gesetzes (2010:197)). Teil der Etablierungsmaßnahmen können gem. § 7 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzes (2010:197) insbesondere auch Maßnahmen sein, die die Eingliederung des Neuangekommenen im Arbeitsleben erleichtern und beschleunigen. Hierzu gehören teilweise auch die typischen Maßnahmen der Arbeitsmarktausbildung. Dies ergibt sich zwar nicht ausdrücklich aus der gesetzlichen Regelung. Der weite Wortlaut lässt die Einbeziehung von Maßnahmen der Arbeitsmarktausbildung und anderer Weiterbildungsmaßnahmen aber zu und wird vom Arbeitsvermittlungsamt auch praktiziert.[865] Der Verbleib in den Programmen im Rahmen der Etablierungsmaßnahmen soll grundsätzlich höchstens 24 Monate betragen (§ 8 Abs. 1 des Gesetzes (2010:197)).

Nach Ablauf der Zeit im Rahmen dieser sog. Etablierungsmaßnahmen werden Einwanderer darüber hinaus jedoch in das allgemeine System integriert, sobald sie einen Aufenthaltstitel erhalten haben und einer Gemeinde zugewiesen wurden. Weder die Verordnung über arbeitsmarktpolitische Programme (2000:634) und die Verordnung über die Job- und Entwicklungsgarantie (2007:414), noch das Sozialdienstgesetz (2001:453 - SoL)[866] enthalten Voraussetzungen oder Ausnahmen, die Einwanderer und Staatsbürger anderer Länder ausschließen.[867] Eine ausdrückliche Zuweisung von Einwanderern zu den allgemeinen Regelungen findet sich in § 5 Abs. 1 Nr. 6 der Verordnung (2007:414).

(2) Unterhaltsleistungen während der Teilnahme an Etablierungsmaßnahmen

Während der Teilnahme an Etablierungsmaßnahmen, die wie gerade dargestellt auch Weiterbildungsmaßnahmen umfassen können, erhalten die Teilnehmer gem. § 15 des Gesetzes (2010:197) i. V. m. Kap. 2 § 2 der Verordnung über die Leistungen für neuangekommene Einwanderer (2010:407)[868] eine Unterhaltsleistung und unter bestimmten Voraussetzungen auch verschiedene Zuschläge (bspw. Wohngeld).

---

864 Die Zuständigkeit des Arbeitsvermittlungsamts ergibt sich dabei aus §§ 6, 6a der Verordnung mit den Weisungen für das Arbeitsvermittlungsamt (2007:1030).

865 Hierzu und zur Häufigkeit der Zuweisung von Arbeitsmarktausbildungsmaßnahmen siehe Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens Återrapportering 2012, Etablering av vissa nyanlända - analys av genomförandet, 15.06.2012, S. 22 ff.

866 Socialtjänstlag, SFS 2001:453, offiziell abgekürzt SoL.

867 Im Einzelnen finden sich die allgemein formulierten individuellen Voraussetzungen und Ausnahmen in: §§ 8, 9 der Verordnung (2000:634); Kap. 4 § 1 SoL.

868 Förordning om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

b) Subjektförderung außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts

aa) Leistungen für Teilnehmer mit niedrigem Einkommen

(1) Leistungen der Studienförderung

Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung ist eine Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen durch eine Förderung des Einzelnen insbesondere über die sog. Studienförderung (studiestöd) nach dem sog. Studienförderungsgesetz[869] (1999:1395) und der sog. Studienförderungsverordung[870] (2000:655) möglich. Dabei ist zwischen Studienhilfe und Studienmitteln zu unterscheiden, wie Kap. 1 § 1 und die Gliederung des Gesetzes (1999:1395) zeigen.

(a) Studienhilfe

Die sog. Studienhilfe (Kap. 2 des Gesetzes (1999:1395)) wird nur in den allerseltensten Fällen zur Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen geeignet sein, weil Studienhilfe nur im Alter zwischen 16 und 20 Jahren beantragt werden kann, Kap. 2 § 3 des Gesetzes (1999:1395). Es handelt sich daher wohl in fast allen Fällen um eine Förderung der Erstausbildung. Vergleichbares Gegenstück in Deutschland ist das sog. Schüler-BAföG gem. § 10, 12 BAföG.

(b) Studienmittel

Gem. Kap. 3 § 2 Abs. 1 des Gesetzes (1999:1395) erhalten diejenigen, die an den hierfür bestimmten Lehreinrichtungen studieren und an den zugewiesenen Ausbildungen teilnehmen, die sog. Studienmittel. Die Studienmittel enthalten gem. Kap 3 § 1 des Gesetzes (1999:1395) wie das deutsche BAföG einen Zuschuss-(studiebidrag) und einen Darlehensteil (studielån).

Die Leistung soll ein finanzielles Defizit korrigieren. Die Leistung ist aber im Gegensatz zu den deutschen Leistungen des BAföG nicht vom Einkommen der Eltern abhängig, sondern nur vom Einkommen des Leistungsempfängers. Aus diesem Grund berücksichtigen die Kap. 3 §§ 16-22 des Gesetzes (1999:1395) nur die Kapitaleinkünfte des Antragstellers, rechnen das Vermögen darüber hinaus aber nicht an.[871] Das bedeutet, dass ein finanzielles Defizit nur in Bezug auf das aktuelle Einkommen des Antragstellers, nicht aber in Bezug auf die allgemeine Vermögenslage – oder gar die Vermögenslage der Eltern – ausgeglichen wird. Die Studienhilfeverordnung enthält auch keine dem BAföG entsprechende Altersgrenze. Der Bezug von Fördermitteln[872] ist lediglich auf Studierende unter 56 Jahren begrenzt (Kap. 3 § 3 des Gesetzes (1999:1395)). Zusätzlich wird ab dem Alter von 47 Jahren die mögliche Förderungshöchstdauer reduziert

869 Studiestödslag, SFS 1999:1395.

870 Studiestödsförordning, SFS 2000:655

871 Zur Anrechnung der Kapitaleinkünfte siehe Kap. 3 § 19 des Gesetzes (1999:1395).

872 Förderungsmittel in Form von Zuschüssen können im Gegensatz zu Darlehen auch nach dieser Grenze erbracht werden, soweit die Regierung dies entsprechend regelt, Kap. 3 § 3 S. 2 des Gesetzes (1999:1395).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(Kap. 3 § 9 Abs. 1 und 4 des Gesetzes (1999:1395)). Damit findet im Gegensatz zu Deutschland zwar eine Altersbeschränkung, aber keine Beschränkung auf eine Erstausbildung statt.

Die Kurse und Bildungsmaßnahmen, für die Studienmittel beantragt werden können, werden in Beilage A und B der Studienförderungsverordnung (2000:655) festgelegt. Aufgrund der sehr geringen Mindestzeitdauer einer möglichen Förderung (drei Wochen, siehe Kap. 3 § 5 des Gesetzes (1999:1395)) können auch Weiterbildungsmaßnahmen durch Studienmittel finanziert werden, während in Deutschland nur Schuljahre oder Studienhalbjahre gefördert werden, § 2 Abs. 5 S. 1 BAföG. In Bezug auf den Darlehensteil berücksichtigt das Gesetz auch bei der Rückzahlung soziale Gesichtspunkte. So kann der Rückzahlungsbetrag bei Abhängigkeit von Unterstützungsleistungen auf einen geringen Betrag gesetzt oder die Rückzahlung ausgesetzt werden.[873]

(2) Leistungen bei finanziellem Defizit: Studienförderung bei Teilnahme an sog. Kunst- und Kulturausbildungen und bestimmten anderen Ausbildungen

Eine Förderung von Weiterbildung für Teilnehmer mit finanziellem Defizit ist auch bei der Teilnahme an sog. Kunst- und Kulturausbildungen und bestimmten anderen Ausbildungen möglich. Die Verordnung über staatliche Förderung für Kunst-, Kultur- und gewisse andere Ausbildungen (2013:871)[874] umfasst zwar staatlich beaufsichtigte und teilweise auch staatlich finanzierte Maßnahmen, diese stehen jedoch außerhalb des allgemeinen öffentlichen Bildungssystems. Diese Maßnahmen enthalten nun auch die zuvor vom Schulwerk betreuten sog. „Komplettierenden Ausbildungen", die einem ähnlichen Regime folgten.[875] Dabei koppelt die Verordnung (2013:871) die individuelle Förderung per Studienförderung an die Akkreditierung der Weiterbildungsträger innerhalb des Systems, indem gem. § 26 der Verordnung (2013:871) bei Erfüllung der inhaltlichen Anforderungen an die Bildungsmaßnahmen die Studienförderungsverordnung für anwendbar erklärt wird. Die personellen Anforderungen entsprechen daher den im Studienförderungsgesetz (1999:1395) und der Studienförderungsverordnung (2000:655) festgelegten Voraussetzungen.[876] In der Studienförderungsverordnung (2000:655) selbst werden die Kunst- und Kulturausbildungen und gewisse andere Ausbildungen in der Beilage zur Verordnung, Abschnitt A 2 oder B 1 zu Bildungsmaßnahmen erklärt, die zum Bezug von Studienmitteln berechtigen. Damit entspricht die individuelle Zielsetzung der Zielsetzung der Studienmittel.

---

873 Siehe beispielsweise das Urteil des Kammarrätten i Jönköping, DOM Mål nr. 3931-11.

874 Förordning om statligt stöd för konst- och kulturutbildningar och vissa andra utbildningar, SFS 2013:871.

875 Und noch folgen, soweit die Übergangsfristen für bereits laufende Maßnahmen noch der Verordnung über die staatliche Unterstützung komplettierender Ausbildungen [Förordning om statligt stöd för kompletterande utbildningar (2000:521)] folgen. Die weiteren Ausbildungsmöglichkeiten, die in der Verordnung für komplettierende Ausbildungen enthalten waren, wurden in das System der Berufshochschule integriert.

876 So werden hiermit z. B. die Alterseinschränkungen für den Bezug von finanziellen Mitteln übernommen.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

In Bezug auf die förderberechtigten Maßnahmen verlangt§ 26 i. V. m. § 4 der Verordnung (2013:871), dass es sich entweder um eine Ausbildung handelt, die auf eine Hochschulausbildung, die zu einer künstlerischen Prüfung führt, vorbereitet (§ 4 Nr. 1), um eine Ausbildung, die dazu beiträgt, im künstlerischen oder kulturellen Bereich qualifiziertes berufliches Wissen zu entwickeln (§ 4 Nr. 2), oder um eine Ausbildung, die die Bewahrung oder Weiterentwicklung des kulturellen Erbes bezweckt (§ 4 Nr. 3). Die Vorbereitung auf eine Hochschulausbildung stellt noch Ergänzungen zur Grundausbildung und damit keine berufliche Weiterbildung im Sinne der Untersuchung dar, während die unter Nr. 2 und Nr. 3 genannten Maßnahmen durchaus solche Weiterbildungsmaßnahmen sein können. Die Verordnung soll auch aufgrund der Ergänzungsfunktion sicherstellen, dass auch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, die aufgrund der besonderen kulturellen Ausrichtung außerhalb des formellen Bildungssystems stattfinden, in den Genuss von staatlicher finanzieller Förderung und Förderung durch Nachfragefinanzierung kommen.

(3) Leistungen durch Anweisung von Weiterbildungsmaßnahmen durch Kommunen

Eine Förderung von Leistungsempfängern zur Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen ist auch durch die Kommunen möglich. Aufgrund der Empfehlungen ihrer Arbeitsmarkt-Ausschüsse haben manche Kommunen in Schweden eigene kommunale Arbeitsmarkteinheiten geschaffen, die sich um Organisation und Bereitstellung von Maßnahmen der Arbeitsförderung kümmern. In diesem Rahmen stellen die Kommunen teilweise auch Maßnahmen aus eigenen Mitteln bereit. Über Organisation und nähere Regelung der Bereitstellung lässt sich aber keine übergreifende Aussage machen, da die Kommunen die einzelnen Tätigkeiten je nach aktueller und lokaler Problemlage entwickelt und organisiert haben.[877] Die Unterschiede entstehen, weil die Gemeinden von den Steuereinkünften ihrer Einwohner abhängig sind und gleichzeitig für die Kosten der Sozialhilfe und anderer Sozialdienste aufkommen.[878] Aus dem Zusammenhang mit der Sozialhilfelässt sich lediglich ableiten, dass auch die Maßnahmen der Kommunen auf Arbeitslose und finanziell Bedürftige ausgerichtet sind.

(a) Anweisung der Weiterbildungsmaßnahme

Durch den Staat finanzierte berufliche Weiterbildungsmaßnahmen können denjenigen, die nicht in eines der arbeitsmarktpolitischen Systeme fallen, auch auf Grundlage der lokalen Kompetenz der Kommunen für die lokale Arbeitsmarktpolitik und die Sozialhilfe angeboten und angewiesen werden. Die Kompetenz der Kommunen ergibt sich dabei aus der allgemeinen subsidiären Kompetenz für Angelegenheiten, die die Kommune

877 Siehe Sveriges Kommuner och landsting, Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken, 2011, S. 24.

878 Zur Motivlage der Kommunen siehe Sveriges Kommuner och landsting, Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken, 2011, S. 24 und *Lundin,* Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken, 2008, S. 8 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

betreffen gem. Kap. 2 § 1 des Kommunalgesetzes (1991:900)[879]. Diese Kompetenz konkretisiert das Gesetz über Arbeitslosigkeitsausschüsse (1944:475)[880] und das Gesetz über gewisse kommunale Zuständigkeiten (2009:47)[881].

Die Kommune als Sozialbehörde soll gem. Kap. 3 § 2 Abs. 2 S. 2 SoL das Recht des Einzelnen auf Arbeit und Ausbildung fördern. Insbesondere kann sie gem. Kap. 4 § 4 SoL verlangen, dass der Leistungsempfänger an einer sog. „kompetenzerhöhenden Maßnahme" teilnimmt. Die Kommune bietet dem Leistungsempfänger die Maßnahme im Rahmen dieses Verlangens an bzw. weist diese zu. Dabei entscheidet sie selbstdarüber, welchen Leistungsempfängern sie welche Maßnahmen anbietet.[882]

Vorrangig ist dem Leistungsempfänger gem. Kap. 4 § 4 S. 1 SoL dabei eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme anzubieten.[883] Diese Subsidiarität der kommunalen Maßnahmen gilt auch für Ausbildungsmaßnahmen, da die Vorschrift nicht dazu dienen soll, die Finanzierungsverantwortung für Maßnahmen für Arbeitslose zu verschieben.[884] Um eine Möglichkeit der Teilnahme und vor allem auch die gesicherte Finanzierung der Maßnahme zu gewährleisten, soll die Sozialbehörde gem. Kap. 4 § 4 S. 3 SoL die entsprechende Anweisung mit dem Arbeitsvermittlungsamt absprechen.

Maßnahmen der Kommune aus eigenen Mitteln[885] kommen nur zum Einsatz, wenn sich keine für den Leistungsempfänger passende Maßnahme im System der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder im regulären Bildungssystem findet. Die Maßnahmen sind aufgrund der Ausrichtung auf Arbeitslose mit besonderer Problemlage (nämlich auf diejenigen, die Sozialhilfe beziehen) grundsätzlich eher niederschwellig gestaltet. Beispiele sind Programme zur Hilfe bei der Arbeitssuche, Praktika und arbeitsvorbereitende Maßnahmen.[886] Daher wird es nicht allzu oft vorkommen, dass die Kommu-

879 Kommunallag, SFS 1991:900. Zu den grundsätzlichen Aufgaben der Kommunen siehe *Krage,* Einführung in das schwedische Kommunalrecht, 1990, S. 86 ff. (veraltet jedoch in Bezug auf die konkreten, durch einfache Gesetze zugewiesenen kommunalen Aufgaben).

880 Lag om arbetslöshetsnämnd, SFS 1944:475.

881 Lag om vissa kommunala befogenheter, SFS 2009:47. Das Gesetz dient dazu, die Kompetenzen der Kommunen in bestimmten Kompetenzbereichen zu erweitern, siehe Kap. 1 § 1 des Gesetzes.

882 Zur Bereitstellung der Maßnahmen siehe unten S. 260 f.

883 Die Möglichkeit der Zuweisung zu „kompetenzerhöhenden Maßnahmen" sollte ohnehin nur dazu dienen, junge Arbeitnehmer dazu anzuhalten, ihren Bildungsweg möglichst schnell weiter zu verfolgen. Die Möglichkeit, Anforderungen an Sozialhilfeempfänger zu stellen, wurde von manchen Kommunen jedoch auf alle Leistungsempfänger angewandt (Socialstyrelsen, Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen?, Krav på praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för ungdomar med försörjningsstöd, Mai 2005, S. 8). Nach öffentlicher und organisationsinterner Kritik und Aufarbeitung dieser Praxis fand dann wahrscheinlich nur noch eine Anwendung der Vorschrift auf junge Arbeitnehmer bis zum Alter von 25 Jahren statt. Die Änderung des Wortlauts, die den Anwendungsbereich der Vorschrift auf alle Leistungsempfänger erweitert, erfolgte im Jahr 2013 (siehe hierzu auch prop. 2012/13:94).

884 Siehe ausdrücklich prop. 2012/13:94, S. 33.

885 Die Kommunen setzen in diesem Bereich tatsächlich Eigenmittel ein, soweit sie nicht auf Leistungen im System des Arbeitsvermittlungsamts zurückgreifen und mit dem Arbeitsvermittlungsamt kooperieren (siehe zur Kooperation unten S. 260).

886 Siehe zusammenfassend *Lundin,* Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken, 2008, S. 12 und *Salonen/Ulmestig,* Nedersta trappsteget, 2004, S. 83. Für einen Überblick über die verschiedenen Maß-

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

ne dem Einzelnen in diesem Rahmen eine Weiterbildungsmaßnahme im Sinn der vorliegenden Untersuchung anbietet. Entsprechende Maßnahmen existieren aber, beispielsweise mit Weiterbildung gekoppelte Praktika.[887]

(b) Unterhalt im Rahmen der Sozialhilfe durch die Kommunen

Während der Leistungsempfänger an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnimmt, ist auch eine Unterhaltszahlung im Rahmen der kommunalen Systeme möglich. Auffangsystem für diejenigen Arbeitslosen und „Langzeitarbeitslosen", die nicht oder nicht mehr in eines der zuvor dargestellten Systeme fallen, ist die kompetenzrechtlich den Kommunen zugewiesene Sozialhilfe nach dem Sozialdienstgesetz. Dabei gewährt die Behörde die sog. Versorgungsbeihilfe bedarfsorientiert(Kap. 4 §§ 1, 3 SoL). Eine Verbindung zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gibt es nur insofern, als die Sozialbehörde gem. Kap. 4 § 4 SoL verlangen kann, dass der Leistungsempfänger an einer sog. „kompetenzerhöhenden Maßnahme" teilnimmt[888] und daraufhin bei einer Weigerung des Leistungsempfängers die Zahlung der Versorgungsbeihilfe verweigern oder kürzen kann (Kap. 4 § 5 SoL). Ein Zusammenhang besteht also nur, wenn die Sozialbehörde eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme aktiv zur Bedingung für den Unterhaltsbezug macht.

bb) Subjektförderung im Steuerrecht

Auch in Schweden ist eine steuerrechtliche Subjektförderung von beruflicher Weiterbildung möglich. Steuerrechtliche Begünstigungen sollen in Schweden, wie auch in Deutschland, dazu dienen, Einkommen zu erwerben oder zu erhalten.[889]

Keine steuerrechtliche Förderung findet insofern statt, als die Unterhaltsleistung als Arbeitslosengeld, das aus der Arbeitslosenversicherung gezahlt wird, steuerpflichtig ist. Dies legt das Einkommensteuergesetz (1999:1229 - ISL)[890] in Kap. 11 § 36 Nr. 1 auch ausdrücklich fest; im Übrigengem. Nr. 2 ebenso für den sog. Aktivitätsunterhalt, der im Rahmen der Arbeitsmarktausbildung als Teil eines arbeitsmarktpolitischen Programms gezahlt wird. Damit sind beide Unterhaltsleistungen, die während der Teilnahme an einer Arbeitsmarktausbildung gezahlt werden können, steuerpflichtig. Anfang des Jahrtausends wurde zudem eine steuerrechtliche Förderung des sog. individuellen Kompetenzsparens, also steuerrechtliche Erleichterungen für an einen Weiterbildungszweck gebundene Kapitalanlagen, diskutiert,[891] jedoch nie umgesetzt.

Steuerrechtlich gefördert sind dagegen nach Kap. 8 § 5 Abs. 1 S. 1 ISL Stipendien, die ausschließlich der Ausbildung des Empfängers dienen, indem sie steuerfrei gestellt

---

nahmen und Inhalte der kommunalen Arbeitsmarktpolitik siehe auch Sveriges Kommuner och landsting, En effektiv arbetsmarknadspolitik!, 2007, S. 12 f. mit den Beispielen in Beilage 1.

887 Siehe *Lundin,* Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken, 2008, S. 12.

888 S. o. S. 184.

889 *Wiman,* in: Strömholm (Hrsg.), Svensk rätt - en översikt, 2001, S. 553, 559.

890 Inkomstskattelag, SFS 1999:1229.

891 Siehe nur das staatliche Gutachten Individuellt kompetenssparande – en stimulans för det livslånga lärandet, SOU 2000:51.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

werden. Und auch die Studienzuschüsse und –darlehen[892] sandigem. Kap. 11 § 34 Abs. 2 S.1 ISL steuerfrei. Anderes gilt gem. Kap. 11 § 34 Abs. 1 Nr. 1 ISL bei Ausbildungsbeihilfen für die Doktorandenausbildung, die offensichtlich nicht mehr zur allgemeinen Weiter- und Ausbildung sondern als Lohn gerechnet wird. § 35 S. 1 Nr. 2 ISL fördert zudem steuerrechtlich die Unterbringungs- und Reisekosten von Teilnehmern eines arbeitsmarktpolitischen Programms, also auch von Teilnehmern an einer Arbeitsmarktausbildung.

Auch besondere typisierte Gruppen von Aus- und Weiterbildung – so Kurse für Menschen mit Behinderung (§ 34 S. 3 Nr. 1 Spstr. 1-3) und Alphabetisierungskurse für Samen, also einer landestypischen kulturellen Minderheit (§ 34 S. 3 Nr. 2), kommen in den Genuss einer steuerrechtlichen Begünstigung.

Außerdem sind nach Kap. 10 § 4 Abs. 1 Nr. 1 ISL Zinsen für Schulden für Ausbildungsdarlehen nicht zur Einkommensart „Dienst“ zu rechnen. Das bedeutet, dass nicht angenommen wird, dass die Ausgaben einer gewerblichen Tätigkeit oder kapitalgeneigten Vermögensverwaltung zugeordnet werden, siehe Kap. 10 § 1 ISL. Hier findet eine beiderseitige Begünstigung von Ausbildungsdarlehen statt.

Zudem erstreckt sich die Einkommensteuer nicht auf bestimmte finanzielle Begünstigungen, die in einer Ausbildung oder der Finanzierung einer Ausbildung bestehen. Dies ist dann der Fall, wenn die Ausbildung von wesentlicher Bedeutung dafür ist, dass der Steuerpflichtige seine Erwerbstätigkeit fortsetzen kann und der Steuerpflichtige aufgrund von Umstrukturierungen oder Betriebsschließungen bei seinem Arbeitgeber von Arbeitslosigkeit bedroht ist (Kap. 11 § 17 Abs. 1 und 2 ISL). Der dritte Absatz des Paragraphen schränkt die Begünstigung in denjenigen Fällen ein, in denen es sich um sehr kleine Unternehmen oder Einzelkaufleute handelt und bei denen ein dem Arbeitgeber persönlich nahe stehender Arbeitnehmer begünstigt wird, um Missbrauch zu verhindern. Entsprechend handelt es sich bei der Norm um eine ausdrückliche Begünstigung von Arbeitnehmern, die sich in einer von Arbeitslosigkeit bedrohten Situation befinden. Die Einschränkung zur Verhinderung von Missbrauch zeigt, dass tatsächlich eine individuelle Begünstigung der betroffenen Arbeitnehmer und nicht eine Förderung des einzelnen Arbeitgebers gewollt ist.

3. Objektfördernde Leistungen

a) Objektförderung innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts?

Eine Objektförderung innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts gibt es in Schweden nicht. Die eventuell anwendbaren Subventionsbestimmungen, die sog. „Staatsbeiträge“, werden in gesonderten Verordnungen geregelt. Zudem erfolgt die direkte Finanzierung der Leistungserbringer im System des Arbeitsvermittlungsamts ohne Ausnahme in einem Vergabesystem.

892 Siehe zur Studienförderung oben S. 181 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

b) Objektförderung durch „Staatsbeiträge“

Als „Staatsbeiträge“ werden in Schweden finanzielle Zuwendungen vom Staat, also Subventionen, an verschiedene juristische Personen bezeichnet. Diese juristischen Personen können Teil der öffentlichen Verwaltung, wie die Departements oder die Kommunen, aber auch private Wohlfahrtsorganisationen oder andere Träger und Unternehmen sein. Die Staatsbeiträge dienen dabei als Subvention zur Organisation, zur Ausführung der Aufgabe oder als Anreizsubvention. Manche Beiträge müssen beantragt werden, während andere ohne Antrag zugeteilt werden.[893] Mit den Verordnungen haben die Staatsbeiträge eine normative Grundlage, auf die sich der einzelne Subventionsempfänger auch berufen kann, da die Voraussetzungen der Normen voll überprüfbar sind.[894] So hat das Höchste Verwaltungsgericht in Bezug auf die früher gewährten Staatsbeiträge an private Schulen entschieden, dass die Verordnung über freistehende (private) Schulen (1996:1206)[895] eine zusätzliche finanzielle Förderung bei besonderen Bedarfssituationen vorsah und die Gemeinde daher auch zur Auszahlung verpflichtet war.[896] Dogmatisch handelt es sich bei den Staatsbeiträgen nach allgemeiner Meinung um begünstigende Entscheidungen mit direkter Handlungsanweisung.[897] Dabei soll die Entscheidung über die Leistung einer Weisung an die Behörde, die den Betrag auszuzahlen habe ähneln.[898] Die Entscheidungen sind bindend, wenn die Entscheidung (also der begünstigende Bescheid) entsprechend formuliert ist und keinen deutlich formulierter Widerrufsvorbehalt enthält.[899]

Manche Staatsbeiträge sind Teil des sog. kommunalen Ausgleichssystems[900], das einen Finanzausgleich zwischen reichen und armen Kommunen durchführt, während andere zwar auch Teil des Systems sind, aber keinen automatischen Ausgleich bezwecken, sondern als einen Anreiz darstellendes Steuerungsinstrument eingesetzt werden. Aufgrund der gesetzlichen Verankerung und der Entscheidungsmacht über die Bewilligung der jeweiligen Beiträge stellt die Vergabe der Staatsbeiträge ein hierarchisches Steuerungsinstrument dar. Dies zeigt auch die Bezeichnung der Staatsbeiträge zur konkreten

893 Siehe Differenzierung des Sozialamtes unter http://www.socialstyrelsen.se/statsbidrag (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

894 Jedoch nicht vor der allgemeinen Gerichtsbarkeit, siehe a.a.O., S. 242.

895 Förordning om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet, SFS 1996:1206, aufgehoben mit Wirkung vom 15.04.2011.

896 Siehe Högsta förvaltningsdomstolen, mål 4314-11, HFD 2012 ref 46. Entscheidend ist dabei, dass das Gericht seine Entscheidung von den Inhalten der Verordnung abhängig machte – und einen Anspruch der Schule auf zusätzliche Förderungsleistungen ablehnte.

897 *Strömberg/Lundell,* Allmän förvaltningsrätt, 2014, S. 63; *Ragnemalm,* Förvaltningsprocessrättens grunder, 2007, S. 26.

898 A.a.O., S. 63.

899 Siehe Högsta Domstolen, NJA 2000 ref. 105.

900 Siehe zu diesem Statskontoret, Det kommunala utjämningssystemet, - en beskrivning av systemet från 2014, 2014.; für einen Überblick in deutscher Sprache siehe *Werner,* Das deutsche Gemeindefinanzsystem, 2008, S. 229 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Förderung als „gezielte Staatsbeiträge“.[901] Die den gezielten Subventionen bringen die Gemeinden oder andere Empfänger dazu, auch andere Ziele als diejenigen, die im eigenen Interesse liegen, zu berücksichtigen und umzusetzen.[902]

aa) Staatsbeiträge für Kunst-, Kultur- und gewisse andere Ausbildungen

Über die oben dargestellte Subjektförderung[903] hinaus enthält die Verordnung über staatliche Förderung für Kunst-, Kultur- und gewisse andere Ausbildungen (2013:871) auch Regelungen für eine Objektförderung durch Staatsbeiträge. Voraussetzung für die Förderung durch Staatsbeiträge ist gem. § 3 der Verordnung (2013:871), dass die Leistungserbringer die Anforderungen aus der gesamten Verordnung erfüllen können. Dies umfasst zunächst die oben für die Subjektförderung dargestellten Anforderungen.[904] Zudem muss die Weiterbildungsmaßnahme für die Förderung durch Staatsbeiträge mindestens 30 Wochen in Vollzeitausbildung beinhalten (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung (2013:871)). Von dieser zeitlichen Voraussetzung kann nach § 8 der Verordnung (2013:871) für Kurzzeitkurse abgewichen werden, wenn besondere Gründe vorliegen. Nach § 1 Abs. 2 der Verordnung (2013:871) steht die Förderung unter einem Haushaltsvorbehalt.

Die Staatsbeiträge im Rahmen der Kunst- und Kulturausbildungen sollen von der Behörde für die Berufshochschule nach dem Grad der Qualität, in dem die jeweilige Ausbildung die Voraussetzungen der Verordnung (2013:871) erfüllt, verteilt werden (§ 29 Verordnung (2013:871)). Zusätzliche Mittel können für die Unterstützung von Studierenden mit Funktionseinschränkungen gewährt werden (§ 30 Verordnung (2013:871)). Darüber hinaus soll sich die Berechnung des Beitrags an den tatsächlichen Kosten des Weiterbildungsanbieters orientieren (§ 31 Verordnung (2013:871)).

bb) Staatsbeiträge im Rahmen des Berufshochschulwesens

Des Weiteren sind die allgemeinen bildungsbezogenen, auch für die allgemeine Erwachsenenbildung oder für die Schul- und Grundbildung zugänglichen, Staatsbeiträge zu nennen. Jeder Bildungsanbieter kann Teil der sog. Berufshochschule werden, die unter der Aufsicht der Behörde für das Berufshochschulwesen steht. Alle Bildungsanbieter, die innerhalb des Berufshochschulsystems Bildungsmaßnahmen durchführen, haben das Recht, bei der Behörde für das Berufshochschulwesen Staatsbeiträge oder besondere Finanzmittel zu beantragen (§ 8 des Gesetzes über das Berufshochschulwe-

901 *Tinghög,* Konsekvenser av förändringar i det kommunala statsbidrag- och utjämningssystemet (Herbst 2004), S. 9.

902 Siehe *Warnling-Nerep,* Kommuners lag- och domstolstrots, 1995, S. 363 zu Staatsbeiträgen an Kommunen und die rechtliche Beurteilung dieser Staatsbeiträge als Steuerungsinstrument. Siehe auch *Oates,* Journal of Economic Literature 1999, S. 1120, 1127 allgemein zu Subventionen in föderalen Finanzsystemen, der auch Probleme in der Umsetzung darstellt.

903 S. o. S. 182 f.

904 S. o. S. 182 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

sen (2009:128)[905] i. V. m. Kap. 5 der Verordnung über das Berufshochschulwesen (2009:130)[906]). Die Behörde für das Berufshochschulwesen gewährt die Staatsbeiträge, wenn die Bildungsmaßnahme im Rahmen des Berufshochschulsystems erfolgt, also dort angemeldet und genehmigt ist (Kap. 5 § 1 der Verordnung (2009:130)). Die Staatsbeiträge dürfen aber in Abgrenzung zu anderen Subventionen keine Doppelfinanzierung bewirken (Kap. 5 § 3 S. 2 der Verordnung (2009:130) und stehen unter einem Haushaltsvorbehalt (Kap. 5 § 3 S. 1 der Verordnung (2009:130)). Eine Finanzierung von Maßnahmen der Auftragsausbildung, also eine Quersubventionierung der gewinnorientierten Bildungsangebote des Bildungsanbieters, durch die Staatsbeiträge für die Bildungslehrgänge des Berufshochschulsystems ist ebenfalls verboten.[907]

cc) Staatsbeiträge zur Volksbildung

Eine Objektförderung beinhaltetauch die Verordnung über Staatsbeiträge für die Volksbildung (2015:218).[908] In Bezug auf diese Möglichkeit der Objektförderung ist zunächst zu fragen, ob es sich überhaupt um eine Förderung für Weiterbildungsträger und damit Weiterbildungsmaßnahmen handelt. Der Staatsbeitrag kann nach § 5 Abs. 1 der Verordnung (2015:218) an Volkshochschulen, Studienverbände und Studierendenorganisationen gezahlt werden. Der Beitrag soll es einer größeren Vielfalt von Menschen ermöglichen, ihre Lebenssituation zu beeinflussen, sowie Ausbildungsunterschiede ausgleichen und das Bildungs- und Ausbildungsniveau erhöhen (§ 1 S. 2 Nr. 2 und Nr. 3 der Verordnung (2015:218)). Dabei sollte nach einer älteren Fassung der Verordnung unter anderem besonders ein Tätigwerden im Bereich des lebenslangen Lernens einen Grund für die staatliche Förderung bilden (§ 2 S. 2 Nr. 4 der Verordnung über Staatsbeiträge für die Volksbildung (1991:977)[909]). Grundsätzlich können also auch Weiterbildungsmaßnahmen durch die Staatsbeiträge zur Volksbildung gefördert werden.[910]

Die Staatsbeiträge an diese typischen Träger von Erwachsenenbildung werden an einen Zentralverbund, den sog. Volksbildungsrat, ausgezahlt und von diesem nach den gesetzgeberischen Vorgaben, sowie nach eigenen, konkretisierenden, jeweils für das laufende Haushaltsjahr neu bekannt gegebenen Bedingungen, an die einzelnen Volkshochschulen vergeben. Ein Antrag ist hierbei nur für die Neuaufnahme in die Verteilung notwendig. Die Voraussetzungen für die Förderung prüft das zuständige Ministerium

905 Lag om yrkeshögskolan, SFS 2009:128.

906 Förordning om yrkeshögskolan, SFS 2009:130.

907 Siehe auch § 3 der Verordnung über Bildungsmaßnahmen in der Berufshochschule als Auftragsausbildung (2009:131). Zur Auftragsausbildung siehe unten S. 247 f.

908 Förordning om statsbidrag till folkbildningen, SFS 2015:218.

909 Förordning om statsbidrag till folkbildningen, SFS 1991:977, aufgehoben mit Wirkung vom 15.05.2015.

910 Im Rahmen der Volksbildung werden auch die Staatsbeiträge zur Volksbildung im Bereich des Sports erfasst. Die Strukturen zur Vergabe der Staatsbeiträge entsprechen dabei denjenigen im Bereich der allgemeinen Volksbildung und werden daher im Rahmen dieser Arbeit nicht gesondert dargestellt. Verantwortliches Organ ist der Studienverband SISU Sportausbildungen, § 6 Abs. 2 der Verordnung (2015:218).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

jedes Jahr auf Grundlage von Informationen, für die Rechenschaftspflichten bestehen. Voraussetzung für die Bewilligung der Staatsbeiträge für die allgemeine Volksbildung ist zunächst, dass es sich um keine Maßnahme mit gewerblichen Zielen, also um eine Maßnahme ohne Gewinnorientierung handelt (§ 7 Abs. 2 der Verordnung (2015:218)). Außerdem machen die §§ 9-12 der Verordnung (2015:218) den Volkshochschulen und Studienverbänden strukturelle und inhaltliche Vorgaben.

Der Staatsbeitrag an die Studienverbände enthält dabei einen sog. Grundbeitrag und einen sog. beweglichen Beitrag. 75 % der für die Staatsbeiträge vorgesehenen Mittel entfallen auf den Grundbeitrag zur Absicherung des Lehrbetriebs, die übrigen 25 % auf einen sogenannten Verstärkungsbeitrag und auf bestimmte tätigkeitsbezogene Zusatzbeiträge.[911] Der Staatsbeitrag für Volkshochschulen teilt sich in drei mögliche Beträge: einen Basisbeitrag, der Verwaltungskosten abdecken soll, einen sog. „Entwicklungsbeitrag", der zur Profilbildung der einzelnen Hochschule und zur Zusammenarbeit im Volkshochschulverband dienen soll und einen sog. „Verstärkungsbeitrag", der für den Unterricht von Menschen mit Funktionseinschränkungen vorgesehen ist.[912]

Ebenso gibt es für Volkshochschulen und Studienverbände Staatsbeiträge, die besondere Bildungsmaßnahmen zur Förderung anderer typisierter Zwecke subventionieren. Beispielsweise können sie eine Förderung von Bildungsmaßnahmen zur Ausbildung von Gebärden- und Blindendolmetschern beantragen.[913] Diese Staatsbeiträge werden aber von der sog. Behörde für das Berufshochschulwesen vergeben.

dd) Staatsbeiträge für spezielle Ziele

Weitere Möglichkeiten für objektfördernde Leistungen, die sich nicht auf inhaltlich speziell ausgerichtete Weiterbildungsträger beziehen, bieten alle allgemeinen Staatsbeiträge für Schulen, freistehende Schulen und alle anderen Bildungsunternehmen. Eine Übersicht über diese Subventionsmöglichkeiten findet sich auf den Webseiten des Schulwerks.[914] Die auf spezielle Ziele ausgerichteten Staatsbeiträge sind immer nur für relativ kurze Zeit verfügbar. Je nach Inhalt und Zielsetzung der Förderprogramme können auch Berufsbildungsträger, die Erwachsenenbildung anbieten, die verschiedenen Beiträge beantragen. So gibt es derzeit beispielsweise ein Förderprogramm, das dem Träger die Kosten ersetzt, wenn Lehrer freigestellt werden, um sich als Berufsbildungslehrer

911 Siehe Folkbildningens samhällsvärden, SOU 2012:72, S. 44.

912 Siehe Folkbildningsrådet, Statsbidrag till folkhögskolor 2014, Kriterier och fördelningsprinciper, 11.12.2013.; zu Beträgen und Ausführung mit Erläuterungen siehe Folkbildningens samhällsvärden, SOU 2012:72, S. 45 f.

913 Verordnung über Staatsbeiträge für bestimmte Ausbildungen, die Dolmetschen und Gebärdensprache betreffen (Förordning om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk), SFS 2012:140.

914 Derzeit gibt es jedoch nur eingeschränkte Fördermöglichkeiten, siehe **Fehler! Hyperlink-Referenz ungültig.** (zuletzt abgerufen: 17.04. 2016).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

weiterzubilden.[915] Staatsbeiträge für freistehende Schulen sind in größerem Umfang Gegenstand verwaltungsrechtlicher Klagen als die anderen Staatsbeiträge[916] wahrscheinlich, weil die freistehenden Schulen stärker von zusätzlicher finanzieller Unterstützung abhängig sind und die Masse der Förderungsberechtigten stellen.

c) Objektförderung im Haushaltsrecht

Theoretisch wäre auch eine Förderung von Leistungen auf Grundlage des schwedischen Haushaltsrechts möglich. Das Haushaltsrecht des schwedischen Parlaments besteht aus einem Gesetz, in dem die finanziellen und aber auch die verwaltungstechnischen Vorgaben entwickelt werden, dem sog. Frühjahrsfiskalpolitikgesetz [917] und dann dem tatsächlichen Haushaltsentwurf (-gesetz)[918] im Herbst. Für die Weiterbildung sind dabei im Haushaltsentwurf der Ausgabenbereich 14 (von 27), der die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik umfasst[919], sowie der Ausgabenbereich 16 „Ausbildung und universitäre Forschung[920]“ relevant. Die Umsetzung und Verteilung der Gelder erfolgt aber nicht über eine Vergabe nur über Haushaltstitel, sondern über die soeben dargestellten einzelnen Leistungen.

d) Objektförderung im Steuerrecht

Ausdrückliche Verschonungstatbestände für Weiterbildungsanbieter kennt das schwedische Steuerrecht nicht. Jedoch finden sich auch im schwedischen Steuerrecht Steuervergünstigungen zur Förderung gemeinnütziger Ziele, die auf Leistungserbringer ausgerichtet sind. So finden sich im allgemeinen schwedischen Einkommensteuerrecht für Stiftungen und ideelle Vereinigungen Steuerbefreiungen in Kap. 7 ISL. Auch Weiterbildungsanbieter können ideelle Ziele haben. Dies gilt auch für Vereinigungen, die be-

915 Siehe die Verordnung über Staatsbeiträge für qualifizierende Ausbildungen für Lehrer in Berfsfeldern – Förordning om statsbidrag för behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnen, SFS 2013:60.

916 Siehe beispielsweise Kammarrätten i Jönköping, dom nr. 2956-11, Kammarrätten i Jönköping, Mål nr. 3287-11.

917 Spätestens am 15. April bringt die schwedische Regierung den sog. „Frühjahrsentwurf“ ins Parlament ein, der dann im Juni verabschiedet wird. Der Frühjahrsentwurf enthält die Beurteilung der ökonomischen Situation durch die Regierung und ihre darauf aufbauenden Handlungsleitlinien, siehe hierzu: http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Riksdagens-uppgifter/Beslutar-om-statsbudgeten/Inkomster-utgifter-och-skulder1/Ekonomiska-varpropositionen/ (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

918 Zunächst wird von der Regierung der sog. Haushaltsentwurf eingebracht (Budgetpropositionen) und dann der Staatshaushalt (statsbudget) selbst vom Parlament verabschiedet.

919 Siehe Regeringens Proposition, Proposition 2013/14:100 2014 års ekonomiska vårproposition, Kapitel 6, Übersicht S. 159.

920 Utbildning och universitetsforksning, Proposition 2013/14:100 2014 års ekonomiska vårproposition, Kapitel 6, Übersicht S. 159.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

rufliche Weiterbildung anbieten. So hat der Oberste Gerichtshof[921] entschieden, dass eine Vereinigung, die Weiterbildungen für Zahnärzte zum Selbstkostenpreis anbietet, insoweit als ideelle Vereinigung von der Steuer befreit wird.[922] Entscheidend dafür, ob die gewerbliche Tätigkeit der ideellen Vereinigung besteuert wird, ist aber, ob die Vereinigung mit der gewerblichen Tätigkeit eine Förderung des gemeinnützigen Zieles im Rahmen der vom Staat vorgegebenen gemeinnützigen Ziele verfolgt, oder sich die Tätigkeit aus der Natur der Sache ergibt.[923] Wenn Weiterbildungsmaßnahmen, (auch) durch Gebühren finanziert werden, kann diese Voraussetzung nur selten erfüllt sein, da sich die Gewinne aus der Veranstaltung von an Dritte gerichteten Weiterbildungsmaßnahmen nur selten auf das eng gefasste Ziel der ideellen Vereinigung bezieht. Diese Einschätzung wird auch durch ein Urteil des Obersten Gerichtshofs bestätigt, der (wenn auch noch zur früheren Rechtslage, die aber inhaltlich immer noch gilt)[924] die Durchführung von Auftragsmaßnahmen durch einen Studienverband nicht als privilegierte Erwerbsquelle ansah.[925] Eine Befreiung von der Steuerpflicht sei nicht aus der Natur der Sache gerechtfertigt, auch wenn die gewerblich als Auftragsausbildung durchgeführten Bildungsmaßnahmen dem der Vereinigung zugesprochenen Gemeinwohlzielen nahe lägen.[926]Auch als traditionell steuerbefreite Finanzierungsquelle für einen Studienverband seien die anderweitig finanzierten Bildungsmaßnahmen nicht einzustufen.[927] Lediglich eine Steuerbefreiung in Anknüpfung an die restlichen Tätigkeiten des Studienverbands sei möglich, wenn im Wege einer Schwerpunktbeurteilung die im Einklang mit den staatlichen Gemeinwohlzielen und den Zielen des Verbandes erbrachten Bildungsmaßnahmen überwiegen.[928] Eine Steuerbefreiung von Weiterbildungsmaßnahmen ist also lediglich als Annex zu ideell privilegierten Bildungsmaßnahmen möglich. Ob eine solche Privilegierung vorliegt kann über diese Grundsätze hinaus nur im Einzelfall beurteilt werden.

Eine Objektförderung über Steuervergünstigungen findet aufgrund der europarechtlichen Vorgaben[929] zudem in Bezug auf eine Umsatzsteuerbefreiung statt. Eine Befreiung ist gem. Kap. 4 § 8 Mehrwertsteuergesetz (1994:200)[930] möglich, wenn es sich um eine ideelle Vereinigung handelt und die gewerbliche Tätigkeit 25% der gesamten Tä-

921 Im Originalwortlaut „Regeringsrätten“.

922 RÅ 1998 ref. 10. Die Entscheidung erging noch zu dem zuvor gültigen Einkommensteuergesetz (Lag om statlig inkomstskatt, SFS 1947:576).

923 Siehe Skatteverket, Handledning för stiftelser och ideella föreningar och samfälligheter m. fl. 2012, 2012, S. 144–148.

924 Siehe Skatteverket, Handledning för stiftelser och ideella föreningar och samfälligheter m. fl. 2012, 2012, S. 151: Obwohl eine Schwerpunktbeurteilung der Erwerbsquelle bei gewerblicher Tätigkeit eigentlich nicht mehr vorgenommen wird, findet diese aber immer noch bei der Beurteilung der Gewerbetätigkeit von ideellen Vereinigungen Anwendung.

925 RÅ 2000 ref. 14.

926 A. a. O.

927 A. a. O.

928 A. a. O.

929 Siehe zu diesen oben S. 42.

930 Mervärdeskattelag, SFS 1994:200.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

tigkeit der Vereinigung nicht überschreitet. Auf diese Möglichkeit der Befreiung wird sogar vom Arbeitsförderungsamt hingewiesen.[931]

III. Vergleich der Förderungsleistungen

In beiden Ländern erfolgt sowohl eine Förderung im Rahmen eines Arbeitsförderungssystems für Arbeitslose als auch eine Förderung im Rahmen allgemeiner Subventionsstrukturen. Daher ist ein Vergleich der Förderungsleistungen nach unterschiedlichen Kriterien möglich. Da subjektfördernde Leistungen und objektfördernde Leistungen aufgrund ihrer unterschiedlichen Leistungsempfänger bereits unterschiedliche Ziele verfolgen, folgt auch der Vergleich der Leistungen dieser Aufteilung.

1. Vergleich Subjektförderung

a) Einbettung der Leistungen in die Versicherungen bei Arbeitslosigkeit

In Bezug auf die Einbettung der Förderungsleistungen ist zwischen der Förderung der Weiterbildungsmaßnahme selbst und der Förderung des Einzelnen durch Zahlung von Unterhalt zu unterscheiden.

Hinsichtlich der Einbettung der Maßnahme selbst ist zu konstatieren, dass ein Großteil der arbeitsmarktbezogenen Förderungsleistungen in Deutschland im Rahmen des SGB III und damit im Rahmen der Leistungen der Arbeitslosenversicherung erbracht werden, während in Schweden die arbeitsmarktbezogenen aktivierenden Leistungen außerhalb der Arbeitslosigkeitsversicherung erbracht werden. Damit stellt sich beispielsweise in Schweden das Problem nicht, das in Deutschland unter dem Stichwort der „versicherungsfremden Leistungen“ diskutiert wird, also ob innerhalb der Arbeitslosenversicherung Leistungen außerhalb der Funktionslogik der Versicherung erbracht werden dürfen.[932] Die Sondersysteme der jeweiligen Vergleichsländer für die Arbeitsförderung geben jedoch diesen Unterschied von vornherein vor, da Deutschland Arbeitslosenversicherungsleistungen und Leistungen der Arbeitsförderung verknüpft, Schweden aber nicht.[933] Daher gibt die unterschiedliche Einbettung jeweils nur die systematisch vorgegebene Struktur der Sondersysteme wieder.

Die Unterhaltsleistungen für Einzelne werden in Deutschland ebenfalls im Rahmen einer Arbeitslosenversicherung erbracht, während in Schweden auch der Unterhalt während einer Weiterbildungsmaßnahme außerhalb der Arbeitslosigkeitsversicherung allein

931 Siehe http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/For-anbudslamnare/Mervardesskatt.html (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

932 Siehe nur *Rolfs,* NZS 1998, S. 551.

933 S. o. S. 43 f. und S. 218 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

als staatliche Leistung ausgestaltet ist. Hieran ändert auch die Koppelung an die Beträge der Arbeitslosigkeitsversicherung nichts, mit der der Leistungsempfängerunabhängig von der Quelle der Unterhaltsleistungen in beiden Ländern in gleichem Maße abgesichert ist.

Die Vergleichsländer sehen beide vor, dass mit Zahlung der Unterhaltsleistung während der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme der Arbeitsförderung ein „Verbrauch" des Anspruchs auf die Unterhaltsleistung aus der Arbeitslosenversicherung stattfindet.[934] Beide Vergleichsländer halten also eine Inanspruchnahme der Unterhaltsleistung aus der Arbeitslosenversicherung für angemessen und in diesem Punkt eine Subsidiarität der staatlichen Leistung für richtig. Die Ausgestaltung des Sondersystems Arbeitslosenversicherung spielt hierfür keine Rolle.

Beide Länder haben sich zudem gegen eine zwingende Koppelung der Leistungen entschieden, bei der die Zahlung von Unterhaltsleistungen von der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme abhängig gemacht würde. Lediglich als Option im sog. „Handlungsplan" (im Sozialdienstgesetz auf Anforderung der Behörde), bzw. in der „Eingliederungsvereinbarung" ist eine Verpflichtung des Leistungsempfängers zur vollständigen und disziplinierten Teilnahme möglich. Diese, auch „Learnfare"[935] genannte Koppelung, ist aber schon aufgrund der Attraktivität der Weiterbildungsmaßnahmen und der zusätzlichen Kosten für die Maßnahmen selten als zusätzlicher Anreiz sinnvoll.

b) Handlungsform

aa) Gutscheine

Hinsichtlich der Handlungsform werden in Deutschland sowohl die Leistungen im Rahmen des Sondersystems zur Arbeitsförderung als auch teilweise Leistungen in bundes- und landesrechtlichen Stipendienprogrammen in Form von Gutscheinen erbracht. Dies ist in Schweden nicht der Fall. Interessant ist aber, dass in Schweden früher eine Regelung durch Ausbildungsschecks[936] bestand, diese jedoch mit Beginn des Jahres 1996 aufgehoben wurde.

Fraglich ist, unter welche Leistungsart die Gutscheine einzuordnen sind, ob sie eine Sach- und Dienstleistung, also Naturalleistung, sind oder ob sie eine neue Leistungsart bzw. -form[937] oder nur eine Form der Geldleistung[938] darstellen. Hinsichtlich der bis-

934 Siehe hierzu oben S. 135 f. (Deutschland) und oben S.175 (Schweden).

935 Der Begriff „Learnfare" wird in Parallele zum Begriff „Workfare" jedoch zumeist im Zusammenhang mit der Koppelung von Sozialhilfeleistungen und Schulbesuch gebraucht, siehe z. B. *Dee,* Economics of Education Review 2011, S. 924, 924. Dabei fand in Wisconsin ein Projektversuch der Koppelung statt, der aber negative Ergebnisse zeitigte, was aber wohl auf Umsetzungsprobleme zurückzuführen war, siehe *Ethridge/Percy,* Public Administration Review 1993, S. 340.

936 Förordning om utbildningscheckar, SFS 1994:1079 –aufgehoben mit Wirkung zum 01.01.1996.

937 So im deutschen Recht zu den Bildungsgutscheinen im SGB II § 4 Abs. 1 Nr. 3 SGB II n.F. bzw. § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB XII n.F. der Gesetzgeber; zur Begründung siehe BT-Drs. 17/3404, S. 91.

938 Als Teil des Geldleistungssystems bezeichnet Gutscheine *Grzeszick,* Wohlfahrt zwischen Staat und Markt, 2010, S. 59.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

herigen deutschen Rechtslage ordnete § 10 Abs. 3 S. 2 SGB XII a. F. „Gutscheine und andere unbare Formen der Verrechnung“ den Sachleistungen zu, während § 10 Abs. 3 SGB XII n. F. Geldleistungen, Gutscheine und Sachleistungen unterscheidet, aber Gutscheine und Sachleistungen der Geldleistung gegenüber stellt. In Schweden werden im Arbeitsförderungssystem Leistungen angewiesen,[939] es gibt aber keinen materiell existierenden Gutschein, sondern der Leistungsempfänger kann den jeweiligen Leistungserbringer auswählen, wobei der Zuweisungsbescheid als „Beweis“ für die Leistungszusage fungiert. Über Art und Inhalt der Maßnahme entscheidet dabei der sog. Arbeitsvermittler beim Arbeitsvermittlungsamt. Im Rahmen der Wahl durch den Leistungsempfänger wird dabei das Beschaffungsrisiko nicht dem Leistungsempfänger aufgebürdet.[940] Ob die Leistungszusage wie ein Gutschein funktioniert, hängt dabei vom gewählten System für die einzelne Maßnahme und von der Einordnung des Leistungsberechtigten ab.[941] Eine dogmatische Einordnung findet aber nicht statt.

Unterschiedlich könnte zudem der tatsächliche Ablauf der Leistungserbringung der Leistung sein. Denkbar ist eine Erbringung als Sachleistung oder im Wege der Kostenerstattung. Wendet man die funktionalen Aspekte des Sachleistungsprinzips als Abgrenzungskriterien an,[942] nämlich dass keine Vorfinanzierung und keine Beschaffung durch den Leistungsberechtigten stattfindet, zeigt sich, dass die (deutschen) Gutscheine auf jeden Fall keine Vorfinanzierung durch den Leistungsberechtigten verlangen. Die Beschaffung der Leistung ist dem Leistungsempfänger je nach System nur in Teilen zugeordnet: Er muss die Leistung zwar auswählen. Aufgrund des Gutscheinsystems, in dem die Gutscheine schon aufgrund der Vororganisation werthaltig sind, wird ihm aber bis auf die Auswahl der Leistung und die Inanspruchnahme die Sorge um Finanzierungsbedingungen und um die Abwicklung der Leistung abgenommen. Im Fall des schwedischen Wahlfreiheitssystems wird dem Leistungsempfänger zwar eine Wahlmöglichkeit zur Verfügung gestellt, die Beschaffungsverantwortung fällt bei Nichtwahl jedoch wieder auf den Leistungsträger zurück. Damit ist dem Gutscheinempfänger in beiden Ländern der größte Anteil der Beschaffung abgenommen, beim Zurückfallen des Wahlrisikos an den Leistungsträger sogar die gesamte Beschaffungsverantwortung. Daher sind in beiden Vergleichsländern die Förderungsleistungen in den Sondersystemen der Arbeitsförderung aus funktionalen Gründen als Sachleistung einzuordnen, die deutschen Gutscheine mit geringen Abstrichen. Möglicherweise verlangt eine Einordnung als Sachleistung zwingend das „klassische“ Leistungsdreieck.[943] In diesem Fall könnte man beide Leistungen (Gutschein oder schwedische „Zusicherung“) auch als eigene Leistungsart einordnen. Die Verteilung der Beschaffungsverantwortung in den Vergleichsländern unterscheidet sich aber substantiell.

939 Siehe zu den möglichen subjektfördernden Leistungen unten S. 169 ff.

940 Siehe hierzu ausführlich unten S. 171 und S. 263 f.

941 Siehe zu den Möglichkeiten des Leistungsabrufs in Schweden unten S. 262 ff.

942 S. o. S. 37 ff.

943 S. o. S. 64 und S. 37 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Folgen haben diese Einordnung sowie die Analyse der Verantwortungsverteilung für die Verantwortungszuschreibung an die staatlichen Stellen: Im Unterschied zur reinen Geldleistung wird bei der Ausgabe eines zweckgebundenen Gutscheins dem Leistungsberechtigten einerseits ein bestimmter Leistungsrahmen aufgezwungen, zugleich aber auch die Verpflichtung eingegangen, diesen Leistungsrahmen als Wahlmöglichkeit bereitzustellen, da es nicht Aufgabe des Leistungsberechtigten sein kann, für die „Einlösbarkeit" des Gutscheins zu sorgen.

bb) Steuervergünstigungen

Zudem erfolgt in beiden Ländern eine Subjektförderung im Zuge von Steuererleichterungen. Dabei sind die Erleichterungen in Schweden aber spezifisch auf einzelne Finanzierungssituationen, insbesondere Stipendien, und typisierte Gruppen von Aus- und Weiterbildung zugeschnitten[944] und daher gerade nicht auf alle Weiterbildungsausgaben anwendbar, während in Deutschland über die Absetzung der Werbungskosten beinahe eine Generalklausel für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen geschaffen wurde.[945] Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass Schweden die arbeitsmarktbezogenen Unterhaltsleistungen ausdrücklich nicht steuerrechtlich privilegiert,[946] während Deutschland für diese Leistungen unterschiedliche Grade von Vergünstigungen vorsieht.[947]

c) Leistungsziele

aa) Inhaltliche Typisierung

Die Förderleistungen werden bereits dann in Bezug auf die Zielsetzung grundlegend systematisiert, wenn die Länder eine rechtlich-systematische Trennung der Leistungen zur Weiterbildungsförderung nach „allgemeiner" und „beruflicher" Weiterbildung vornehmen.[948] Beide Vergleichsländer zeigen Ansätze hierzu, insbesondere, da beide Vergleichsländer gesonderte Leistungen zur Weiterbildungsförderung und Weiterbildungsangebote haben, die primär auf die allgemeine Weiterbildung ausgerichtet sind. In Deutschland handelt es sich um die Angebote der Volkshochschulen und teilweise um Angebote, die im Rahmen der Weiterbildungsgesetze der Bundesländer gefördert wer-

944 S. o. S. 185 f.

945 Siehe für Deutschland oben S. 147 f.

946 S. o. S. 185.

947 S. o. S. 149.

948 Unabhängig hiervon ist die Frage, ob sich die Ansätze einer rechtlichen Systematisierung auch auf die Struktur und das Angebot der tatsächlichen Weiterbildungslandschaft auswirken. Kuhlenkamp vertritt, dass zumindest in Deutschland die finanziellen Anreize im Rahmen der Weiterbildungsförderung so gering seien, dass sich keine Auswirkungen auf die tatsächliche Angebotsstruktur zeigen würden, siehe *Kuhlenkamp,* REPORT Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 2007, S. 9, 17 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

den,[949] in Schweden das System der Volksbildung mit Volkshochschulen und Studienzirkeln. Gemeinsam haben diese Angebotsgruppen aber auch, dass sie zwar grundsätzlich die allgemeine Weiterbildung umfassen, eine Förderung von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen im Sinn der vorliegenden Arbeit aber auch außerhalb dieser Systeme bzw. Angebotsgruppen vorliegen kann.[950]

bb) Typisierte Zielgruppen

Die Systematisierung der Leistungen erfolgt zudem über eine Typisierung der Zielgruppen. Funktional zeigen sich sowohl in Deutschland als auch in Schweden folgende geförderte Gruppen: Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte; Studierende (wenn auch in Deutschland nur in Ansätzen) und Einwanderer. Die Gruppe politisch Verfolgter, die allein in Deutschland gefördert wird, ist atypisch und mit der Geschichte Deutschlands zu erklären. Deutschland fördert darüber hinaus auch die Gruppe der älteren Arbeitnehmer ausdrücklich, sowie sehr unterschiedliche Gruppen von Menschen durch Stipendienprogramme.

In Deutschland ist im Bereich der Subjektförderung im Vergleich mit Schweden eine viel größere Differenzierung der einzelnen Förderleistungen und ihrer Tatbestände in Bezug auf die Leistungsziele und damit auf die typisierten Gruppen von Leistungsberechtigten zu beobachten. Dies könnte auf die größere Anzahl von Leistungsfällen zurückzuführen sein, da der Impuls, Gruppen oder Kategorien zu bilden, bei steigender Größe der Gruppe wahrscheinlich größer wird.

cc) Bedarfsabhängigkeit der Leistungen

Auffällig ist, dass in Deutschland stärker auf den Bedarf des Einzelnen, insbesondere auf die finanzielle Bedürftigkeit des Einzelnen abgestellt wird, während in Schweden auch Leistungen existieren, die diese Differenzierung gerade nicht vornehmen, sondern nur auf die Situation des Einzelnen, nicht aber auf seine finanzielle Lage, abstellen. Dies gilt für die Studienhilfe in Schweden, aber insbesondere auch für den sog. Aktivitätsunterhalt.[951] Das Vermögen des Leistungsempfängers oder Einkommen oder Vermögen des Partners einer Unterhaltsgemeinschaft wird für den schwedischen Aktivitätsunterhalt im Gegensatz zu der in Deutschland geltenden Regelung gem. § 19 Abs. 3 SGB II nicht angerechnet.

Diese verschiedene Grundausrichtung der Förderungsleistungen ist im Zweifel kulturell bedingt. Nimmt man wie führende schwedische Politikwissenschaftler an, dass persönliche Erfahrungen mit bedarfsabhängigen sozialrechtlichen Instituten das

949 Siehe zu den Fördervoraussetzungen im Rahmen einiger Weiterbildungsgesetze, die ausdrücklich eine Abgrenzung zur beruflichen Weiterbildung und zur finanziellen Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit vornehmen oben S. 160.

950 Siehe auch oben zur Definition von Weiterbildung, S. 31, zur funktionalen Ausgangssituation S. 23 ff.

951 S. o. S. 175 und S. 178.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

allgemeine zwischenmenschliche Vertrauen verringern,[952] verstärken sich überwiegend bedarfsabhängige und überwiegend nicht bedarfsabhängige Systeme jeweils selbst: Bedarfsunabhängige Systeme führen zu mehr Vertrauen – und umgekehrt bedarfsabhängige Systeme zu weniger Vertrauen. Das geringere Vertrauen führt wiederum zu einem emotionalen Bedürfnis nach klaren und vermeintlich sicheren Regelungen. Dieser Mechanismus könnte erklären, warum in Deutschland mehr unterschiedliche Tatbestände existieren, aber auch die Leistungsvoraussetzungen detaillierter geregelt werden.

dd) Funktionelle Regelungssystematik

Unterschiede machen die nationalen Rechtsordnungen auch darin, auf welche Weise einzelne typisierte Defizite, die mit Weiterbildungsleistungen ausgeglichen werden, berücksichtigt werden. Insbesondere unterscheidet sich die Einordnung als Ziel- bzw. als Querschnittsdefizit.[953] So stellt beispielsweise im Rahmen des Systems des Arbeitsvermittlungsamts die Betreuung von minderjährigen Kindern (durch Alleinstehende) in Schweden ein Zieldefizit, nämlich einen ausdrücklichen Förderungsgrund dar.[954] Dagegen wird in Deutschland die Förderung im Rahmen des § 81 SGB III nur über das Maß des Unterhalts realisiert und damit nur als Querschnittsdefizit berücksichtigt.[955] Auf der anderen Seite stellt das gehobene Alter eines Arbeitnehmers in Deutschland im Rahmen einer Förderung gemäß § 82 SGB III ein Zieldefizit dar, während diese Förderung in Schweden im Rahmen der Leistungen des Arbeitsvermittlungsamts als Querschnittsdefizit nicht differenziert und damit nur allgemein berücksichtigt wird.

ee) Typisierung der jeweiligen Sondersysteme für Langzeitarbeitslose und Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshindernissen

Grundsätzlich nehmen die Arbeitsförderungssysteme die Abgrenzung von der Sozialhilfe in ähnlicher Weise vor. In Schweden werden im Rahmen der weiterbildungsbezogenen Leistungen des Arbeitsvermittlungsamts tatsächlich „nur“ individuell Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit Bedrohte und Langzeitarbeitslose gefördert. Die Förderung nicht oder nur sehr eingeschränkt Erwerbsfähiger erfolgt im Rahmen der von den Kommunen verantworteten Sozialhilfe. In Deutschland ist die Bandbreite der Zielsetzungen der Leistungen der Arbeitsagenturen zwar zunächst deutlich größer. Diese umfassen auch Leistungen mit wirtschaftspolitischer Zielsetzung und begünstigen nicht nur den direkt von der Arbeitslosigkeit Betroffenen. Ob diese im Vergleich zum schwedischen System mangelnde Stringenz der Neigung des deutschen Rechts zur Einzelfallregelung oder

952 So die schwedischen Politikwissenschaftler Bo Rothstein und Staffan Kumlin mit dem Verweis auf empirische Indizien, siehe *Kumlin/Rothstein,* in: Pierre/Rothstein (Hrsg.), Välfärdsstat i otakt, 2003, S. 146, 166.

953 Siehe zu dieser Unterteilung oben S. 53.

954 S. o. S. 177.

955 S. o. S. 135 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

einer grundsätzlich anderen Ausrichtung des Systems der Arbeitsförderung – nämlich auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die auch einen wirtschaftspolitischen und nicht nur einen sozialpolitischen Schwerpunkt haben– geschuldet ist, kann nicht abschließend geklärt werden. Abgesehen von diesem Befund nimmt aber auch das deutsche Rechtssystem die Abgrenzung von der Sozialhilfe über die „Erwerbsfähigkeit" des Einzelnen vor, §§ 7 SGB II, 2 SGB XII. Da Leistungen der deutschen Sozialhilfe aber keine Leistungen zur Förderung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen beinhalten, bleibt das deutsche System der Sozialhilfe außer Betracht.

(1) Typisierung in den Sondersystemen für Langzeitarbeitslose und Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshindernissen

Die Typisierung innerhalb beider nationaler Sondersysteme zur Arbeitsförderung erfolgt durch eine Unterscheidung in „Arbeitslose" und „Langzeitarbeitslose". Dabei werden die Leistungsempfängern und ihre Defizite in unterschiedlicher Weise zugeordnet.[956]

Beide Länder nehmen in ihrem jeweiligen Arbeitsförderungssystem eine Trennung in zwei Gruppen von Arbeitslosen vor. Die erste Gruppe besteht aus denjenigen, die noch nicht so lange arbeitslos sind und/oder keine besonderen zusätzlichen Vermittlungshindernisse haben. Die zweite Gruppe besteht aus denjenigen Arbeitslosen, die bereits einen längeren Zeitraum arbeitslos sind und/oder besondere Vermittlungshindernisse haben. Dabei bestimmt sich die Gruppe der zeitlich definierten Langzeitarbeitslosen sehr ähnlich, nämlich ab Zeitablauf ungefähr eines Jahres.[957] Abweichend erfolgt aber die Bestimmung derjenigen typisierten Leistungsempfänger, die als „unechte" Langzeitarbeitslose dem Regime für Langzeitarbeitslose und für andere Empfänger mit Vermittlungshindernissen zugeordnet werden. Aufgrund der Abgrenzung zum System der Arbeitslosenversicherung im deutschen Sozialrecht werden in Deutschland alle Erwerbsfähigen, die keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB III haben, dem System des SGB II zugeordnet. In Schweden nimmt das Arbeitsmarktprogramm der Aktivitäts- und Entwicklungsgarantie dagegen auch ausdrücklich Leistungsempfänger auf, die – je nach Zuordnungsvoraussetzung – bereits an einem anderen arbeitsmarktpolitischen Programm teilgenommen haben und weiterhin Unterstützung brauchen. Dies gilt auch für Leistungsempfänger der von den Kommunen verantworteten bedarfsabhängigen Versorgungsbeihilfe. Das Aktivitätsprogramm stellt für die Zuordnung also weiterhin auf die Bedarfe des Einzelnen ab. Es handelt sich gerade nicht um ein rein subsidiäres Auffangprogramm.[958] In Deutschland ist primäres Zuordnungsmerkmal zum System des SGB II und seinen Leistungen die Bedürftigkeit. Daher führt der Leistungsbezug selbst zu einer Offenlegung der finanziellen Lage des einzelnen Leistungsempfängers. In

956 Siehe hierzu oben S. 59.

957 In Deutschland gem. § 147 SGB III, siehe oben S. 138; in Schweden (Zuweisung zur Job- und Entwicklungsgarantie) etwas weniger, nämlich 300 Tage, siehe oben S. 177 f.

958 Im Bereich der Sozialhilfe findet eine Zuweisung zu kompetenzerhöhenden Maßnahmen wie auch der restliche Leistungsbezug rein bedarfsabhängig statt, wobei über die Bedarfsabhängigkeit der Sachbearbeiter entscheidet, so dass eine Typisierung, auch aufgrund der unterschiedlichen Behandlung in den Kommunen, nicht möglich ist.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Schweden kann eine Zuordnung zum sog. Aktivitätsprogramm dagegen auch ohne die stigmatisierende Bedürftigkeitsprüfung vorgenommen werden. Dies zeigt, dass der Gesetzgeber mit der Zuordnung bestimmter Gruppen zu einer Leistung bzw. mit der Normierung von gruppenbezogenen Leistungsvoraussetzungen selbst geringere oder größere Stigmatisierung auslösen kann.

(2) Umsetzung der Unterhaltsleistungen

Auch das Zustandekommen von und die Bedingungen für die Inanspruchnahme von Unterhaltsleistungen während der Weiterbildungsmaßnahmen unterscheiden sich entsprechend dieser unterschiedlichen Zielsetzungen. Im Aktivitätsprogramm der schwedischen Arbeitsförderung wird der die jeweilige Maßnahme begleitende Unterhalt als „Aktivitätslohn" konstruiert. Es handelt sich in Schweden also auch bei dem Unterhalt für „unechte" Langzeitarbeitslose um eine zusätzliche, einen Anreiz darstellende, Förderungsleistung, da der Aktivitätsunterhalt nicht bedarfsabhängig gewährt wird. In Deutschland stellt der bedarfsabhängige Unterhalt dagegen keinen auf die einzelne Maßnahme ausgerichteten Anreiz dar.

Beide Länder haben aber gemeinsam, dass eine Kürzung von Unterhaltsleistungen bei Nichtteilnahme an einer vorgesehenen Maßnahme möglich ist. In Deutschland ergibt sich die Kürzungsmöglichkeit aus § 148 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 159 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und 5 SGB III, sowie im Fall der typisierten „Langzeitarbeitslosigkeit" aus § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II. Die Regelung im SGB II entspricht dem Bezug der Sozialhilfe nach dem Sozialdienstgesetz in Schweden, die ebenfalls bedarfsabhängig erfolgt.[959] Wie im System des SGB II in Deutschland kann die Nichtteilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme dabei mit Kürzung der Unterhaltsleistung sanktioniert werden. Eine positive Anreizförderung findet in diesem Bereich also (ebenfalls) nicht statt, wohl aber, wenn – wie in den meisten Fällen – der Leistungsempfänger zu einem arbeitsmarktpolitischen Programm zugewiesen wird und dann aufgrund dieser Zuweisung Unterhalt erhält.

ff) Typisierung im Sondersystem Steuerrecht

Eine Typisierung der Leistungen erfolgt auch bei der Ausgestaltung der steuerrechtlichen Begünstigungen.[960] Sowohl Deutschland als auch Schweden führen eine Subjektförderung durch steuerrechtliche Begünstigungen durch. Dabei finden aber verschiedene Grundmodelle Anwendung.

In Deutschland wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass der Einzelne bzw. die für ihn Unterhaltspflichtigen die beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen finanzieren. Dementsprechend findet eine Subjektförderung im Steuerrecht dergestalt statt, dass als allgemeine Regelung berufliche Weiterbildungskosten als Werbungskosten oder Be-

959 Siehe oben bei der Darstellung der Leistungen der Kommunen im Rahmen des Sozialdienstgesetzes, S. 185.

960 Zur Begründung der Berücksichtigung von Steuervergünstigungen im Rahmen der Untersuchung siehe oben S. 34.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

triebsausgaben absetzbar sind und dass auch der Unterhaltspflichtige Ausgaben, die er für den Unterhaltsempfänger tätigt, absetzen kann.[961]

Dagegen existiert in Schweden im Regelfall eine steuerrechtliche Subjektförderung nicht über reflexhafte Effekte hinaus. Zwar verfolgt auch der schwedische Steuergesetzgeber spezifische Ziele, die über steuergesetzliche Zwecke hinausgehen. Es gibt aber gerade keine allgemein durch jeden Einzelnen beanspruchbare steuerrechtliche Förderung beruflicher Weiterbildung. Vielmehr muss zur allgemein stattfindenden beruflichen Weiterbildung noch ein weiteres typisierendes Merkmal, d.h. ein weiteres typisiertes Defizit, wie eine Behinderung oder die konkrete Gefahr von Arbeitslosigkeit, hinzukommen.[962] Hier schließt sich der Kreis: Auch die berufliche Weiterbildung wird in Schweden zu großen Teilen innerhalb des Bildungssystems bzw. zumindest als integrierter Teil des Bildungssystems gesehen und finanziert. Eine allgemeine individuelle steuerrechtliche Förderung ist nicht nötig und nicht systemgewollt, wenn die berufliche Weiterbildung als Aufgabe des Staates angesehen und finanziert wird.

In beiden Ländern ist die steuerrechtliche Subjektförderung demnach passgenau auf die Förderung und das Bildungssystem des jeweiligen Landes zugeschnitten.

2. Vergleich Objektförderung

a) Handlungsformen und Grundlagen der Leistungen

Auch im Hinblick auf die objektfördernden Leistungen können die Handlungsformen gegenüber gestellt werden. Die Objektförderung der Leistungsanbieter geschieht in beiden Ländern durch Subventionen. Durch diese soll typischerweise ein bereits vorhandenes Eigeninteresse noch zusätzlich gefördert werden. Dies zeigt sich in der oft zu findenden Bedingung, dass eine eigene finanzielle Leistung erbracht wird, also z. B. die Aufbringung eigenen Kapitals[963] gefordert wird. Diese Eigenmittel sichern das tatsächliche Vorhandensein des Eigeninteresses an der Leistung, stellen aber auch einen Beweis für die finanzielle Leistungsfähigkeit des Leistungserbringers dar, sichern also die Strukturqualität der Weiterbildungsmaßnahmen.[964]

Eine sehr verbreitete Form der Finanzierung ist auch die direkte Subvention aus Haushaltsmitteln. Nimmt man an, dass die Weiterbildungsmaßnahmen zur Arbeitsförderung zumindest zum Teil als Investition in das Humankapital des Individuums fungieren, ist bereits fraglich, ob Subventionen im Bildungsbereich aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht sinnvoll sind. *Friedman* verneint dies. Das Individuum müsse nicht

961 S. o. S. 147 f.

962 S. o. S. 185 f.

963 *Neumann,* in: Schulin (Hrsg.), Institutionelle Förderung im Sozialrecht, 1998, S. 7, 10.

964 Siehe zur Sicherung der Strukturqualität von Weiterbildungsmaßnahmen unten S. 275.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

selbst investieren und dies führe zu einer falschen Anreizsituation.[965] Zumindest werden Subventionen aber von Staaten als einfaches Steuerungsmittel eingesetzt, ohne dass auf diese Zweifel eingegangen wird. Subventionen in Schweden werden aber auch in vielen Fällen mit gesetzlicher Grundlage, per Verordnung oder per Gesetz, vergeben. Zwar gibt es auch Subventionen, die nur den sog. Budgetvorschlag der Regierung als Grundlage haben, wobei mit diesen meist eine kurzzeitige Finanzierung und damit ein lediglich kurzzeitiger Steuerungsanreiz bezweckt werden.[966] Insgesamt wird die Finanzierung der einzelnen Träger aber in größerem Umfang als in Deutschland über haushaltsrechtliche Bestimmungen hinaus gesetzlich geregelt.

b) Inhaltliche Typisierung

Die Ausrichtung auf den Leistungserbringer, die die Objektförderung charakterisiert, führt dazu, dass die Leistung gerade nicht in Bezug auf persönliche Defizite typisiert wird. Wie auch oben dargestellt[967], werden die Maßnahmen der Objektförderung nicht auf die einzelne Zielgruppe der Teilnehmer ausgerichtet, sondern vielmehr auf das jeweilige System, in dem der Leistungserbringer die Weiterbildungsmaßnahme erbringt. Und dieses System enthält wiederum jeweils eine bestimmte Form von Leistungen oder bestimmte Weiterbildungsinhalte. Dies gilt in Deutschland für die Förderinstrumente im Rahmen der Weiterbildungsgesetze der Länder, die zu großen Teilen auf Maßnahmen ausgerichtet sind, die sich an der Schnittstelle zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung bewegen, in Schweden für die Maßnahmen der Volksbildung, die ebenfalls nicht zielgerichtet auf bestimmte berufliche Qualifikationen, sondern eben auf die im System angebotenen Maßnahmen ausgerichtet sind. Hier findet also eine Typisierung über inhaltliche Merkmale der Maßnahmen nur sehr begrenzt statt.

c) Verbindlichkeit der Leistungen

Ein Vergleich kann auch hinsichtlich der Verbindlichkeit der Leistungen vorgenommen werden. Beide Länder stellen Leistungen der Objektförderung in den meisten Fällen unter einen Haushaltsvorbehalt.[968] Dabei genießen die Subventionen an die Leistungsanbieter in Schweden aufgrund der vorhandenen gesetzlichen Grundlage größere Ver-

965 *Friedman,* Capitalism and Freedom, 1962, S. 104–105; er führt aus, dass das Individuum bei jeglichen persönlichen Vorteilen die Subvention einfordern werde, ohne auf ein korrektes Kosten-Nutzen-Verhältnis zu achten. Daraufhin müsse der Staat diese Falschverteilung durch Rationierung korrigieren, die zudem zufällig geschehen würde.

966 Dies ergibt sich daraus, dass die ausführenden Verwaltungsagenturen in Schweden nur an die allgemeinen Anweisungen der Regierung sowie an die Zuordnung der Haushaltsposten durch die Haushaltsgesetze gebunden sind (siehe zur Unabhängigkeit der Verwaltung oben S. 163).

967 Siehe die Leistungen der Objektförderung in beiden Vergleichsländern, S. 149 ff. und S. 186 ff.

968 Siehe für Deutschland die Objektförderung in den Weiterbildungsgesetzen der Länder oben S. 157 ff.; in Schweden siehe beispielsweise Kap. 5 § 3 S. 1 der Verordnung über das Berufshochschulwesen (2009:130).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

bindlichkeit. In Deutschland greift außerhalb der Förderung im Rahmen der Weiterbildungsgesetze aufgrund der haushaltsrechtlichen Fundierung der Leistungen nur das Instrument des Gleichbehandlungsgrundsatzes.[969] Damit ist festzustellen, dass in Deutschland sowohl für die Leistungsempfänger als auch die Leistungserbringer die finanzielle Planungssicherheit geringer ist.

d) Strukturelle Einbettung

Auch die strukturelle Einbettung der objektfördernden Leistungen weist Gemeinsamkeiten und Unterschiede auf.

Hinsichtlich der institutionellen Förderung erfolgt in Schweden im Zuge der Förderung als Bildungsmaßnahme der Berufshochschule oder als Maßnahme der Kunst-, Kultur- und bestimmten anderen Ausbildungen[970] eine Koppelung von Anerkennung und Berechtigung zu finanzieller Förderung (also eine Akkreditierung). In Deutschland ist dies zunächst im System des SGB III der Fall. Dort löst die Akkreditierung die Berechtigung zur Einlösung von Gutscheinen aus. Im System der bildungspolitischen institutionellen Förderung, das in Deutschland durch die Länder gestaltet wird, haben einige Bundesländer ebenfalls eine Koppelung vorgesehen.[971] Einen Anspruch auf Förderung wollen die teilweise neu gestalteten Weiterbildungsgesetze jedoch aufgrund der Kürzungen in den Haushalten gerade vermeiden.

Ein weiterer gemeinsamer Punkt bei der Erbringung von objektfördernden Leistungen: Bei der Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen mit öffentlichen Geldern soll in vielen Fällen eine Quersubventionierung von Weiterbildungsmaßnahmen verhindert werden, die dem öffentlichen Interesse nicht entsprechen. Auffällig ist auch, dass beide Vergleichsländer Regelungen bereithalten, um die Finanzierung durch unterschiedliche „Programme", also durch unterschiedliche rechtliche Leistungsgrundlagen, abzugrenzen. Dies dient einerseits, wie bei der Abgrenzung zu nicht-öffentlich finanzierten Maßnahmen, der Verhinderung einer Querfinanzierung, andererseits jedoch auch der Verhinderung einer Doppelfinanzierung der gleichen Maßnahme. Höchstwahrscheinlich spielt auch die Abgrenzung der unterschiedlichen Kompetenzen der leistungsgewährenden Stellen eine Rolle, insbesondere da meist nur eine anteilige Förderung der tatsächlichen Maßnahmekosten erfolgt.

Als roter Faden zieht sich durch die Finanzierungsregelungen zudem die Trennung zwischen gemeinnützigen und gewerblichen Anbietern, die mit einer Bevorzugung von gemeinnützigen Leistungserbringern bei der Subventionierung einhergeht.

969 Ob dies mit der geringeren Klagebereitschaft schwedischer Bürger zusammenhängt, ist wohl nicht zu ergründen.

970 S. o. S. 182 f. und S. 188 f.

971 S. o. S. 160 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

In beiden Vergleichsländern werden die Anbieter in Bezug auf die steuerliche Behandlung im Rahmen der Umsatzsteuer begünstigt.[972] Dies ist aber auf das den beiden Ländern gemeinsame, unionsrechtliche Regelwerk zurückzuführen. Gemeinsam ist dem Steuerrecht beider Staaten zudem auch eine Bevorzugung gemeinnütziger Akteure, wenn das schwedische Steuerrecht Stiftungen und ideelle Vereinigungen privilegiert und das deutsche Steuerrecht öffentliche Träger sowie gemeinnützige Unternehmen als Ausnahmefälle behandelt.[973] In Bezug auf eine direkte Subventionierung der Leistungserbringer könnte eine darüber hinausgehende Bevorzugung zumindest nach europarechtlichen Maßstäben nicht zulässig sein: Eine Bevorzugung gemeinnütziger Leistungserbringer ist nur erlaubt, wenn der jeweilige Staat ihnen im jeweiligen Sozialleistungssystem die gesamte Aufgabe der Leistungserbringung übertragen hat und damit dafür gesorgt hat, dass kein wettbewerbsrelevanter Markt entsteht.[974] Sehr zweifelhaft ist, ob diese Voraussetzungen für diejenigen Förderungsleistungen, die im Speziellen gemeinnützige Anbieter fördern, vorliegen. Dies sind in Deutschland insbesondere Leistungen nach den Weiterbildungsgesetzen der Länder, in Schweden die Förderung für die Volksbildung.[975]

Darüber hinaus darf auch bezweifelt werden, ob die Bevorzugung gemeinnütziger Anbieter durch allgemeine politische Überlegungen begründet werden kann. Gerechtfertigt könnte die Bevorzugung gemeinnütziger Leistungserbringer sein, wenn man annimmt, dass bei deren Handeln allgemein aufgrund der Gemeinnützigkeit am Gemeinwohl ausgerichtet ist. Diese Annahme ist aber aus zwei Gründen fraglich: Einerseits können auch nicht-wirtschaftliche Interessen dem übergreifenden Gemeinwohl *der Gesamtgesellschaft* widersprechen, wenn im Zuge des Anbietens von Weiterbildungsmaßnahmen zugleich eine Interessenvertretung stattfindet. So vertreten beispielsweise Kirchen und Gewerkschaften eigene Werte und Positionen. Zum Zweiten folgen auch gemeinnützige Organisationen mehr und mehr betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, so dass denkbar ist, dass der betriebswirtschaftliche innerorganisatorische Zweck den gemeinnützigen Zweck überdeckt. Eine Bevorzugung gemeinnütziger Leistungserbringer sollte daher nur in geringem Umfang vorgenommen werden.

---

972 Ob eine Steuerbefreiung im Rahmen des Umsatzsteuerrechts tatsächlich zu einer Begünstigung der jeweiligen Leistungen führt, ist jedoch sehr fraglich, da der Leistungserbringer und Unternehmer, der durch die Begünstigung keinen Vorsteuerabzug mehr durchführen kann, die entsprechenden Ausgaben wohl in den Gesamtpreis einbeziehen wird.

973 S. o. S. 191 f. (Schweden) und S. 155 ff. (Deutschland).

974 Siehe *Bieback,* RsDE 2001, S. 1, 28–29; zu natürlichen Ausnahmebereichen im Primär- und Sekundärbildungsbereich siehe nur *Waslander/Pater, et al.,* Markets in education: an analytical review of empirical research on market mechanisms in education, 21.10.1010, S. 64 Ziff. 261 und wohl auch die Europäische Kommission im Fall schwedischer Privatschulen, zitiert in *Wehlander/Madell,* in: Neergaard/Szyszczak, et al. (Hrsg.), Social services of general interest in the EU, 2013, S. 461, 494 f.

975 Siehe zu den Weiterbildungsgesetzen oben S. 157 ff., zur Volksbildung oben S. 189 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

3. Vergleichspunkte, die subjekt- und objektfördernden Leistungen betreffen

a) Zuständigkeiten

Unterschiede in Bezug auf die Zuständigkeiten für die finanzielle Förderung zeigen sich zunächst in der Breite der Verteilung. Zwar sind sowohl in Deutschland als auch in Schweden jeweils die Ämter der Arbeitsförderungssysteme für eine Subjektförderung zuständig. Bereits innerhalb der Systeme gibt es in Deutschland aber eine größere Anzahl von möglichen Tatbeständen, die eine Weiterbildungsförderung regeln, während in Schweden zwar der Weg zur Subjektförderung unterschiedlich, das jeweilige Programm als Förderungsinstrument (nämlich die sog. Arbeitsmarktausbildung) jedoch einheitlich ist. Außerhalb des Arbeitsförderungssystems konzentriert sich in Schweden die Förderung auf einige wenige Förderprogramme (Studienförderung, Förderung im Rahmen der Berufshochschule und der Kunst- und Kulturausbildungen). Dagegen erfolgt in Deutschland gerade keine flächendeckende Weiterbildungsförderung. Dieser „Mangel" an Weiterbildungsförderung, insbesondere die mangelnde Abdeckung durch ein Weiterbildungssystem oder eine Förderung, die dem BAföG entsprechen würde, werden konsequenterweise durch eine Unzahl von Einzelförderungstatbeständen sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene ausgeglichen. Eine Erklärung für die Unterschiede könnten dabei die unterschiedlichen Grundzuständigkeiten im Föderalismus sowie die unterschiedlichen Finanzierungsbedingungen in Deutschland und Schweden sein.[976] Problematisch bei all diesen unterschiedlichen Förderungsmöglichkeiten ist, dass die Möglichkeiten der Förderung aufgrund der sehr unterschiedlichen Zuständigkeiten für den Einzelnen – ob nun Leistungsempfänger oder Leistungserbringer – schwer durchschaubar sind. Dies gilt in besonderem Maße für die deutsche Regelung der Subventionstatbestände, die über fünfzig verschiedene zuständige Anlaufstellen kennt.[977]

b) Zielvorgaben

In Bezug auf die einfachgesetzlichen und allgemeinen Zielvorgaben fällt auf, dass in Schweden über die Verfassungsgesetze hinaus kaum Zielvorgaben in den einzelnen Gesetzen zur Erbringung von Weiterbildungsmaßnahmen und auch allgemein zur Erbringung von Arbeitsförderungsleistungen normiert wurden. Dieser Unterschied zum deutschen Recht könnte sich aus einem Zusammenhang zwischen der Menge der Ziel-

976 Zu den unterschiedlichen Finanzierungsbedingungen aus politikwissenschaftlicher Sicht siehe *Schmidt,* in: Barz (Hrsg.), Handbuch Bildungsfinanzierung, 2009, S. 167, 169 ff.

977 Siehe *Koscheck/Müller, et al.,* Bestandsaufnahme und Konsistenzprüfung beruflicher Weiterbildungsförderung auf Bundes- und Länderebene, 2011, S. 57. Auch der Bericht des BMBF kommt zu dem Ergebnis, dass nicht die Einführung weiterer finanzieller Förderprogramme empfohlen werden kann, sondern vielmehr die Transparenz und Information über die Förderungen verbessert werden sollte, siehe *Koscheck/Müller, et al.,* Bestandsaufnahme und Konsistenzprüfung beruflicher Weiterbildungsförderung auf Bundes- und Länderebene, 2011, S. 56 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

erklärungen und der Einbettung in eine „normative Rechtskultur", bzw. zwischen der Abwesenheit von Zielerklärungen und einer realistischen Rechtskultur erklären.

Zur rechtskulturellen Einbettung gehören auch die vorherrschenden rechtstheoretischen Vorstellungen der schwedischen Juristen, da diese den Umgang mit Rechtsregeln und die juristische Argumentation beeinflussen.[978] Dabei dominierte die schwedische Rechtswissenschaft lange der Rechtsrealismus. Der sog. skandinavische Rechtsrealismus ging davon aus, dass das Recht zur Steuerung der Gesellschaft dient und pragmatisch als Instrument eingesetzt werden sollte.[979] Metaphysische und idealistische Prinzipien ohne ausdrückliche Vorgabe durch den Gesetzgeber finden im schwedischen Rechtsrealismus keinen Platz.[980] Hinzu kommt, dass die Gesetzesmotive sehr stark zur Auslegung der Gesetze herangezogen werden.[981] Damit stehen die Zielerklärungen des Gesetzgebers den eigentlichen Gesetzen fast gleich.[982] Eine weitere Normierung der Ziele in den Gesetzen selbst wird daher wohl nicht als nötig empfunden. Hieraus erklärt sich, dass der schwedische Gesetzgeber und Staat solche idealen Ziele in den Gesetzen auch nicht formuliert, sondern von einer pragmatischen Anwendung der Gesetze im Einzelfall ausgeht.

Im deutschen Recht werden die Gesetze dagegen (im Großen und Ganzen) unter Rekurs auf das Verfassungsrecht und die allgemeinen Zielsetzungen des Gesetzes, und damit auch unter der Annahme eines eigenen „Sinnbereichs des Sollens" ausgelegt.[983] Entsprechend enthalten die deutschen Gesetze auch meistallgemeine Zielsetzungen, normiert in einem „allgemeinen Teil" zu Beginn des Gesetzestextes.

---

978 Dazu, dass dies Auswirkungen auf die praktische Rechtsanwendung hat, siehe die folgenden Fußnoten, sowie *Wiklund,* in: Lundin/Fernlund, et al. (Hrsg.), Regeringsrätten 100 år, 2009, S. 585, 589.

979 Siehe im Überblick *Pfordten,* Rechtsethik, 2011, S. 123 ff.

980 Von einem Einfluss dieser rechtstheoretischen Überzeugungen auf die Rechtsanwendung geht auch *Lando,* Global Jurist Advances 2001, 8 ff. aus, von einem indirekten Einfluss *Kischel,* Rechtsvergleichung, 2015, S. 625 f. Rz. 143 ff.

981 Siehe die Betonung in *Bernitz/Heumann, et al.* (Hrsg.), Finna rätt, 2010, S. 97 ff. und die Bezeichnung als Rechtsquelle, der im internationalen Vergleich ungewöhnlich starke Bedeutung zugeschrieben wird, a.a.O., S. 28. *Lehrberg,* Praktisk juridisk metod, 2010, S. 129–131 diskutiert sogar, ob sich die Gerichte an die Gesetzesmaterialien gebunden fühlen sollten.

982 Siehe *Heyen,* Kultur und Identität in der europäischen Verwaltungsrechtsvergleichung - mit Blick auf Frankreich und Schweden, 2000, S. 28, der von einem "gesetzespositivistischen Umgang mit den Motiven" spricht. Dazu, dass auch diese Heranziehung externer Rechtsquellen auf idealistischen Vorstellungen beruht und der skandinavische Rechtsrealismus daher kein „reiner" Rechtsrealismus ist, siehe *Nielsen,* in: Neergaard/Nielsen, et al. (Hrsg.), The role of courts in developing a European social model, 2010, S. 229, 239 ff.

983 Siehe beispielsweise der in Deutschland stark rezipierte *Hans Kelsen*, Darstellung der rechtstheoretischen Standpunkte bei *Pfordten,* Rechtsethik, 2011, S. 150 ff., wörtliche Formulierung a.a.O., S. 124. Dies entspricht auch der antipositivistischen Grundtendenz der deutschen Jurisprudenz mit der Betonung von naturrechtlichen Grundlagen des Rechts (siehe zu dieser Grundtendenz im Vergleich zur skandinavischen Entwicklung *Modéer,* in: Flodgren/Gorton, et al. (Hrsg.), Vänbok till Axel Adlercreutz, 2007, S. 309, 324 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

c) Entscheidungsspielräume und Überprüfung von Entscheidungen

Unterschiede zeigen sich auch in darin, wie die Entscheidungen über die Leistungsgewährung von der Verwaltung getroffen und überprüft werden. In Deutschland hat sich mit den Rechtsfiguren von „Ermessen" und „Beurteilungsspielraum" im Verwaltungsrecht eine detaillierte Dogmatik dazu entwickelt, welche Entscheidungsbereiche der Verwaltung die Rechtsaufsichtsbehörden und die Gerichte überprüfen können und welche nicht.[984] In Schweden dagegen kontrollieren die Gerichte die Entscheidungen der Behörden kaum inhaltlich. Dies erklärt sich einerseits aus der schwedischen Kultur des Nichtauffallensollens,[985] in der auch das Einfordern von rechtlichen Positionen und Leistungen sozial nicht erwünscht ist. Andererseits hat sich insbesondere für die Überprüfung von Verwaltungsentscheidungeneine Überprüfungsmöglichkeit erst vor kurzem entwickelt.[986]

Insgesamt fällt auf, dass die schwedischen Regelungen weniger differenzierte Angaben zu Voraussetzungen und Rechtsfolgen machen. Sie lassen der ausführenden Verwaltung also bei gleicher Funktion einen größeren Entscheidungsspielraum. Dabei stehen die verschiedenen Spielräume in einem anderen Funktionszusammenhang: Denkt man die Entscheidung in bestimmten einzelnen Entscheidungsschritten, handelt es sich um eine Phasenverschiebung zwischen Gesetzgeber, Ministerium (das in Schweden nur sehr lose Vorgaben macht) und zentralen und lokalen Verwaltungseinheiten.

Eine mögliche Erklärung für diese unterschiedliche Herangehensweise und für die unterschiedliche Verteilung der Spielräume ist neben der historischen Entwicklung auch die Entwicklung der die praktische Rechtsanwendung begleitenden rechtstheoretischen Überzeugungen. Wie oben dargestellt[987] wurde die schwedische Rechtswissenschaft lange vom sog. skandinavischen Rechtsrealismus dominiert. Die Konzentration auf den Rechtsrealismus hat sich zwar verringert, könnte den Umgang mit Rechtsregeln aber immer noch beeinflussen.[988] Zumindest aber wirkt sich der nicht nur im Verfassungsrecht ausgeprägte politische Pragmatismus[989] auch auf die Rechtsanwendung aus.

984 Siehe für einen Überblick zur Funktion des Ermessens nur *Pitschas,* in: Albers/Baer, et al. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2012, S. 1689, 1714 ff. Rz. 41 ff. Siehe ausführlich am Beispiel des § 81 SGB III auch oben S. 130 ff.

985 Das diese Kultur beschreibende sog. Jantelag (Jante-Gesetz) wurde von *Aksel Sandemose*, einem dänischen Schriftsteller, in seinem Roman „En flyktning krysser sitt spor" (1933) formuliert und beschrieben. Es wird auch oft im Zusammenhang mit der schwedischen Kultur, die ebenfalls großen Wert auf den Zusammenhalt der sozialen Gruppe legt, zitiert. Zu Hintergründen und fortdauerndem Einfluss auf die schwedische Gesellschaft siehe *Kylhammar,* in: Björnsson (Hrsg.), Det evigt mänskliga, 1996, S. 204 und *Noack/Wigh,* "Tyst for fan" En studie om Jantelagens existens och kontroll (2007).

986 Siehe *Warnling-Nerep,* Rätten till domstolsprövning & rättsprövning, 2008, S. 29 ff.

987 S. o. S. 206.

988 Ein solcher Einfluss wurde auch von dem modernen schwedischen Rechtsphilosophen Aleksander Peczenik angenommen, siehe *Dessau,* Nationale Aspekte einer transnationalen Disziplin, 2008, S. 134, 141. Siehe auch *Edelstam,* in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE IV, 2009, S. 263, 277 Rn. 38.

989 S. o. S. 125.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

In Deutschland führte die Rezeption von *Savigny*[990] dagegen dazu, dass Juristen auch heute noch immer ein eigenständiges System hinter den konkret bestehenden Rechtsnormen zu konstruieren suchen und zur Argumentation heranziehen. Dabei findet im Rahmen der Idee eines einheitlichen Rechtssystems oft gerade kein Rückbezug auf die Realität und ihre Auswirkungen statt, sondern der Versuch einer abstrakten Regelung, die möglichst genau jeden Einzelfall erfasst. Im Rahmen der pragmatischen Rechtsanwendung nehmen die Behörden in dem ihnen zugesprochenen Vertrauen dagegen eine pragmatische Anpassung des weitgefassteren rechtlichen Handlungsrahmens auf den Einzelfall vor.

d) „Gesetzesvorbehalt"

Unterschiede bestehen auch darin, welche Anforderungen an die rechtlichen Leistungsgrundlagen gestellt werden. Die Frage der Einhaltung des Gesetzesvorbehalts diskutiert die schwedische Rechtswissenschaft (im Gegensatz zu Deutschland[991]) nicht, da sie den Fokus auf andere Probleme legt. Legitimationsfragen werden durchaus problematisiert, jedoch in andere Zusammenhänge gestellt. So könnte eine Diskussion um einen Gesetzesvorbehalt in Schweden im Rahmen der Diskussion um die „Rechtssicherheit"[992] stattfinden. Das übergreifende Konzept, das in Teilen auch dem deutschen Rechtsstaatsprinzip entspricht, verlangt eine rechtlich fundierte Vorhersehbarkeit des Rechts.[993] Dabei fordern die Wissenschaftler aber gerade nicht die formelle Regulierung bestimmter Staatsaufgaben, sondern vielmehr eine Abkehr von verwaltungsinternen oder festgelegten „Checklisten", um mit Konzentration auf die typischen Merkmale des Einzelfalls auch tatsächlich Einzelfallgerechtigkeit herzustellen.[994]

990 Siehe zu den Inhalten seines Arbeitens und seinem Einfluss nur *Meder,* Rechtsgeschichte, 2014, S. 295 ff. sowie *Lahusen,* Alles Recht geht vom Volksgeist aus, 2013.

991 S. o. S. 154 f.

992 Im Originalwortlaut: „Rättssäkerhet".

993 Siehe *Frändberg,* in: Frändberg (Hrsg.), Rättsordningens idé, 2005, S. 283, 288 f., der in dem Beitrag auch auf die deutsche Herkunft dieses Begriffs und des Begriffs „rättsstat" („Rechtsstaat") hinweist und teilweise auch eine Einordnung und Abgrenzung der Begriffe vornimmt.

994 Siehe *Westerhäll,* Den starka statens fall?, 2002, S. 583; *Marcusson,* Förvaltningsrättslig tidskrift 2010, S. 241, 246.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

F. Rechtliche Einbindung bei der Umsetzung der Förderungsleistungen durch Dritte

I. Auswahl der zu vergleichenden Leistungen

Die Auswahl der zu vergleichenden Leistungen für einen Vergleich der Umsetzung der verschiedenen Leistungen kann sowohl unter rein praktischen, aber auch unter untersuchungslogischen Gesichtspunkten erfolgen oder auch beide Aspekte kombinieren.

Unter untersuchungslogischen Gesichtspunkten könnte eventuell nur die Umsetzung von Leistungen erfasst werden, die dazu gedacht sind, dass sie (auch) direkt die Weiterbildungsmaßnahme finanzieren sollen oder können. Im Falle der bloßen Unterhaltszahlung, ohne dass der Weiterbildungsteilnehmer aus dem entsprechenden Betrag auch die Maßnahme finanziert, stellt sich das Problem der Einbindung des Leistungserbringers sowie der Qualität der Leistung nämlich nicht in gleichem Maße. Zwar trifft den jeweiligen Staat immer noch die Verantwortung, Mindestangebote in Bezug auf den Zugang zu Weiterbildung bereitzustellen.[995] Und auch die indirekte Finanzierung über die Unterhaltskosten könnte eine über eine Grundverantwortung hinausgehende Verantwortung für Qualität und Bereitstellung der Angebote auslösen, wenn der Staat durch Unterhaltszahlungen die Inanspruchnahme von Weiterbildungsmaßnahmen fördert. Jedoch ist zumindest eine rechtliche Konstruktion in dieser Hinsicht schwierig und in beiden Vergleichsländern nicht ersichtlich. Daher wird nur die Erbringung von Leistungen erfasst, die direkt die Weiterbildungsmaßnahme finanzieren sollen oder können.

Unter sachlichem und funktionalem Aspekt ist ein Vergleich der Sicherstellung der Einbindung des Leistungserbringers und der Qualität der Maßnahmen besonders interessant, wenn besondere Bedarfe der Leistungsempfänger gefördert werden. Daher werden im folgenden Vergleich nicht alle typisierten Bedarfe erfasst.

In Bezug auf die Förderungsleistungen werden in Deutschland und Schweden bereits verschiedene typisierte Zielgruppen angesprochen.[996] Eine sachliche und funktionale Auswahl fand bereits im Voraus statt, als Leistungen für Menschen mit Behinderung und Leistungen für junge Arbeitnehmer insgesamt ausgeschlossen wurden.[997] Eine atypische Leistung, die sich aus der historischen Sondersituation Deutschlands erklärt, stellt die deutsche Förderung von Maßnahmen nach politischer Verfolgung dar.[998] Beide Länder stellen auch Leistungen für die typisierte Gruppe von Menschen im Strafvollzug zur Verfügung Die Zielsetzung der beruflichen Weiterbildung im Strafvollzug geht aber über die Zielsetzung der Arbeitsmarktintegration und Verbesserung der individuellen Arbeitsmarktstellung hinaus, da mit ihr auch die gesellschaftliche Resoziali-

995 Siehe oben für Deutschland S. 117 f., für Schweden S. 125.

996 Siehe die vergleichende Darstellung oben S. 197 ff.

997 S. o. S. 56 und S. 55.

998 S. o. S. 146.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

sierung und damit Verringerung der Rückfallwahrscheinlichkeit des Gefangenen angestrebt wird.[999] Gleiches gilt für Leistungen, die zusätzlich eine Integration von Ausländern bezwecken: Ihre Zielsetzung geht über die Zielsetzungen der Arbeitsmarktförderung hinaus.[1000] Aufgrund dieser besonderen Zielsetzungen werden diese typisierten Gruppen ebenfalls nicht weiter verfolgt.

II. Vergleichsgrundlage: Einbindung in die Leistungserbringung

Mit Einbindung wird in der vorliegenden Untersuchung die strukturelle Integration Dritter in die Erbringung von Leistungen, die vom Staat finanziert werden, bezeichnet. Die Einbindung ist nötig, sobald der Staat Leistungen direkt oder indirekt finanziert, aber nicht selbst produziert oder ausführt. Dabei kann das Handeln des Staates zur Einbringung Dritter in die Erbringung öffentlicher Aufgaben mit verschiedenen Begriffen belegt werden.[1001] Entscheidend ist aber, auf welche Weise der Staat die Verbindung zwischen dem Leistungsträger, also der finanzierenden öffentlichen Stelle, und dem Leistungserbringer, also dem Weiterbildungsanbieter, herstellt. Die Einbindung kann einerseits durch direkte rechtliche Beziehungen zum Leistungserbringer, andererseits aber auch indirekt durch Anforderungen erfolgen, die die Leistungserbringer erfüllen müssen, um für eine Auswahl durch den Leistungsempfänger und Weiterbildungsteilnehmer in Frage zu kommen. Eine rechtliche Beschreibung ist zunächst über die äußeren rechtlichen Instrumente der Einbindung, also auf die Art und Weise der direkten rechtlichen Einbindung möglich. Sobald die einzelnen indirekten Anforderungen aber ebenfalls rechtliche Bindungen erzeugen, können auch diese „zur Einbindung“ dienen.

---

999 So werden Weiterbildungsmaßnahmen gem. § 7 Abs. 2 StVollzG als Behandlungsmaßnahmen und Teil des Vollzugsplans genannt, sind also Teil der „Behandlung“ zur Resozialisierung des Gefangenen. Siehe auch *Laubenthal,* Strafvollzug 2011, 86 ff. Rn. 157-160.

1000 Siehe zu diesen Leistungen oben S. 54 (Zielgruppe), S. 146 (Deutschland) und S. 179 ff. (Schweden).

1001 Der Begriff der Einbindung ruft das Bild eines geschlossenen Systems hervor, das für die Gesamterbringung von Weiterbildungsmaßnahmen so wohl in keinem Staat gegeben ist (siehe die Überblicksgrafiken zu den Bildungssystemen in Eurydice, Struktur der europäischen Bildungssysteme 2015/2015: Schematische Diagramme, November 2014., abrufbar unter: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/education_structures_DE.pdf (zuletzt abgerufen: 17.04.2016), die zwar nicht auf berufliche Weiterbildungsmaßnahmen eingehen, aber gerade dadurch zeigen, dass diese nicht Teil des Systems sind, mit Ausnahme einiger postsekundärer beruflicher Bildungsmaßnahmen, die aufgrund der Nähe zum System dargestellt werden.). Der Begriff „Beschaffung“ lenkt den Blick hauptsächlich auf den Einkauf von Waren, was für die Dienstleistung Weiterbildungsmaßnahme nicht passt. Bereitstellung schließlich lässt die Eigenerbringung durch den Leistungsträger zu sehr anklingen (xy „stellt eine Maßnahme bereit“). Daher ist der Begriff der Einbindung dennoch auch für eine sehr lose Steuerung wie bei der Steuerung durch reine Objektförderung am besten geeignet.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

1. Einbindungsebenen

Die rechtliche Einbindung der Leistungserbringer erfolgt bei durch den Staat finanzierten Weiterbildungsleistungen, wie auch bei anderen vom Staat erbrachten Leistungen, in drei Ebenen: einer Qualifikationsebene, auf der lediglich eine Qualifizierung der Leistungserbringer geprüft und festgestellt wird, einer Leistungsbereitstellungsebene, die den tatsächlichen Zugang des Leistungserbringers zur Möglichkeit der Leistungserbringung bzw. zum Markt (falls vorhanden) regelt, sowie dem Abruf der Leistung.[1002] Dabei ist die Qualifikationsebene aber nicht zwingend, da eine Überprüfung der Geeignetheit des Leistungserbringers auch auf der konkreten Ebene des Zugangs zum Markt der Leistungserbringung erfolgen kann. Ebenso ist die Ebene des expliziten Zugangs nicht zwingend, bzw. kann mit der Ebene des Abrufs der Leistung zusammenfallen, wenn es sich um einen offenen und nicht um einen künstlich erzeugten, geschlossenen Markt handelt. Gemeinsam ist den verschiedenen denkbaren Zusammensetzungen des Regelungssetzkastens nur, dass rechtliche Einbindung (zum Zweck der Bereitstellung) und Qualitätssicherung der Leistungen auf einer der drei Ebenen geregelt werden müssen.

2. Umsetzung der Einbindung

a) Qualifikationsebene / Voraussetzungsebene

Die Qualifikationsebene enthält alle rechtlichen Instrumente, die inhaltliche Voraussetzungen für die tatsächliche Berechtigung zur Erbringung der Weiterbildungsmaßnahmen enthalten, ohne bereits den Zugang zur Erbringung von Maßnahmen, die öffentlich gefördert werden, zu eröffnen und ohne Leistungsnorm zu sein.[1003] Hiervon zu unterscheiden ist, wie die tatsächlich für die Leistungserbringung notwendigen Voraussetzungen verbindlich festgelegt werden. Dies kann durch eine gesonderte Zertifizierung der Anbieter, aber auch durch allgemeine Anforderungen in einem Instrument einer anderen Ebene stattfinden. Zertifizierung meint dabei die Bestätigung eines externen und unabhängigen Dritten, dass etwas vorher definierten Anforderungen entspricht.[1004] Es handelt sich demnach um die (privat) organisierte, externe Evaluation mit formalem Abschluss[1005].[1006] Eine Statusentscheidung ist mit der Zertifizierung (noch) nicht ver-

1002 Siehe hierzu ausführlich ausschließlich zu Sozialleistungen im deutschen Sozialleistungsrecht *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2011, S. 323, 347 ff. *Schuler-Harms,* VSSR 2005, S. 135, 144 ff. spricht von einer Zulassung in weitem Sinne dadurch, dass ein besonderer Status des Leistungserbringers begründet wird.

1003 *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2011, S. 323, 347.

1004 *Bieback,* Zertifizierung und Akkreditierung, 2008, S. 33.

1005 Abgewandelt aus *Bostelmann,* in: Küchler/Meisel (Hrsg.), Herausforderung Qualität, 2000, S. 126. Diese Unterscheidung ist aber nicht zwingend und passt auf die deutsche Regelung im Weiterbildungsbereich der Arbeitsförderung bereits nicht, da zwar nicht im SGB III, jedoch in der Verordnung über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung – AZAV), BGBl. 2012

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

bunden. Hierin unterscheidet sich die Zertifizierung von der Akkreditierung,[1007] die die Bestätigung mindestens einer besonderen Eigenschaft durch eine anerkannte, meist staatliche oder staatsnahe, Instanz und damit eine Statusentscheidung beinhaltet.[1008]

Unterschiedlich könnte dagegen sein, wie die Zertifizierungen und andere Anforderungen rechtlich umgesetzt werden. Hier könnte einseitig hoheitlich durch materielle Gesetze, aber auch kooperativ eine Verbindlichkeit hergestellt werden;[1009] wobei zu klären bleibt, worin die Gründe für die unterschiedliche rechtliche Behandlung liegen.

Außerdem könnte eine Unterscheidung auf der Qualifikationsebene auch in Bezug darauf getroffen werden, ob sich die Anforderungen „nur" auf Weiterbildungsmaßnahmen beziehen, die mit einer sozialrechtlichen Leistung verbunden sind, oder ob sich die Anforderungen auf alle Weiterbildungsmaßnahmen beziehen, ob mit sozialrechtlicher Zwecksetzung reguliert oder nicht.

b) Formelle Leistungsbereitstellungsebene

aa) Definition und Eigenheiten

Die Bereitstellungsebene[1010] enthält diejenigen Instrumente, mit denen der Zugang zum Markt gewährt wird. Damit ist eine rechtliche gesicherte bzw. zumindest rechtlich nicht beschränkte Berechtigung zum Auftreten auf dem Markt für berufliche Weiterbil-

---

I, 504, die Zugangskontrolle Zertifizierung genannt wird. Dies kann aber auch absichtlich geschehen sein, um eine größere Entfernung vom Staat zu suggerieren. In Schweden werden die Begriffe Zertifizierung und Akkreditierung („ackreditering") oft ebenfalls synonym verwendet, siehe *Gustafsson/Tamm Hallström,* in: Johansson/Lindgren (Hrsg.), Uppdrag offentlig granskning, 2013, S. 107, 108.

1006 Ebenfalls genannt wird als Definition: „Zertifizierung: ist die auf Grund technischer Normung vorgenommene formalisierte Prüfung bzw. Neuordnung der organisatorischen Qualität eines Betriebs", siehe *Creifelds/Weber,* Rechtswörterbuch, 2011, S. 1444, Eintrag Zertifizierung. Inzwischen nennt *Creifelds/Weber,* Rechtswörterbuch, 2014, S. 1518 die Zertifizierung eine „Bescheinigung für Unternehmen über die Einhaltung wesentlicher Rechts- und Technikvorschriften". Diese Definitionen sind aber insbesondere aufgrund des Bezugs auf den technischen Aspekt hier nicht anwendbar.

1007 Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Begriffe Zertifizierung und Akkreditierung teilweise unterschiedlich oder sogar synonym gebraucht werden, so auch *Bostelmann,* in: Küchler/Meisel (Hrsg.), Herausforderung Qualität, 2000, S. 126; die Unterscheidung ist jedoch nicht immer eindeutig.

1008 *Bieback,* Zertifizierung und Akkreditierung, 2008, S. 34; ebenso weites Begriffsverständnis nach *Bostelmann,* in: Küchler/Meisel (Hrsg.), Herausforderung Qualität, 2000, S. 126, der die Akkreditierung als „staatliche oder staatsnahe, öffentlich verantwortete Anerkennung" definiert. *Gustafsson/Tamm Hallström,* in: Johansson/Lindgren (Hrsg.), Uppdrag offentlig granskning, 2013, S. 107, 108 bezeichnen als „ackreditering" das hinter dem Zertifizierungssiegel stehende Verfahren. Dies lässt sich auch aus der Sprachwurzel accréditer – „in Glaubwürdigkeit bringen" ableiten, die darauf hinweist, dass eine Stellung verschafft wird.

1009 Übergreifend im deutschen Recht siehe *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2011, S. 323, 348 ff.

1010 *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2011, S. 323, 347, 351 ff. Der Begriff „Bereitstellungsebene" wird in Bezug auf die hier darzustellenden Weiterbildungsmaßnahmen verwendet, auch wenn aufgrund der anderen Gewichtung der Instrumente, die den Zugang zum Markt regeln, eben nicht die vom Staat geschuldete Bereitstellung von Maßnahmen im Vordergrund steht, sondern die Regulierung eines Marktes, mit dessen Hilfe Gewährleistungspflichten der Staaten erfüllt werden sollen.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

dungsmaßnahmen gemeint, die teilweise beinhaltet, dass bei Inanspruchnahme der jeweiligen Leistung eine Finanzierungsverpflichtung des Leistungsträgers entsteht.[1011]

Mit „Zugang" ist nicht der Zugang der Leistungsempfänger zu den Weiterbildungsmaßnahmen, sondern der Zugang der Leistungserbringer zum Weiterbildungsmarkt, also zur Möglichkeit der Leistungserbringung, gemeint. Da es um die Strukturen der Leistungserbringung und nicht primär um die Voraussetzungen für eine Gewährung an den Einzelnen geht, ist hier der Zugang der Leistungserbringer entscheidend.

Die Ebene des expliziten Zugangs ist nicht zwingend, bzw. kann mit der Ebene des Abrufs der Leistung zusammenfallen, wenn es sich um einen offenen und nicht um einen künstlich erzeugten, geschlossenen Markt handelt. Das ist dann der Fall, wenn keine Zugangsschranken bestehen. Ebenso kann die Ebene des expliziten Zugangs mit der reinen Qualifikationsebene zusammenfallen, wenn die Leistung durch Objektfinanzierung des Weiterbildungsanbieters finanziert wird.

bb) Rechtlicher und tatsächlicher Marktzugang

Ein „Zugang" zu einem Markt ist immer dann zu diskutieren, wenn überhaupt ein Markt besteht und Schranken für den Zugang zu diesem Markt vorliegen.

Hinsichtlich der Schranken für den Zugang ist eine Teilung in zwei Möglichkeiten denkbar: Es gibt eine (rein) rechtliche Zugangsschranke, die für einen bestimmten Markt gilt. Oder aber es gibt keine solche rein rechtliche Schranke, sondern nur eine tatsächliche, beispielsweise über eine finanzielle Förderung, die dann zugleich in Bezug auf die geförderten Maßnahmen die rechtliche Zugangsschranke darstellt.

Die Bereitstellungsebene bzw. Zugangsebene könnte, wenn man nur auf den tatsächlichen, nicht aber auf den rechtlichen Zugang abstellt, ebenfalls zwei Elemente enthalten: Erstes Element ist die auf der Hand liegende Zugangsregulierung durch rechtliche Instrumente, die klassische Zulassung. Zweites Element ist eine kombiniert rechtlich-tatsächliche Marktzugangsschranke. In ihr werden parallel eine Genehmigung zur Erbringung von öffentlich geförderten Weiterbildungsmaßnahmen und der Zugang zu finanziellen Mitteln, um die die Leistungserbringer konkurrieren, geregelt. Das ist der Fall, wenn die staatliche Anerkennung Voraussetzung für den Zugang zu finanzieller Förderung durch den Staat ist.[1012] So kann eine staatliche Anerkennung sowohl Voraussetzung für eine Inanspruchnahme von finanziellen Mitteln durch den Leistungsempfänger, aber auch für die Beantragung und Bewilligung von finanziellen Mitteln für die Leistungserbringer sein.

Diese kombiniert rechtlich-tatsächliche Schranke hängt aber stark davon ab, wie das jeweilige Marktsegment und der jeweilige Markt ausgestaltet sind. Die Finanzierung bzw. Förderung stellt vor allem dann eine Marktzugangsschranke dar, wenn ein Bestehen der Leistungserbringer auf dem Markt ohne Subventionierung nicht möglich ist. Da

1011 Abwandlung und Erweiterung gegenüber *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2011, S. 323, 347. Mit der Zugangsbeschränkung kommt ebenfalls eine besondere Verantwortung für die öffentliche Bereitstellung zum Ausdruck. *Rosen/Windisch,* Finanzwissenschaft, 1997, S. 130 fasst den Begriff weiter und stellt allgemein auf die staatliche Verantwortung für Verfügbarkeit und Qualität ab.

1012 Ob diese Förderung dann als Subjekt- oder Objektförderung erfolgt, ist nicht relevant.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

eine Analyse des jeweiligen Marktsegments für die verschiedenen beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen weit über ein rechtliches Interesse hinausgehen würde, beschränkt sich die Untersuchung auf die rein rechtliche Zugangsschranke, soweit keine offensichtliche Erdrosselung des Unterrichtsbetriebs der jeweiligen Leistungserbringer stattfindet.

cc) Voraussetzungen: Welcher Markt?

Wird die Erbringung der Weiterbildungsmaßnahmen nicht nur einem einzelnen Anbieter übertragen, entsteht ein (wenn auch teilweise beschränkter) Markt. In diesem gilt zunächst der Grundsatz freier Zulassung zu Handel und Gewerbe.[1013] Hinsichtlich dieses Marktes gilt die wirtschaftspolitische Grundsatzentscheidung marktwirtschaftlicher Ordnungen, die in der Anerkenntnis des Wettbewerbsprinzips als Lenkungsinstrument zur Herstellung eines einheitlichen Marktes[1014] besteht.

Ob ein rechtlich definierter Marktzugang derjenigen Leistungsanbieter stattfindet, die die geförderten Weiterbildungsmaßnahmen erbringen, bemisst sich danach, ob eine hierauf bezogene rechtliche Zugangsschranke existiert. Zwar stellen auch allgemeine, z. B. gewerbliche, Vorschriften, eine Schranke dar, diese beziehen sich aber nicht auf den spezifisch funktional ausgerichteten, öffentlich geförderten Markt, sondern auf alle Unternehmen im jeweiligen Staat, die Weiterbildungsmaßnahmen erbringen und damit am allgemeinen Markt für Weiterbildungsmaßnahmen, innerhalb dessen die Anbieter ihre Angebote frei anpassen können, teilnehmen.

Fraglich ist aber, welche Eigenschaften der „Umsetzungs"-Markt hat oder haben muss. Es kann sich schon aufgrund der Unebenheiten der Realität nicht um absolute Konkurrenz handeln. Denkbar wäre eine Anwendung des Konzepts der Workable Competition[1015], das aber leider vom rechtlichen Standpunkt aus nicht beurteilt werden kann, da eine empirische Untersuchung nötig wäre. Bestimmt werden kann dagegen, welche Art von Leistungen der Markt umfasst. Dabei sind in Bezug auf die Weiterbildungsmaßnahmen zwei Märkte denkbar: Ein Markt, der die tatsächlich vom Leistungsträger gewährten und dann auch bezahlten Sozialleistungen umfasst und einen Markt, der vom Leistungsempfänger (oder anderen) bezahlte Weiterbildungsleistungen umfasst, also den regulären privaten Markt der Weiterbildungsleistungen. In tatsächlicher Hinsicht überschneiden sich jedoch die Märkte im Hinblick auf die Leistungserbringer und die Weiterbildungsleistungen, da beide Leistungen im selben Kurs beim selben Leistungserbringer wahrgenommen werden können. Dabei sind im Vergleich zu einheitlichen Modellmärkten Verzerrungen zu beobachten: Erstens ist die Motivation für die Inanspruchnahme der Weiterbildungsleistungen anders als bei „normalen" Märkten, da der Staat entweder ganz oder teilweise die Nachfrage beeinflusst.[1016] Zweitens sind die

1013 Expertenausschuss der OECD für wettbewerbsbeschränkende Praktiken, Marktmacht und Recht, 1970, S. 162 Rn. 415.

1014 *Poeche,* in: Poeche (Hrsg.), Das Konzept der "Workable Competition" in der angelsächsischen Literatur, 1970, S. 9.

1015 A. a. O.

1016 Ähnlich, jedoch mit Bezug auf die Freiwilligkeit der Transaktion im Markt *Dicke/Glismann, et al.,* Der deutsche Markt für berufliche Weiterbildung, 1995, S. 10–11.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

gehandelten Maßnahmen nicht homogen, da sich sowohl die Anbieter als auch die von ihnen angebotenen Produkte stark unterscheiden.[1017] Dennoch ist meist auch eine weitere Regulierung zur Herstellung eines funktionierenden Marktes nötig, schon weil der Staat durch die extensive Subventionierung von Leistungsempfängern und Leistungserbringern marktverzerrend eingreift. Zweites Element zur Herstellung eines funktionsfähigen Marktes ist dann die bereits genannte Regulierung des Zugangs.[1018]

c) Abruf der Leistung

Zuletzt kann auch der Abruf der Weiterbildungsmaßnahme auf unterschiedlichen Wegen erfolgen. Bei der Darstellung der unterschiedlichen Möglichkeiten des Abrufs handelt es sich aber im Gegensatz zu den vorhergehenden Ebenen der Einbindung nicht um eine auf die rechtliche Umsetzung, sondern auf die rechtlich eingekleidete tatsächliche Zugriffsmöglichkeit gerichtete Unterscheidung.

Die Einzelleistung kann vom *Leistungsträger* selbst abgerufen werden – dann ist der Leistungsempfänger nicht beteiligt. Damit käme der Leistungsträger seiner Beschaffungsverantwortung auf direktem Weg nach.

Ruft der *Leistungsempfänger* die Leistung selbst ab, soll dies dazu dienen, die Selbstverantwortung des Leistungsempfängers zu stärken und seine Wahlmöglichkeiten zu erweitern. Dabei trifft den Staat bzw. den Leistungsträger zumindest die Pflicht, diese Wahl zu ermöglichen und zu erleichtern. Die Wahl des Leistungsempfängers kann in verschiedener Weise und Abstufung eingeschränkt sein. Je nach kognitiven, aber auch fachbezogenen Fähigkeiten und Kenntnissen des Leistungsempfängers kann eine persönliche Wahl, eine Wahl durch einen Vertreter oder eine unterstützte Wahl erfolgen.[1019]

Ein Abruf durch den Leistungsempfänger findet auch im Fall der Ausgabe von sog. Bildungsgutscheinen statt. Dabei sollen die Gutscheine durch das Steuerungsinstrument Wettbewerb sowohl marktkonstituierend als auch marktergebniskorrigierend wirken.[1020] Fraglich ist dabei, ob ein Gutscheinsystem überhaupt einen neuen Markt schaf-

---

1017 *Dicke/Glismann, et al.,* Der deutsche Markt für berufliche Weiterbildung, 1995, S. 11 nennen: Gewinnorientierung/Gemeinnützigkeit; Einproduktunternehmen/Vielproduktunternehmen; Nebenerwerb/Haupterwerb; rechtliche Verfasstheit des Unternehmens.

1018 S. o. S. 213.

1019 Personal choice, choice by proxy, supported choice; Kategorien von Terry Carney, Sydney, in der Diskussion zum Gastvortrag "Conditional Income Transfers & Choice in Social Services: A 'New Convergence' or Just More Conditions & More Markets?" am 14.07.2011 im Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik.

1020 Siehe zur Einteilung der wettbewerbsbezogenen Steuerungsinstrumente in marktkonstituierend, marktschützend und marktergebniskorrigierend *Schmidt,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR IV, 2006, S. 885, 889 Rn. 8, entsprechend auch die Einteilung in die Regelungsbereiche Marktstrukturen, Marktverhalten und Marktergebnisse, die *Musil,* Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, 2005, S. 19 wiederum als prägende Faktoren eines wirksamen Wettbewerbs von *Sosnick,* in: Poeche (Hrsg.), Das Konzept der "Workable Competition" in der angelsächsischen Literatur, 1970, S. 153, 164 f. übernimmt.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

fen kann,[1021] oder ob die „alten" Verteilungsmechanismen einfach im Rahmen einer anderen Finanzierungsart weiter bestehen.[1022] Auch dies hängt teilweise davon ab, wie man den jeweiligen Markt abgrenzt.

Bei einer indirekten Einbindung der Leistungserbringer kann der Zugang der Teilnehmer zur Leistung nur durch den Anbieter gewährt werden. Dieser Zugang kann durch verschiedene Regelungen im Verhältnis zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer sichergestellt werden.

3. Mögliche Einflüsse auf die Strukturen

Mit der Förderung der Weiterbildungsmaßnahmen hat der Staat sein gesteigertes Interesse an der Umsetzung der Maßnahmen deutlich gemacht. Fraglich ist aber, ob die rechtlichen Strukturen der Leistungsumsetzung durch Unterschiede im System oder Unterschiede in der Förderungsleistung beeinflusst werden.

So könnte die Art der Förderungsleistung den Aufbau der Leistungsumsetzungsstruktur beeinflussen. Stellt man lediglich auf den Adressaten der Finanzierung ab, ist dies insofern nicht wahrscheinlich als auch eine parallele bzw. gemischte Finanzierung durch Subjekt- und Objektförderung möglich ist.[1023] Das Abstellen auf die Förderung verschiedener Akteure (einmal den Leistungsberechtigten, einmal den Leistungserbringer, oder gar andere) bedingt zwar bereits einen anderen „Förderungsweg" und damit verschiedene Steuerungsstrukturen. Dabei ändert sich im Dreiecksverhältnis aus der Perspektive des Staates lediglich die gedachte Richtung der Förderung: Nun muss nicht die an den Weiterbildungsteilnehmer gerichtete Förderung beim Weiterbildungsanbieter ankommen, damit dieser die Maßnahme durchführt, sondern die Förderung richtet sich an den Weiterbildungsanbieter, wobei die Maßnahme und die Ergebnisse an den Teilnehmer gerichtet sind und bei diesem ankommen sollen. Dabei unterscheidet sich die Situation bei Maßnahmen zur Objektförderung darin, dass lediglich **ein** Ansatzpunkt für die Regulierung gegeben ist, da der Bezugspunkt Teilnehmer nicht zwingend ist, sondern nur optional hinzukommen kann.

Darüber hinaus könnte der Grad der Verbindlichkeit der Förderung eine Rolle spielen: Besteht ein Anspruch des Leistungsempfängers und damit eine Letztverantwortung des Trägers, muss diese Verantwortung auch umgesetzt werden. Eine andere Stufe der Verpflichtung müsste daher auch zu anderen Steuerungsstrukturen und anderen Steuerungsinstrumenten führen. Dennoch können auch die nicht mit Letztverantwortung belegten Maßnahmen in einem Einbindungsmodell dargestellt werden, da sie sich lediglich hinsichtlich des Grades der rechtlichen Verbindlichkeit unterscheiden. Aufgrund dieser Vorüberlegungen wäre nochmals eine Unterscheidung zwischen anspruchsbasier-

1021 *Bieback,* in: Eichenhofer (Hrsg.), Aktivierung und Prävention - Chancen für Effizienzsteigerung in den Sozialleistungsbereichen, 2004, S. 59, 79.

1022 Siehe *Döring,* in: Pies/Leschke (Hrsg.), Milton Friedmans ökonomischer Liberalismus, 2004, S. 86, 94.

1023 Zu den Förderungsleistungen im Rahmen einer Subjekt- und Objektförderung s. o. S. 35 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

ter Leistung und Subvention ohne Anspruch des Einzelnen möglich. Eine Unterscheidung würde damit in Bezug auf die Stufe der Verpflichtung getroffen.

Zudem könnten sich auch die Grundsysteme für die Erbringung der Förderungsleistungen bereits im funktionellen Ablauf unterscheiden. Eine Differenzierung der Grundsysteme könnte z. B. darin liegen, dass einmal eine zwingende Erbringung der jeweils vom Träger ausgesuchten, bestimmten Leistung stattfinden soll, während in den anderen Fällen lediglich die Finanzierung einer vom Leistungsempfänger ausgesuchten Leistung erfolgt. Dies kann aber aufgrund der „Wahlsysteme" für den Leistungsempfänger im System der von den Arbeitsförderungsbehörden erbrachten Maßnahmen in beiden Ländern ebenfalls kein entscheidender Punkt sein. Möglich wäre lediglich zusätzlich eine institutionelle Vorprägung als Einflusspunkt: Entscheidend könnte sein, ob die Maßnahme von einer Behörde in einem System der Arbeitsförderung finanziert wird oder von einer anderen behördlichen Stelle, die kein ausdrückliches, sondern nur ein Nebeninteresse an der Arbeitsförderung und damit ein anderes Nahziel hat.

Schließlich könnte eine die Strukturen bestimmende grundsätzliche Unterscheidung auch darin liegen, dass die einzelnen Leistungen im Zuge verschiedener sozialrechtlicher und verwaltungsrechtlicher Grundsysteme erbracht werden. So könnte es einen Unterschied machen, ob die Leistung in einem System der sozialen Vorsorge, der sozialen Entschädigung oder in einem Hilfs- und Fördersystem erbracht wird. Dabei ist für das System der reinen Förderungsleistung typisch, dass der Staat präventiv auf eine möglicherweise eintretende Bedarfslage eingeht, aber keine genuinen Schutzpflichten aus einer rechtlichen Verpflichtung oder vorhergegangenem Handeln hat.

III. Rechtliche Einbindung zur Erbringung geförderter Weiterbildungsmaßnahmen in Deutschland

1. Organisation der Einbindung: Trennung von Arbeitsmarktpolitik und Bildungspolitik

In Deutschland wird nicht nur die Erbringung der subjektfördernden und objektfördernden Leistungen, sondern auch die rechtliche Einbindung der Leistungserbringer kompetenzrechtlich in Arbeitsmarkt- bzw. Sozialpolitik und Bildungspolitik getrennt. Dies liegt daran, dass jeder finanzierende Leistungsträger die Einbindung der Leistungserbringer nach seinen Anforderungen selbst organisiert. Soweit Weiterbildungsmaßnahmen in anderen Bereichen als diesen beiden finanziert werden, findet keine tatsächliche Einbindung der Dritten, sondern nur eine Finanzierung der Maßnahmen in einem bestehenden System statt.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

a) Arbeitsförderung

Historisch wurden Weiterbildungsmaßnahmen bereits im AVAVG (Gesetz über die Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung)[1024] von dem Vorsitzenden des Arbeitsamts gem. § 137 AVAVG[1025] eingerichtet oder unterstützt oder die Maßnahmekosten übernommen. Es fand also eine Einbindung statt, die im AVAVG jedoch nicht weiter geregelt wurde. Im AFG[1026], das später mit dem Arbeitsförderungs-Reformgesetz[1027] 1997 in das SGB III überführt wurde, wurden Weiterbildungsmaßnahmen dann als freie Maßnahmen, Auftragsmaßnahmen und weiter auch als selbst durchgeführte Maßnahmen angeboten. Es fanden also in der Vergangenheit Weiterbildungsmaßnahmen statt, die das Amt selbst erbrachte.[1028] Außerdem wurden fremderbrachte Maßnahmen eingekauft und gefördert. Zuletzt bestand nach Wegfall der Auftragsmaßnahmen zwischen den Leistungserbringern und den lokalen Ämtern (bereits) keine rechtliche Beziehung mehr, die Arbeitsämter steuerten jedoch über den Umfang der Anerkennungen den Fluss der Teilnehmer. Jetzt bestehen Beziehungen zwischen der Agentur für Arbeit und den Leistungserbringern über das System der Akkreditierung und Zulassung von Trägern und Maßnahmen, sowie über in Einzelfällen (gem. § 16 Abs. 3 lit. a SGB II) mögliche Auftragsmaßnahmen.

b) Bildung

Das Bildungssystem in Deutschland sieht grundsätzlich eine Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure nur in sehr eingeschränktem Maß vor. Es existieren private Schulen, deren Existenz durch Art. 7 Abs. 4 GG sogar auf Verfassungsebene gewährleistet wird. Auch private Hochschulen sind vorhanden und zulässig. Sie haben jedoch seit einiger Zeit immer wieder mit Geldschwierigkeiten zu kämpfen. Eine Ausnahme bilden das Berufsbildungswesen und die Weiterbildung. Dabei sieht das Berufsbildungsrecht keine besonderen Strukturen für eine Einbeziehung von Weiterbildungsanbietern vor, während die Weiterbildungsgesetze der Länder in Teilen Organisationsstrukturen und Anerkennungssysteme für die Weiterbildungsanbieter vorgeben.

1024 S. o. Fn. 117.

1025 Siehe § 137 AVAVG: „Der Vorsitzende des Arbeitsamts kann Veranstaltungen zur beruflichen Fortbildung und Umschulung insofern aus Mitteln der Reichsanstalt einrichten oder unterstützen oder das übliche Schulgeld für die Teilnahme zahlen, als sie geeignet sind, Empfänger von Arbeitslosenunterstützung der Arbeitslosigkeit zu entziehen.“ Zur damaligen rechtlichen Stellung der Leistungsempfänger siehe *Schmitt,* Leistungserbringung durch Dritte im Sozialrecht, 1990, S. 83.

1026 S. o. Fn. 117.

1027 AFRG, vom 24. März 1997, BGBl. 1997 I, 594.

1028 Zu den politischen und gesellschaftlichen Hintergründen dieser Regelungen siehe *Fuchsloch,* in: Füssel/Schuppert (Hrsg.), Bildung im Diskurs, 2008, S. 211, 211–216.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zur Erinnerung: Dritte im Sinne der Untersuchung sind alle Leistungserbringer, die nicht organisatorisch mit dem Leistungsträger identisch sind und nicht als Teil des regulären Bildungssystems handeln.[1029] Die meisten deutschen Weiterbildungsanbieter können aufgrund ihrer Unabhängigkeit gerade nicht einem Kompetenztitel oder Kompetenzbereich zugeordnet werden. Aufgrund der verschiedenen Grundverpflichtungen ist zwischen öffentlich-rechtlichen Stellen und privaten Anbietern zu unterscheiden.

Im Bereich der staatlichen Stellen kann die *Regierung* selbst nicht „Dritte" im Sinne der Untersuchung sein, jedoch ist theoretisch eine Einbeziehung von staatlichen Stellen i. w. S. wie *Kommunen, Landkreisen und Ländern* möglich. *Kommunen* werden in Deutschland zum Beispiel durch das Subventionsprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung „Bildung integriert" einbezogen. Das Programm soll regionales Bildungsmanagement durch öffentlich-private Partnerschaften mit bildungsinteressierten Stiftungen für ausgewählte Kommunen und Landkreise fördern.[1030] Diese Art der Einbeziehung bedeutet aber keine Erbringung durch den Dritten, sondern lediglich eine Beteiligung in der Organisation der Weiterbildungsmaßnahmen. Ebenfalls nicht als „Dritte" erfasst werden *staatliche Schulen* oder *Hochschulen*, wenn es sich um direkte, reguläre Bildungs- und Studiengänge und nicht um spezielle ausgegliederte Maßnahmen zur Weiterbildung handelt. Ausgegliederte Angebote sind jedoch in geringem Umfang vorhanden. So bieten z. B. *Berufsschulen* auch Weiterbildungsmaßnahmen außerhalb des Berufsausbildungssystems an.[1031] An *Hochschulen* findet in Deutschland (über die Infrastrukturfinanzierung hinaus) bisher grundsätzlich wenig extern öffentlich finanzierte Weiterbildung statt, außer bei expliziten Zweitstudiengängen,[1032] sowie nun in Modellprojekten.[1033] Ein Einkauf von solchen Kursen durch öffentliche Auftraggeber ist möglich, wird jedoch nicht gesondert reguliert.[1034] *Volkshochschulen* in Deutschland können als kommunale Einrichtungen organisiert sein, sind aber oft auch als gemeinnützige Gesellschaften mit begrenzter Haftung[1035] oder als GmbH[1036] ausgestaltet. Eine Zwischenstellung nehmen auch die *berufsständischen*

1029 Siehe zur Bestimmung des Dritten oben S. 62.

1030 Siehe die Bekanntmachung von Förderrichtlinien für das Programm „Bildung integriert" vom 27.01.2015, BAnz AT vom 11.01.2008, B6.

1031 Siehe hierzu *Eckert,* R&B 2011, S. 28 zum Tätigwerden von Berufsschulen im System des SGB III aus der Perspektive der privaten Träger als Konkurrenten.

1032 Siehe für ein Beispiel eines kommerziellen Weiterbildungsangebots einer Hochschule nur die MBA-Programme der TU München, http://www.mba.tum.de/ (zuletzt abgerufen:17.04.2016).

1033 *Bilger,* Berufliche Weiterbildung: Die Arroganz der Großen, Süddeutsche Zeitung, 11.03.2010.

1034 Auf die Notwendigkeit einer solchen Regulierung weist auch Hendler hin, siehe *Hendler,* in: Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (Hrsg.), Kultur und Wissenschaft, 2006, S. 238, 256.

1035 Siehe als ein Beispiel unter vielen http://www.leine-vhs.de/index.php?id=4 (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1036 So beispielsweise die VHS München, siehe https://www.mvhs.de/impressum/ (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Kammern[1037] ein, die berufsständische Körperschaften des öffentlichen Rechts darstellen, aber eigene Rechte haben. *Berufsförderungswerke (BFW)* sind auf Ausbildung und Weiterbildung spezialisierte Bildungsunternehmen. Sie können verschiedene rechtliche Organisationsformen annehmen. Die Verbindung zu Leistungen zur beruflichen Rehabilitation ist nicht zwingend[1038], auch wenn die meisten BFW sogar ausschließlich Leistungen zur Rehabilitation anbieten.[1039]

Zudem können Weiterbildungsanbieter als jegliche privatrechtliche Organisationsform verfasst sein. Die privaten Erbringer wiederum können in gemeinnützige Anbieter und kommerzielle Anbieter geschieden werden. Im Bereich von Weiterbildungsmaßnahmen, die gefragt genug sind, um einen Wettbewerb auszulösen (allgemeines Management, Computerkurse, Sprachkurse) finden sich auch rein wirtschaftlich ausgerichtete Unternehmen ohne ideologische Anbindung.

3. Weiterbildungsmärkte in Deutschland

Die Einbindung findet statt, indem den Weiterbildungsanbietern der Zugang zum Markt, also die Möglichkeit, geförderte Weiterbildungsmaßnahmen zu erbringen, eröffnet wird. Dabei unterscheidet sich die Struktur der staatlichen Handlungsinstrumente, die den Zugang regeln, nach Art der Förderungsleistung und nach jeweiliger Abgrenzung des künstlichen Marktes, da nur dort ein Zugang der Weiterbildungsanbieter bestehen kann, wo auch ein Markt besteht oder erzeugt wurde.

Aus sozialen Gründen geförderte Weiterbildungsmaßnahmen spielen nur in bestimmten Marktkonstellationen eine Rolle. Diese Marktkonstellationen lassen sich in Deutschland in verschiedenen Grundsituationen bzw. Marktsituationen darstellen.

a) Arbeitsförderungsmaßnahmen

Im System der Arbeitsförderung besteht der Markt aus denjenigen Weiterbildungsmaßnahmen, die aufgrund Finanzierung (und meist auch Initiative) der Agentur für Arbeit wahrgenommen werden. Dabei wird als Grundmodell in Bezug auf die subjektgeförderten Weiterbildungsmaßnahmen ein künstlicher Markt geschaffen, indem externe sog. FKS eine Zertifizierung der Träger/Weiterbildungsanbieter vornehmen und diese zulassen. Dieses Verfahren gilt im SGB III inzwischen für alle Leistungserbringer,[1040] nach-

1037 In Deutschland beispielsweise für die freien Berufe, sowie allgemeine Industrie- und Handelskammern bzw. Gewerbekammern.

1038 Keine solchen Leistungen erbringt beispielsweise das BFW Berufsförderungswerk Saarland GmbH, siehe *Stallknecht,* in: Balli/Krekel, et al. (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung - wo steht die Praxis?, 2004, S. 167, 167.

1039 *Neueder,* Behinderung und berufliche Rehabilitation in Deutschland und der Schweiz, 2014, S. 198 Fn. 590 m.w.N.

1040 Die Vielfältigkeit der Leistungen der BA führt nun also nicht mehr zu einer Vielfältigkeit der Leistungserbringungsstrukturen (so noch *Bieback,* NZS 2007, S. 505, 508).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

dem es zuerst auf dem Gebiet der Weiterbildungsmaßnahmen getestet worden war. Problematisch ist bei diesem Verfahren zuvorderst die Stellung der Fachkundigen Stellen (FKS), die die Zertifizierung der Träger vornehmen, die Stellung der untergeordneten Normgeber wie dem Zulassungsbeirat gem. § 182 SGB III[1041] sowie die rechtliche Einordnung der Zertifizierung und Zulassung[1042].

b) Fernunterricht

Einen ebenfalls gesondert regulierten Markt stellen berufliche Weiterbildungsmaßnahmen dar, die im Rahmen von Fernunterricht erbracht werden. Dabei ist aber zu beachten, dass diese Regulierung sich nicht auf finanziell geförderte berufliche Weiterbildungsmaßnahmen bezieht, sondern auf den gesamten Markt aller Bildungsmaßnahmen, die als Fernunterricht erbracht werden. Der Markt für Maßnahmen im Fernunterricht stellt also gerade keinen für durch Leistungen geförderte Weiterbildungsmaßnahmen typischen Markt dar.

c) Subventionsmärkte, allgemeiner Markt und Gesamtmarkt

Der „Subventionsmarkt" erfasst alle Maßnahmen, die mit „externen" öffentlichen Geldern erbracht werden.

Fraglich ist darüber hinaus, ob es überhaupt einen allgemeinen Markt für Weiterbildungsmaßnahmen gibt. Als allgemeiner Markt kann dabei derjenige Marktbereich bezeichnet werden, der außer durch allgemeine verbraucherschutz- und gewerberechtliche Vorschriften nicht auf soziale und bildungspolitische Ziele hin reguliert wird; Gesamtmarkt ist derjenige Marktbereich, der alle Weiterbildungsmaßnahmen ohne Unterscheidung der Regulierung und Ziele erfasst. Dabei ist nur der allgemeine Markt als Abgrenzungsbereich interessant, da nur dieser Unterscheidungsmerkmale bereitstellt. Auch Weiterbildungsmaßnahmen, die im allgemeinen Markt erbracht werden, können soziale oder bildungspolitische Ziele verfolgen – dies ist dann aber nicht mehr im Rahmen rechtlicher Unterscheidungsmerkmale nachvollziehbar, sondern nur noch durch die Untersuchung der tatsächlichen Bedingungen und Inhalte.

1041 Soweit der Zulassungsbeirat für einen Bereich noch keine Empfehlungen ausgesprochen hat, gelten die Empfehlungen des Anerkennungsbeirats gem. § 6 AZWV (Verordnung über das Verfahren zur Anerkennung von fachkundigen Stellen sowie zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch (Anerkennungs- und Zulassungsverordnung - Weiterbildung - AZWV), vom 16.06.2004, BGBl. I, 1100) nach der Übergangsregelung des § 7 AZAV fort.

1042 Dieser Themenkomplex spielt in der Arbeit von *Roos,* Die Akkreditierung fachkundiger Stellen und Zertifizierung für Träger von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung im System der Qualitätssicherung nach den §§ 77 ff. SGB III, 2008 ebenfalls eine bedeutsame Rolle. Er legt den Schwerpunkt jedoch auf den Vergleich mit anderen Zertifizierungsverfahren, insbesondere den Sachverständigengutachten beim TÜV.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

d) Zusammenfassung

Auch wenn die Schnittmengen der verschiedenen Märkte für Weiterbildungsmaßnahmen sehr groß sind, lassen sich dennoch drei abgestufte Marktbereiche unterscheiden: Es gibt den allgemeinen Markt, der alle angebotenen Maßnahmen erfasst, den Subventionsmarkt, der in den allgemeinen Markt integriert wird, da außer den Subventionsvoraussetzungen keine Zugangsschranke besteht, und den Markt der Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsförderung, der auch durch eine rechtliche Zugangsschranke begrenzt wird.

4. Ebenen der Einbindung

a) Qualifikations-/Voraussetzungsebene

Der Zugang der Weiterbildungsanbieter zu den oben dargestellten Weiterbildungsmärkten, die möglicherweise geförderte Weiterbildungsmaßnahmen enthalten, kann nach den bereits erläuterten Einbindungsebenen dargestellt werden.[1043] Die Qualifikationsebene enthält dabei die abschließende Überprüfung derjenigen Leistungsvoraussetzungen, die nicht den Zugang zum jeweiligen Marktsegment regeln. Dies setzt voraus, dass die jeweiligen Rechtsnormen, die den Zugang regeln, die entsprechende Qualifikation in Bezug nehmen.

aa) Private Zertifizierungsmöglichkeiten

Eine private Zertifizierung von Weiterbildungsmaßnahmen kann im deutschsprachigen Bereich z. B. durch die DIN ISO-Normen, das EFQM-Modell[1044], die Lernerorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung LQW[1045] oder das Gütesiegel Weiterbildung

1043 S. o. S.211 ff.

1044 Im Rahmen des Total Quality Management, das vor allem durch die European Foundation of Quality Management (EFQM) auf den Bildungsbereich übertragen wurde *Klieme/Tippelt,* ZfPäd / Beiheft 2008, S. 7, 11, werden vor allem Prozessabläufe optimiert. Fraglich ist im Weiterbildungsbereich zum Beispiel, ob sich diese Sicht auf Bildungsprozesse, die stark von den Inhalten abhängen, übertragen lässt. Kritik von pädagogischer Seite behauptet, durch die Qualitätssicherungsprozesse werde pädagogisches Handeln und damit bildungsprofessionelles Handeln ausgegrenzt (*Gonon,* ZfPäd / Beiheft 2008, S. 96, 104 mit der Klage über die Bewegung hin zu einer „Kontrollgesellschaft") – dies ist aber kein belegter Mangel, sondern bloße Behauptung. Vielmehr können pädagogische und professionelle Kriterien in die Qualitätssicherung mit einbezogen werden. Die Autonomie der Handelnden kann aber durch wachsende Handlungsvorgaben tatsächlich eingeschränkt werden.

1045 Das Modell der European Foundation of Quality Management, das aus allgemeinen Qualitätsmanagement auf den Bildungsbereich übertragen wird sowie die LQW-Zertifizierung (Lernerorientierte Qualifizierung in der Weiterbildung) stellen im Weiterbildungsbereich verbreitete Zertifizierungsarten dar. So ließ sich beispielsweise der Sächsische Volksschulverband gem. der Zertifizierung "Lernerorientierte Qualitätstestierung in der Weiterbildung (LQW2)" zertifizieren, die eine Weiterentwicklung des LQW darstellt.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

e.V.[1046] stattfinden. Diese Zertifizierungen haben gemeinsam, dass sie auf die Initiative des Leistungserbringers selbst zurückgehen müssen. Da die Durchführung solcher Zertifizierungen nicht einfach ist und auch auf Erfahrungswissen beruht, hat sich zur Auslagerung des Zertifizierungsaufwands eine regelrechte „Zertifizierungsindustrie" gebildet.[1047] Eine Einbeziehung in den Markt der subventionierten Weiterbildungsmaßnahmen findet dadurch statt, dass die Durchführung von Zertifizierungsmaßnahmen Voraussetzung für den Erhalt der Subvention ist.[1048]

bb) Qualifikation von Weiterbildungsmaßnahmen in Form von Fernunterricht?

Das Fernunterrichtsschutzgesetz[1049] (Fern-USG) erzeugt einen gesonderten Markt, da es in §§ 12, 13 Fern-USG eine nahezu ausnahmslose Zulassungspflicht[1050] für Fernunterrichtsangebote vorsieht. Ausgenommen sind nur sog. Hobbylehrgänge, die sich nicht auf den beruflichen Markt beziehen, § 13 Abs. 1 S. 2 Fern-USG. Jedoch zeigt bereits der Titel des Gesetzes („Schutz der Teilnehmer"), dass primäres Ziel der Verbraucherschutz und nicht die Sicherung einer öffentlichen Aufgabe über diesen Schutzauftrag hinaus ist.[1051] Die Zulassung erfolgt durch die Staatliche Zentralstelle für Fernunterricht (ZFU)[1052], die die Zulassungsentscheidungen gem. § 19 Abs.1 Fern-USG trifft und aufgrund Ihrer entsprechenden Stellung mit Befugnis zum Erlass von Verwaltungsakten und Erhebung von Verwaltungsgebühren als Beliehene handelt.

Eine besondere Stellung nimmt das Bundesinstitut für Berufsbildung (BiBB) ein. Es wird in die Entscheidung über die Zulassung von berufsbildenden Fernunterrichtsmaßnahmen gem. § 19 Abs. 2 S. 2 und S. 3 Fern-USG i. V. m. Art. 9 des Staatsvertrags für das Fernunterrichtswesen[1053] einbezogen und hat daher eine offizielle, auch rechtlich festgelegte Position inne. Zudem werden auch die Vertreter der von der Zulassung betroffenen Weiterbildungsanbieter in die Zulassung eingebunden. So werden beispielsweise die Empfehlungen des Deutschen Fernschulverbandes e.V. (beschlossen auf den

1046 Siehe http://www.guetesiegelverbund.de/ (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1047 Siehe beispielsweise das Unternehmen Certqua (http://www.certqua.de/web/de/index.php, zuletzt abgerufen: 17.04.2016), das auf Basis verschiedener Regelwerke Zertifizierungen anbietet.

1048 So beispielsweise in § 178 Nr. 4 SGB III i. V. m. § 2 Abs. 4 AZAV.

1049 Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht – Fernunterrichtsschutzgesetz (Fern-USG), BGBl. 2000 I, 1670.

1050 *Vennemann* spricht von einer generellen Zulassungspflicht, siehe *Vennemann,* Erläuterungen zum Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht, 2014, zu § 12 Nr. 1.

1051 Fraglich ist aber, ob diese Unterscheidung dazu führt, dass eine ähnlich strikte Zulassungsregelung wie im SGB III im Bereich des Fernunterrichts gerechtfertigt ist. Zwar liegt ein Vergleich mit dem Fern-Absatz-Gesetz nahe, das Fern-USG entstand aber sowohl früher als auch wohl wegen spezifischer Qualitätsmängel im Fernunterricht, die auch später noch Probleme bereiteten, und nicht aufgrund der typischen Gefährdungslage des Verbrauchers (siehe zur Entstehung und Weiterentwicklung des Fern-USG *Storm,* RdJB 1989, S. 188

1052 www.zfu.de (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1053 vom 16. Februar 1978, GV. NRW. 1979, 102.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

jeweiligen Mitgliederversammlungen)[1054] berücksichtigt. Dabei haben die Empfehlungen aber keine rechtliche Bindungswirkung.

Im Bereich der Umsetzung von sozial motivierten Leistungen zur Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen handelt es sich bei der Zulassung zu Fernunterrichtsmaßnahmen um keine Regelung, die den Zugang zum Markt aus sozialen Gründen beschränkt. Vielmehr kommt die Qualifikationsschranke lediglich zusätzlich für Weiterbildungsmaßnahmen im Wege des Fernunterrichts zum Tragen. Es ist also nicht das Merkmal der sozial motivierten Förderung, sondern allein die Art und Weise der Erbringung entscheidend für die Anwendung der Fernunterrichtsschranke. Zwar bleibt ein sozialer Hintergrund bestehen, da jede verbraucherschutzrechtliche Regelung sozialrechtliche Elemente in sich trägt. Der Grund für die Regelung liegt aber nicht beim konkreten Individuum, sondern in der Annahme, dass alle Weiterbildungsteilnehmer an Fernunterrichtsmaßnahmen übergreifend schutzbedürftig sind. Das rechtliche Zugangssystem des Fernunterrichts folgt also nur der eigenen Funktionslogik und existiert als unabhängiges System neben anderen Zugangssystemen.

Teil der Qualifizierungsebene ist die Zulassung von Fernunterricht aber dann, wenn das Vorhandensein der Zulassung selbst wiederum zur Voraussetzung für die Förderung von Maßnahmen gemacht wird, wie im Falle der Festlegung der förderungsfähigen Maßnahmen nach § 3 BAföG.[1055] Bei Maßnahmen, die über das SGB III finanziert werden und Fernunterricht sind, wird eine doppelte Zulassung nötig. Dies erklärt sich daraus, dass die Zulassungen unterschiedlichen Zielen dienen. Im Fall der Akkreditierung der Weiterbildungsanbieter nach dem SGB III geht es um die Sicherung der Sozialleistung, während im Fall des Fernunterrichts „nur" die Qualität im Rahmen des Verbraucherschutzes gesichert wird. Die Zulassung ist zwar ein „scharfes" Instrument, das ändert aber nichts an der Funktion der rechtlichen Regelung.[1056]

cc) Qualifikation im System der Arbeitsförderung

Im System der Arbeitsförderung erfolgt derzeit keine Prüfung der Leistungsvoraussetzungen der Weiterbildungsmaßnahmen, ohne dass hiermit zugleich ein Zugang zum Markt verbunden ist. Daher sind unter den Qualifikationsvoraussetzungen nur solche rechtlichen Instrumente anzutreffen, die den gesamten Markt der Weiterbildungs- bzw. Bildungsmaßnahmen regulieren, wie z. B. die gewerberechtliche oder fernunterrichtsbezogene Zulassung. Eine Ausnahme könnte nur dann eintreten, wenn im Rahmen eines Vergabeverfahrens ein öffentlicher Teilnahmewettbewerb, beispielsweise in einer be-

1054 Einzusehen unter http://www.zfu.de/empfehlungen.html (zuletzt abgerufen: 17.04.2016). Derzeit liegen jedoch zu Qualitätsicherungsthemen keine Empfehlungen vor.

1055 So war früher die Einstufung der Maßnahme als „geeignet" Voraussetzung für eine Förderung nach dem Arbeitsförderungsgesetz, siehe § 41 Abs. 2 AFG i.d.F. vom 01.01.1997; ebenso für eine Förderung durch den Berufsförderungsdienst der Bundeswehr, siehe *Ehmann,* Auswirkungen des Fernunterrichtsschutzgesetzes (FernUSG), 1982, S. 9.

1056 Hauptfunktion des Fern-USG ist wohl die Qualitätssicherung in Verbindung mit dem Verbraucherschutz, siehe auch unten S. 223 f., S. 284, 293 und 304.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

schränkten Ausschreibung gem. § 3 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 VOL/A[1057] oder in einem offenen Verfahren gemäß § 14 VgV[1058], durchgeführt würden. In diesen Fällen prüft die Vergabestelle mit dem Teilnahmewettbewerb in einem ersten Schritt eine Qualifizierung der Bewerber im Ausschreibungsverfahren.

dd) Qualifikation im Rahmen der Weiterbildungsgesetze der Länder

Eine gesonderte Prüfung der Leistungsvoraussetzungen in Bezug auf die Leistungserbringer findet teilweise auch im Rahmen der objektfördernden Leistungen für die Leistungen der Weiterbildungsgesetze der Bundesländer statt, indem auf eine vorgelagerte Akkreditierung als Voraussetzung für die Förderung durch Leistungen der Weiterbildungsgesetze verwiesen wird. Dabei nehmen 12 der 14 landesrechtlichen Weiterbildungsgesetze eine meist Anerkennung genannte Akkreditierung der Weiterbildungsanbieter vor.[1059] Diese Akkreditierung kann lediglich als „Qualitätssiegel" des Landes dienen, wie beispielsweise bei der Anerkennung gem. § 5 Abs. 4 WeitBiFöG BW, oder Voraussetzung für die finanzielle institutionelle Förderung der Anbieter sein. Dabei sind im Verhältnis von Finanzierung und Akkreditierung unterschiedliche Arten der Abhängigkeit denkbar: Die Finanzierung kann die Akkreditierung lediglich voraussetzen, aber nicht (allein) für die Finanzierung entscheidend sein; die Akkreditierung kann aber auch einen Anspruch auf Finanzierung auslösen. Konkret wird z. B. in § 27 Abs. 2 BbgWBG i. V. m. § 2 Abs. 2 WBV Bbg, Ziff. 2, Ziff. 4 RLGrv-WBG die Förderung von Maßnahmen an die Anerkennung der Weiterbildungseinrichtung und zugleich an die Zulassung zur Grundversorgung gekoppelt. In § 17 HWBG wird ein Anspruch für „anerkannte Träger" normiert. In anderen Fällen, so z. B. in § 7 Abs. 2 WBG M-V, wird ausdrücklich festgestellt, dass die Akkreditierung (Anerkennung) keinen Rechtsanspruch auf Förderung auslöst. Meist drückt sich die Koppelung aber darin aus, dass „anerkannte Einrichtungen" als Förderungsberechtigte genannte werden.[1060] Auffällig an diesen Strukturen ist, dass wie im Bereich des SGB III eine Akkreditierung vorgenommen wird, um die Prüfung bestimmter Voraussetzungen auf einer Qualifikationsebene ausgelagert zu prüfen. Dies dient dazu, die Grundvoraussetzungen nicht mehr für jeden neuen

1057 Bestimmungen für die Vergabe von Leistungen Vergabe- und Vertragsordnung für Leistungen (VOL), 1. Abschnitt, Teil A, BAnz. Nr. 196a vom 29.12.2009.

1058 Vergabeverordnung (VgV) vom 12. April 2016, BGBl. I, 624.

1059 Es handelt sich um folgende Ländergesetze: Siehe § 5 Abs. 4 WeitBiFöG BW; §§ 7 ff. BbgWBG, § 4 WBG Bremen, § 6 WBFöG M-V, § 3 NEBG (unter dem Titel „Finanzhilfeberechtigung"), § 15 WbG NRW, §§ 4, 11 WBG RP, §§ 5 f. SWFG, § 5 ErwBiFöG ST, § 3 WBG Sachsen, § 19 WBG SH, § 8 ThürEBG. Dabei ist die Anerkennung des einzelnen Leistungserbringers nicht zu verwechseln mit einer Anerkennung besonderer Landesorganisationen, die zur Verwaltung von Gruppen von Leistungserbringern dienen, siehe bspw. Art. 5 Abs. 2-4 ErwBildFördG BY. Eine Vermischung der beiden Anerkennungsmöglichkeiten von direktem Träger und Landesorganisation sehen §§ 14, 17 HWBG vor.

1060 Siehe ausdrücklich in §§ 5, 6 Abs. 1 WBG Bremen, § 7 Abs. 2 WBGFöG M-V und § 10 Abs. 2 S. 1 SWFG. § 2 ABs. 2 NEBG verlangt die Feststellung der sog. „Finanzhilfeberechtigung", die aber auch eine Akkreditierung darstellt. Siehe auch § 6 Abs. 1 WBG Sachsen i. V. m. § 2 Nr. 1 WbFöVO Sachsen; §§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 1, 7 ErwBildFöG ST; §§ 1-13, 15, 16 ThürEBG.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Förderantrag gesondert prüfen zu müssen. Zu dieser logischen Struktur passt auch, dass die Förderung von Einzelmaßnahmen oder für einzelne Posten oft nicht an die Anerkennung nach dem jeweiligen Weiterbildungsgesetz gekoppelt wird.[1061] Im HWBG und im WbG NRW existiert ein Anerkennungssystem und die Koppelung an die Förderung nur für freie Träger,[1062] bei öffentlichen Trägern wird in diesen Ländern wohl die Regulierung über gesetzliche Vorgaben und die Einbindung in das Verwaltungssystem als ausreichend erachtet.[1063]

ee) Qualifikation durch Verweis auf andere Systeme

Eine vorgelagerte Prüfung von Weiterbildungsmaßnahmen findet auch dann statt, wenn im Rahmen der Normen, die die Förderungsleistungen regeln, auf bereits in einem System geprüfte oder bereitgestellte Bildungsmaßnahmen verwiesen wird.[1064]

Einige der subjektfördernden Förderbestimmungen, so das sog. Aufstiegsstipendium auf Bundesebene, beziehen sich auf Maßnahmen an staatlich anerkannten Hochschulen. Die Zulassung von Hochschulen findet in Deutschland ebenfalls im Wege der Akkreditierung statt, ist aber aufgrund des Schwerpunkts in der Erstausbildung gerade nicht auf weiterführende Studiengänge – oder Studiengänge, die im Zuge einer weiterführenden Berufsausbildung besucht werden – zugeschnitten.[1065]

Eine Sonderstellung nimmt auch das auf die Meisterausbildung ausgerichtete Ausbildungsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) ein.[1066] Das AFBG bezieht sich einerseits auf Maßnahmen, die auf bestimmte Abschlüsse und bestimmte Prüfungen hinführen, stellt aber andererseits auch selbst Anforderungen auf. § 2 AFBG verweist zunächst

---

1061 Siehe z. B. § 6 Abs. 2 WBG Bremen; § 16 WBG RP; § 6 Abs. 2, Abs. 4 WBG Sachsen i. V. m. § 2 Nr. 2 i. V. m. § 1 Abs. 2 Nr. 4, § 8 WbFöVO Sachsen; § 14 ThürEBG. Eine Ausnahme stellen §§ 7, 8 ErwBildFöG ST dar. § 7 ErwBildFöG ST verlangt auch für die Gewährung von Investitionszuschüssen im Ermessenswege eine Anerkennung der Antragsteller, während § 8 ErwBildFöG ST eine Generalklausel für die Gewährung von (allgemeinen und spezifischen) Zuschüssen an nicht anerkannte Anbieter darstellt.

1062 Siehe § 14 HWBG, § 15 Abs. 1 WbG NRW.

1063 Anders aber z. B. in Rheinland-Pfalz. Dort findet eine Anerkennung sowohl für öffentliche Volkshochschulen als auch für freie Träger statt, siehe §§ 4, 8, 11 WBG RP.

1064 Dies wäre in Deutschland im Rahmen derjenigen (sehr seltenen) Weiterbildungsmaßnahmen der Fall, die vom BAföG abgedeckt werden, da auf die bereits zugelassenen Studiengänge und –Maßnahmen verwiesen wird. Da das BAföG aber nur in absoluten Ausnahmefällen eine Förderung beruflicher Weiterbildung darstellt, werden diese Zusammenhänge in der vorliegenden Untersuchung nicht dargestellt, siehe bereits oben S. 250.

1065 Im dortigen Rahmen wird beispielsweise die Bestimmtheit der Akkreditierungsregelungen angezweifelt (siehe nur *Müller-Terpitz,* WissR 2009, S. 116, 127 ff.) oder auch die Verfassungsmäßigkeit des Akkreditierungssystems insgesamt, siehe *Meyer,* NVwZ 2010, S. 1010. Die Entscheidungen zur Akkreditierung von Studiengängen sind aber nicht auf die Akkreditierung der Weiterbildungsanbieter übertragbar, weil sich die Leistungserbringer im Gegensatz zu den Hochschulen nicht auf die grundgesetzlich verbürgte Wissenschaftsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 3 GG berufen können (siehe zur verfassungsrechtlichen Situation bei der Akkreditierung der Hochschulen *Müller-Terpitz,* WissR 2009, S. 116).

1066 Siehe zu Ausrichtung des Gesetzes und enthaltenen Förderungsleistungen oben S. 143.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

auf die Fortbildungsabschlüsse und Fortbildungsordnungen nach dem BBiG (Abs. 1 und 2) und verlagert die Nachweispflicht auf die Weiterbildungsanbieter. § 2a AFBG verweist auf eine mögliche Zertifizierung nach der sog. Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV)[1067] oder auf ein anderes Qualitätssicherungssystem. Geprüft wird die entsprechende Qualifikation des Anbieters im Zuge der Prüfung der „Förderfähigkeit" des Anbieters. Eine über diese Verweise hinaus rechtlich gesonderte Prüfung der Marktzulassung findet aber nicht statt, da gem. § 2a AFBG lediglich noch zu prüfen ist, dass „keine Umstände vorliegen, die der Eignung […] entgegenstehen".

b) Bereitstellungsebene

aa) System der Arbeitsförderung

Die Bereitstellungsebene, die den Zugang zum Markt beinhaltet, besteht im System der Arbeitsförderung in der Zulassung. Dabei handelt es sich um eine rechtliche Zugangsschranke, die nicht mit der Bewilligung der einzelnen konkreten Finanzierung zusammenfällt. Die Zulassung der Weiterbildungsanbieter kann auf einer Zertifizierung durch die sog. FKS beruhen, durch die Bundesagentur für Arbeit im Rahmen einer Einzelzertifizierung direkt vorgenommen werden oder nach einer Vergabe im Einzelfall durch Vertrag vorgenommen werden.

(1) „Zertifizierung" und Zulassung durch die FKS

(a) Verfahrensüberblick für die Akkreditierung

Für die sog. Zertifizierung sind gem. §§ 176, 177 SGB III i. V. m. § 5 Abs. 1 AZAV die sog. FKS zuständig. Diese Zertifizierung ermöglicht im Regelfall einen Zugang zum Markt der von den Agenturen für Arbeit finanzierten Weiterbildungsmaßnahmen.

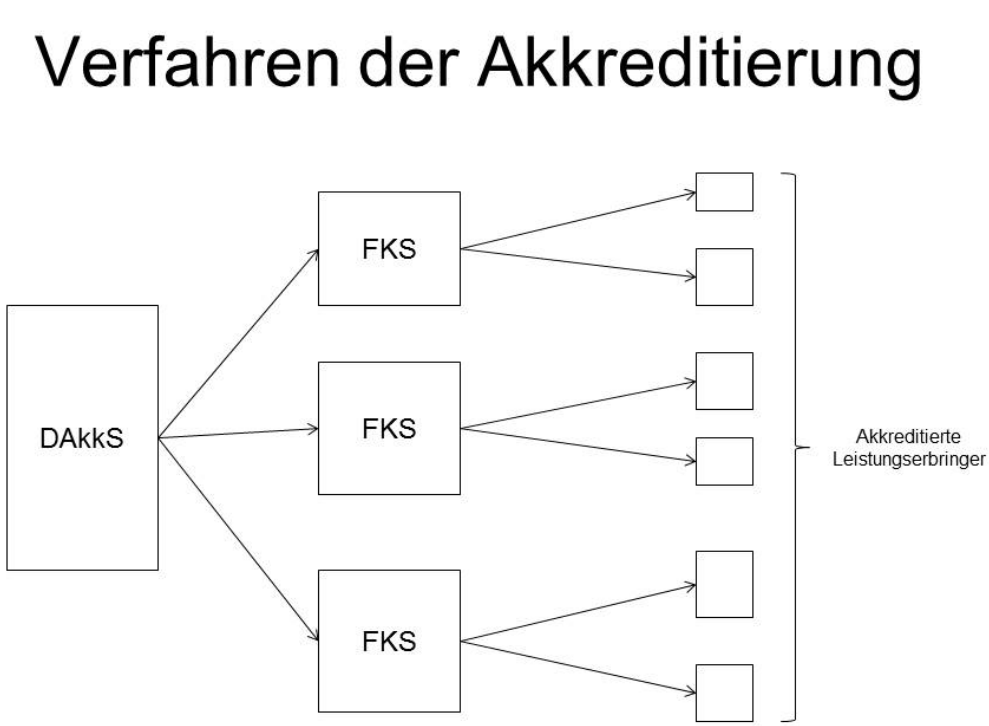
Die FKS wiederum sind gem. §§ 176, 177 SGB III Zertifizierungsstellen, die nach § 177 Abs. 1 S. 1 SGB III akkreditiert sind. Dabei richtet sich die Akkreditierung nach dem Akkreditierungsstellengesetz.[1068] Die allein zuständige deutsche Akkreditierungsstelle ist gem. § 8 Abs. 1 Nr. 3 AkkStelleG i. V. m. § 1 Abs. 1, § 2 S. 1 Nr. 2 d) Ak-

1067 Verordnung über die Voraussetzungen und das Verfahren zur Akkreditierung von fachkundigen Stellen und zur Zulassung von Trägern und Maßnahmen der Arbeitsförderung nach dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch vom 02.04.2012, BGBl. 2012 I, 504. Siehe zu dieser ausführlich unten S. 230 ff. Der Wortlaut des § 2a S. 2 Nr. 1 AFBG verweist dabei noch auf die AZWV, da der Wortlaut nach der Neuregelung der Trägerzertifizierung durch die AZAV noch nicht geändert wurde. Da jedoch mit dem Verweis auf die AZWV die Zertifizierung im System des SGB III in Bezug genommen wird, muss die Norm so ausgelegt werden, dass nun die Zertifizierung im Rahmen der AZAV die zugedachte Funktion erfüllt (siehe ebenso Schaumberg/Schubert, AFBG, § 2a Erl. Abs. 2).

1068 Gesetz über die Akkreditierungsstelle (AkkStelleG) vom 31.7.2009, BGBl. 2009 I, 2625. Die Akkreditierung richtet sich damit nach der zwingenden EU-Verordnung zur Akkreditierung, Verordnung (EG) Nr. 765/2008 vom 09.07.2008.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

kStelleGBV[1069] seit dem 1. Januar 2010 die Deutsche Akkreditierungsgesellschaft GmbH (DAkkS).



(b) Akkreditierung der FKS durch die DAkkS

Um für die sog. Zertifizierung der Leistungserbringer zugelassen zu werden, müssen die FKS zunächst durch die DAkkS akkreditiert werden. Hierfür findet gem. § 177 Abs. 2 und Abs. 3 SGB III i. V. m. § 1 AZAV eine Überprüfung der personellen, finanziellen, strukturellen und fachlichen Geeignetheit der jeweiligen Fachkundigen Stelle statt.

Die jeweilige Zertifizierungsstelle stellt hierfür gem. § 177 Abs. 3 S. 1 SGB III einen Antrag bei der DAkkS, der allgemeinen Akkreditierungsstelle. Die Akkreditierung wird auf längstens fünf Jahre befristet (§ 177 Abs. 3 S. 2 SGB III). Weitere Besonderheiten ergeben sich für das Verfahren der Akkreditierung nicht, auch nicht aus § 1 AZAV.[1070]

1069 Verordnung über die Beleihung der Akkreditierungsstelle nach dem Akkreditierungsstellengesetz (AkkStelleG-Beleihungsverordnung) vom 21. 12. 2009, BGBl. 2009 I, 3962.

1070 Interessant ist dabei aus Sicht der Leistungserbringer die Einbindung der Bildungsverbände in den Zulassungsbeirat. Durch diese Einbindung kann eine zumindest personelle Beteiligung an Zertifizierungsverfahren stattfinden, da der Zulassungsbeirat Empfehlungen aussprechen kann, wobei im Moment noch die Empfehlungen des Anerkennungsbeirats gem. § 6 Abs. 2 S. 2 AZWV gelten. Problematisch ist es jedoch, wenn verschiedene Vorstellungen der Bildungsverbände bestehen, da sich die Bildungsverbände gem. § 182 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 SGB III zur Wahrnehmung ihres Vorschlagsrechts auf einen Vertreter gem. § 182 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 e) SGB III einigen müssen. Zwar wurde in der Begründung zu AZWV als Grund für die Einbeziehung nur genannt, dass die Vertreter

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Für die rechtliche Qualifikation der rechtlichen Stellung der FKS werden vor allem eine rein privatrechtliche Tätigkeit als unabhängige Sachverständige[1071] sowie eine Beleihung vertreten.[1072] Beleihung ist die Betrauung von Privatrechtssubjekten mit der selbständigen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts.[1073] Der Gesetzgeber hat, um die Einstufung als Beleihung zu verhindern, mit Wirkung vom 01.01.2013 in § 177 Abs. 1 S. 2 SGB III sogar in den Gesetzestext aufgenommen, dass es sich um keine Beleihung handele. Damit verweist der Gesetzgeber auf das von ihm gewünschte System eines privatrechtlichen Sachverständigenverfahrens.[1074] Soweit der Gesetzgeber erreichen wollte, dass öffentlich-rechtliche Maßstäbe und Verfahrensgrundsätze nicht anwendbar sind, und verhindern wollte, dass das Handeln der FKS als hoheitliches Handeln eingestuft wird, ist die rein deklaratorische Klassifizierung der Rechtsverhältnisse kein zielführendes Instrument.[1075] Das Rechtsinstitut der Beleihung dient im Grunde nur dazu, auf kurzem Wege eine Zuordnung vornehmen zu können, auf welcher Grundlage und im Rahmen welcher rechtlichen Regelungen das Handeln des Privaten zu beurteilen ist. Entscheidend ist letztlich, wie das Verhalten des Gesetzgebers einzustufen ist, wenn Inhalte und Form der Akkreditierungsverfahren der Deklaration, dass keine Beleihung stattfinde, widersprechen. Das Problem ist, dass sich eine deklaratorische Entscheidung gegen eine Beleihung und eine tatsächliche Entscheidung für eine Beleihung gegenüberstehen.

Für die Einbindung in eine öffentlich-rechtliche Regelungsstruktur spricht, dass die Akkreditierung verpflichtend für den Marktzugang ist.[1076] § 178 SGB III spricht aus-

---

dazu beitragen sollen, dass die Verfahren der AZWV besser den Bedürfnissen der Praxis entsprechen (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Begründung zur AZWV,§ 6 zu Abs. 1), jedoch wird dadurch auch ein tatsächliches Einfallstor für eine Interessenvertretung der beteiligten Leistungserbringer geöffnet. Diese Konstruktion wurde in § 182 SGB III übernommen. Daher gelten die Einwände gegen die Art der Einbeziehung auf im Rahmen des § 182 SGB III.

1071 Auch zur neuen Rechtslage BT-Drucks. 17/6277, S. 107, zu § 177 Abs. 2.

1072 Für eine ausführliche Aufarbeitung der Positionen und eine Beurteilung der einzelnen Punkte, wenn auch noch zur alten Rechtslage, jedoch nur mit wenig materiell-rechtlichen Änderungen, siehe *Roos,* Die Akkreditierung fachkundiger Stellen und Zertifizierung für Träger von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung im System der Qualitätssicherung nach den §§ 77 ff. SGB III, 2008, S. 264–296; *Bieback,* in: Eichenhofer (Hrsg.), Aktivierung und Prävention - Chancen für Effizienzsteigerung in den Sozialleistungsbereichen, 2004, S. 59, 67.

1073 Siehe exemplarisch nur *Groß,* in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Assmann, et al. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, 2012, S. 905, 939 Rn. 89; *Burgi,* in: Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 2006, S. 213 Rn. 24.

1074 Zunächst führte die Gesetzesänderung aber lediglich dazu, dass in Verbindung mit der gleichzeitigen Änderung von § 51 Abs. 2 S. 1 SGG die Streitigkeiten über Zulassungsentscheidungen der FKS nun ohne weitere Qualifikation den Sozialgerichten zugewiesen wurden.

1075 Zu einer ähnlichen Einschätzung kommt auch *Banafsche*, in: Gagel, SGB III, § 176 Rn. 40 ff. (Stand: Dezember 2014). Sie spricht davon, dass die Diskussion noch nicht beendet sei, a.a. O., Rn. 40, und dass der Gesetzgeber sich „in Widerspruch zu den eigenen Maßgaben setze“, a. a. O., Rn. 54. Die von *Hänlein,* SGb 2011, S. 333, 336 geforderte klare Regelung hat der Gesetzgeber also gerade nicht vorgenommen.

1076 Ähnliche Diskussionen werden auch im Rahmen der Akkreditierung von Hochschulstudiengängen geführt, siehe beispielsweise *Mann,* in: Heinig/Langenfeld, et al. (Hrsg.), Aktuelle Probleme des

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

drücklich von einer „Zulassung“ durch die FKS. Außerdem richten sich Akkreditierung und damit auch die Zulassung nach einem ausführlich in SGB III und AZAV geregelten – öffentlich-rechtlichen – Verfahren. Qualitätsprüfung und Zulassungsentscheidung werden nicht getrennt. Widersprüchlich ist auch, dass die DAkkS selbst gem. § 1 Abs. 1 AkkStelleG Beliehene ist. Daher würde es auch naheliegen, die zusätzliche Akkreditierung der dann die Zulassung ausführenden Stellen auch als Beleihung einzustufen. Damit würde die Übertragung der hoheitlichen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben im Rahmen einer Legitimationskette vermittelt. Warum nur das erste Glied dieser Kette in öffentlicher Aufgabenwahrnehmung und mit öffentlichem Rechtsrahmen handeln soll, erschließt sich nicht. Entscheidend muss in diesem Zusammenhang aber die tatsächliche Entscheidung für die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen im Rahmen einer normativ gebundenen Regelungsstruktur sein, da der Rechtsschutz der gegenüberstehenden Leistungserbringer gewährleistet werden muss. In Bezug auf die Grundrechtsbindung kommt es nämlich nur darauf an, dass die beauftragten Stellen eine öffentliche Aufgabe ausführen, nicht aber auf die Rechtsform der ausführenden Einheit.[1077]

Aufgrund der Einstufung der FKS als Ausführende hoheitlicher Aufgaben[1078] haben diese die Grundrechte zu beachten, da sie im Verfahren zu den Leistungserbringern öffentlich-rechtlich handeln.[1079] Dabei haben sie bei der Zulassung des Trägers insbesondere Art. 12 Abs. 1 GG zu beachten[1080], bei der Entziehung/Rücknahme einer Zulassung gem. § 182 Abs. 7 SGB III auch Art. 14 Abs. 1 GG.[1081] Hinzu kommt die Bindung an Art. 3 Abs. 1 GG.[1082]

(c) „Zertifizierung“ nach der AZAV

Die entscheidende rechtliche Zugangsschranke zum Markt der im Arbeitsförderungssystem geförderten Weiterbildungsmaßnahmen bildet im deutschen System die sog. „Zertifizierung“ nach §§ 176, 178, 180 SGB III i. V. m. AZAV, die sowohl die Qualifikation der Leistungserbringer prüft als auch die Zulassung der Leistungserbringer durchführt, die den Zugang zum Markt der SGB III-Weiterbildungsmaßnahmen eröffnet.

Wissenschaftsrechts, 2011, S. 69, 81 ff., umfassend auch *Wilhelm,* Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen der Akkreditierung von Studiengängen, 2009, die in Bezug auf diesen Aspekt auch den Rechtsschutz bei Akkreditierungen diskutiert, siehe a.a.O., S. 333 ff.

1077 Siehe BVerfGE 128, 226 (Fraport). Zwar ging es in der Entscheidung um ein von der öffentlichen Hand beherrschtes Unternehmen, Gleiches muss aber gelten, wenn die private Stelle öffentliche Aufgaben durchführt.

1078 Mit Verweis auf das ausdrücklich vorgesehene Zulassungsentziehungsverfahren so auch *Eicher*, wiedergegeben in *Schmidt,* NZS 2014, S. 576, 579.

1079 *Roos,* Die Akkreditierung fachkundiger Stellen und Zertifizierung für Träger von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung im System der Qualitätssicherung nach den §§ 77 ff. SGB III, 2008, S. 378, noch zur alten, bis auf die Deklaration der Nicht-Beleihung aber inhaltlich identischen Rechtslage.

1080 *Roos,* Die Akkreditierung fachkundiger Stellen und Zertifizierung für Träger von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung im System der Qualitätssicherung nach den §§ 77 ff. SGB III, 2008, S. 378. Siehe auch unten S. 303.

1081 A.a.O., S. 379 f.

1082 Siehe hierzu im Rahmen der Qualitätssicherung unten S. 297 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

(α) Einordnung, Verfahren und Inhalte

Die Terminologie ist dabei etwas verwirrend. Im derzeit gültigen SGB III wird sowohl von Akkreditierungsstellen in Bezug auf die Zulassung der sog. FKS (§ 177 Abs. 1 SGB III) als auch von Zertifizierungsstellen als Bezeichnung der FKS (§ 177 Abs. 2 1. Hs. 1 SGB III) gesprochen. Im alten SGB III wurde die Zugangskontrolle dagegen weder Zertifizierung noch Akkreditierung genannt, sondern nur von einer „Feststellung durch die fachkundige Stelle“[1083] gesprochen. Die alte Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung (AZWV)[1084] sprach dagegen von „Anerkennung“ und „Zertifizierung“ und nannte die FKS dabei „Zertifizierungsstellen“, § 1 AZWV. In Bezug auf die Zulassung der FKS zur Erfüllung der Zertifizierungsaufgabe wird in § 177 Abs. 1 SGB III von „Akkreditierung“ gesprochen. *Roos* geht zunächst von der obigen Differenzierung aus, kommt aber zu anderen Ergebnissen.[1085] In der vorliegenden Arbeit wird zur Unterscheidung der Instrumente, die einen Zugang gewähren, und denjenigen Instrumenten, die lediglich die Voraussetzungen für einen Marktzugang feststellen, die Bestätigung mindestens einer besonderen Eigenschaft durch eine anerkannte Instanz als Akkreditierung bezeichnet.[1086] Daher handelt es sich auch bei der „Zertifizierung“ um eine Akkreditierung. Die Zusammenfassung von Zertifizierung und Zulassung in einem gemeinsamen Verfahren ist dabei gerade typisch für den Vorgang der Akkreditierung.

Die sog. Zertifizierung (im Folgenden: Akkreditierung) durch die FKS findet in zwei Verfahrenssträngen statt. Einerseits werden die Leistungserbringer (die Träger, § 21 SGB III) zugelassen, andererseits die Weiterbildungsmaßnahmen. Das Verfahren kann (zunächst) gemeinsam, aber auch getrennt erfolgen.

Dabei steht bei der Akkreditierung der Leistungserbringer gem. § 178 SGB III die grundsätzliche Bereitstellung des Leistungserbringers im Vordergrund, während die Zertifizierung der Maßnahmen gem. §§ 179, 180 SGB III alleine der Qualitätssicherung dient, da gerade nicht der Weiterbildungsanbieter selbst, sondern die Inhalte der zu erbringenden Leistungen geprüft werden. Da aber auch in Bezug auf die grundsätzlichen Anforderungen an den Leistungserbringer die Qualität der Leistungserbringung in Form der Strukturqualität geprüft wird, wird die inhaltliche Zertifizierung der Leistungserbringer und Maßnahmen im Rahmen der Instrumente zur Qualitätssicherung dargestellt.[1087]

Für die FKS gilt wie für jede funktionale Verwaltungsbehörde, dass sie die im anzuwendenden Gesetz eingeräumten Entscheidungsspielräume ausschöpfen kann ein-

1083 § 84, 85 SGB III a.F.

1084 S. o. Fn. 1041.

1085 Zertifizierung in seinem Sinne wären damit auch die staatsnahen Prüfungsstellen, da die FKS von ihm als Beliehene eingestuft werden, siehe *Roos,* Die Akkreditierung fachkundiger Stellen und Zertifizierung für Träger von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung im System der Qualitätssicherung nach den §§ 77 ff. SGB III, 2008, S. 45 ff.

1086 S. o. S. 212.

1087 Siehe hierzu unten S. 290 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

schließlich der eventuell bestehenden Ermessensvorschriften. Hinsichtlich der Zulassung ist aber zu betonen, dass aufgrund des klaren Wortlauts von § 178 SGB III[1088] kein Ermessen hinsichtlich der Zulassung besteht, sobald der beantragende Leistungserbringer („Träger") die Anforderungen im SGB III und der AZAV erfüllt. Auf tatsächlicher Ebene stellt sich darüber hinaus das Problem, dass die FKS kein eigenes Interesse an einer Zulassung von finanziell besonders günstigen Maßnahmen haben (über die rechtliche Bindung an die AZAV und die allgemeinen Normen des SGB III hinaus).

Da die FKS allein für die Zertifizierung und Zulassung zuständig sind, die öffentlichrechtlichen Festsetzungen folgen, besteht ein Abschlusszwang der FKS hinsichtlich der Verträge zur Zertifizierung.[1089] Der große Unterschied im Vergleich zu der früheren Regelung besteht darin, dass keine kapazitätsbegrenzende Auswahl durch die Arbeitsagenturen oder vertretungsweise durch die FKS erfolgt, also zumindest über die Zertifizierung keine Bedarfssteuerung vorgenommen wird.[1090] Bei vorliegender Zertifizierung ist die Zulassung zwingend.

(β) Verhältnis zum Vergaberecht

Vergaberecht ist bei der Zulassung der Weiterbildungserbringer nicht anzuwenden, da die Akkreditierung der Leistungserbringer nicht als Vergabe einzuordnen ist. Zunächst sind die FKS keine öffentlichen Auftraggeber im Sinne des Vergaberechts. Öffentlicher Auftraggeber im Sinne des § 99 Nr. 2 GWB ist aber zumindest die Bundesagentur für Arbeit.[1091] Es findet im Rahmen der Akkreditierung aber keine ökonomisch motivierte Auswahlentscheidung statt.[1092] Daher erfolgt die Zulassung der Weiterbildungsanbieter auch nicht gegen Entgelt. Bei den Zertifizierungsgebühren handelt es sich um Verfahrensgebühren. Das Vergaberecht ist nicht anzuwenden, weil es daher gemäß § 103 Abs. 1 GWB bereits nicht um einen öffentlichen Auftrag handelt. Da damit das Zertifizierungsmodell in den §§ 176 ff. SGB III als Gegensatz zum Einkaufsmodell normiert wird, ist anzunehmen, dass der Gesetzgeber in diesen Bereichen sogar ein Vergabeverbot bezweckt.[1093] Die ausdrücklichen Ausnahmeregelungen in § 16 Abs. 3a SGB II und § 45 Abs. 3 SGB III bestätigen dies nur.

1088 „ist … zuzulassen", siehe § 178 S. 1 SGB III.

1089 So auch *Roos,* Die Akkreditierung fachkundiger Stellen und Zertifizierung für Träger von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung im System der Qualitätssicherung nach den §§ 77 ff. SGB III, 2008, S. 422 ff.

1090 Wohl aber über die Vergabe der Bildungsgutscheine im Wege der Ermessensentscheidung (siehe oben S. 130 ff.) und im Wege der Bildungszielplanung (siehe sogleich S. 234 ff.)

1091 Siehe *Heinemann,* Die Erbringung sozialer Dienstleistungen durch Dritte nach deutschem und europäischem Vergaberecht, 2009, S. 193–198.

1092 Und nur dies ist für die Frage der Anwendbarkeit des Vergaberechts entscheidend, siehe *Storost,* NZS, S. 82, 85.

1093 Noch zur vorherigen Gesetzeslage siehe *Hänlein,* in: Beschaffung von Sozialleistungen durch Vergabe, SDSRV (60), 2011, S. 111, 120.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

(γ) Rechtsschutz hinsichtlich der Zulassungsentscheidung

Für die Leistungserbringer können die Zulassung und damit die Akkreditierung durch die FKS existenzentscheidend sein. Daher fragt sich, wie die Leistungserbringer gegen eine ablehnende Entscheidung der FKS vorgehen können. Aufgrund der Einstufung der Zertifizierung als Beleihung wurde in der deutschen Literatur und Rechtsprechung vertreten, dass für Streitigkeiten, die die Zulassung bzw. Zertifizierung des Leistungserbringers betreffen, die Sozialgerichte nach § 51 Abs. 1 Nr. 4 SGB III zuständig seien.[1094] Einzig die Bundesagentur für Arbeit trug (immer noch) vor, dass es sich um eine privatrechtliche Zertifizierung nach dem Sachverständigen-Modell handele und daher der Rechtsweg zu den Zivilgerichten eröffnet sei.[1095] Das Bundessozialgericht legte sich in Bezug auf die Einstufung der FKS als Beliehene dagegen nicht fest, sondern stellte auf die entscheidungserheblichen Rechtsgrundlagen ab.[1096] Inzwischen ergibt sich der Rechtsweg aber aus § 51 Abs. 2 S. 1 SGG. Mit dieser Gesetzesänderung hat der Gesetzgeber auf das soeben genannte Urteil des BSG vom 03.08.2011 reagiert und die Rechtswegzuständigkeit damit klargestellt. Problematisch bleibt aber, dass sich dieser Rechtsweg weder aus den §§ 176 ff. SGB III noch aus der AZAV ergibt. Zudem wird den Zulassungsentscheidungen durch die FKS keine Rechtsbehelfsbelehrung hinzugefügt. Der Rechtsweg ist für den Rechtslaien daher weiterhin nicht erkennbar und undurchsichtig geregelt.

(2) Zulassung direkt durch die Bundesagentur für Arbeit, § 177 Abs. 5 SGB III

Nach § 177 Abs. 5 S. 1 SGB III[1097] ist eine Zertifizierung (und damit eine Zulassung) für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen auch direkt durch die Bundesagentur für Arbeit bei Vorliegen eines besonderen arbeitsmarktpolitischen Interesses möglich. Dabei liegt gem. § 177 Abs. 5 S. 2 SGB III ein besonderes Interesse insbesondere bei individuell ausgerichteten Einzelfallmaßnahmen vor.[1098] Diese individuellen Zertifizierungen

1094 Siehe für einen Überblick und eine Auswertung der Meinungen *Roos,* Die Akkreditierung fachkundiger Stellen und Zertifizierung für Träger von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung im System der Qualitätssicherung nach den §§ 77 ff. SGB III, 2008, S. 395. Zur Rechtsprechung siehe SG Mannheim vom 09.02. 2010, Az. S 8 AL 3179/09, juris Rz. 26 ff.; SG Berlin vom 28. 04. 2011, Az. S 198 AL 669/11 ER, juris Rz. 20; LSG Hamburg vom 30.01.2009, Az. L 5 B 3/09 ER AL, juris Rz. 6, LSG Stuttgart vom 10.06.2010, Az. L 3 AL 1230/10, Rz. 15 ff.; LSG Berlin vom 20.08.2010, Az. L 18 AL 185/10 B ER, juris Rz. 3.

1095 Siehe BSG vom 03.08. 2011, SGb 2012, 402, 403, Az. B 11 SF 1/10 R, juris Rz. 3, 26 ff., noch zur Rechtslage vor dem 1. 4. 2012 unter Anwendung der AZWV.

1096 Siehe a.a.O. juris Rz. 15 ff.

1097 Die Zuständigkeitszuweisung wurde nun auf formell-gesetzliche Grundlage gestellt, zuvor hatte § 12 AZWV den gleichen Inhalt.

1098 Im Jahr 2007 wurden laut Vertreter der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit 3 % aller Zulassungen als Einzelfallzulassungen gem. § 12 AZWV durch die Bundesagentur für Arbeit erteilt (siehe Anerkennungsbeirat, Ergebnisprotokoll zur 16. Sitzung des Anerkennungsbeirats am 13. und 14. Februar 2008 in Nürnberg, S. 4, TOP 2 Nr. 5. Für die bis zum 31. Dezember 2005 beginnenden Maßnahmen war aufgrund der Übergangsregelung des § 15 Abs. 1 S. 1 AZWV ohnehin noch die Bundesagentur für Arbeit für die Zulassungen zuständig, soweit noch keine Zertifizierungsstellen bestanden.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

können auch inzident im Zuge der Entscheidung über die Förderung des Leistungsempfängers erteilt werden,[1099] da die Bundesagentur (bzw. die Agenturen) grundsätzlich für die Zulassung zuständig und berechtigt ist. Das vorgeschaltete Verfahren der Zulassung durch gesonderten Verwaltungsakt ist nicht zwingend, da bei Änderung des Gesetzes keine Anhaltspunkte in den §§ 77 ff. SGB III a. F. bestanden, dass die Bundesagentur nicht mehr zuständig sein sollte.[1100] § 177 Abs. 5 SGB III zeigt, dass sogar der Gesetzgeber der Meinung war, dass das Instrument der Akkreditierung unflexibel und schwerfällig ist. [1101]

(3) Bereitstellung bereits durch Bildungszielplanung?

Eine Marktzugangsschranke im Sinne der Bereitstellungsebene könnte auch in der sog. Bildungszielplanung[1102] der Agenturen für Arbeit liegen. Mit der Bildungszielplanung (manchmal auch Qualifizierungsplanung genannt) legen die Agenturen für Arbeit eine Bedarfsplanung vor, die auf dem von ihnen ermittelten aktuellen Qualifikationsbedarf des Marktes beruht. Die Bildungszielplanung wird jeweils für ein Jahr erstellt und enthält nach Berufsfeldern geordnet eine Planung, die folgende Kennzahlen enthält:

- das Bildungsziel (=Berufs- bzw. Qualifizierungsfeld)
- die Qualifizierungsinhalte (genauer Kursinhalt, z. B. Schweißen oder CNC- Programmierung),
- die Zahl der Bildungsgutscheine, die ausgegeben werden sollen (aufgespalten nach Quartalen)
- die Unterrichtsform (Vollzeit, Teilzeit oder berufsbegleitend)
- die maximale Dauer der Maßnahme (in Monaten)
- eine Möglichkeit des Warnhinweises (ob eine Veränderung der Anzahl der Bildungsgutscheine im Jahresverlauf möglich ist)
- unter der Überschrift des Warnhinweises zugleich auch die Antragsvoraussetzungen für eine Bewilligung der Förderung (kaufmännische Grundkenntnisse oder ein Hochschulabschluss)

Damit nimmt die Bildungszielplanung eine stark inhaltliche, aber auch zeitliche und aufgrund der Vornahme durch die einzelnen Agenturen auch räumliche Planung vor. Sie wendet sich, wie sich aus den Webseiten der Agenturen und aus den Inhalten der im Internet veröffentlichten Planung ergibt, sowohl an die Leistungsempfänger als auch an die Weiterbildungsanbieter als Leistungserbringer und soll sowohl den Anbietern als auch den Teilnehmern Planungssicherheit bieten.[1103] Ob dieser Anspruch umgesetzt

1099 BSG, SGb 2011, 330, 332, juris Rn. 19.

1100 So die Argumentation in Bezug auf die §§ 77 ff SGB III a. F. in BSG, SGb 2011, 330, 332, juris Rn. 19.

1101 So auch *J. Neumann*, in: BeckOK, SGB III, § 177 Rn. 10 (Stand: 01.12.2015).

1102 Für Beispiele siehe die Webseiten der jeweiligen Agenturen für Arbeit, z. B. http://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mji4/~edisp/l6019022dstbai654210.pdf (München, zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1103 Für die Anbieter so auch *Zahn*, in: Schönefelder, SGB III, § 9 Rn. 40 (Stand: Dezember 2008).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

wird, ist schon aufgrund des vorläufigen Charakters der Bildungszielplanung und aufgrund der Schwierigkeiten bei der Erstellung von Bedarfsprognosen fraglich.[1104]

Die Bedarfsplanung war bereits in der Gesetzesbegründung[1105] vorgesehen und wird gestützt auf § 9 Abs. 3 SGB III. Soweit die Leistungserbringer von der Bildungsplanung berührt werden, sollen die Agenturen gem. § 9 Abs. 3 S. 2 SGB III die Planung mit diesen rechtzeitig erörtern, womit eine nachhaltige Verbesserung der Weiterbildungsplanung erreicht werden sollte.[1106] Das ist (auch) Ausfluss der Überlegung, dass die faktischen Gegebenheiten des Arbeitsmarktes von den beteiligten Akteuren vor Ort abhängen.[1107] Aufgrund der Orientierung am lokalen Arbeitsmarkt soll eine nachfrageorientierte Steuerung stattfinden.[1108] Dabei handelt es sich aber entgegen dem Wortlaut („erörtern“) in § 9 Abs. 3 S. 2 SGB III aufgrund der reinen Information durch die Veröffentlichung im Internet um eine einseitige Kommunikationsbeziehung zwischen Agenturen und Leistungserbringern.[1109]

Zu der Planung führende Überlegung war zudem, dass die Leistungserbringer auf eine größere Wirtschaftlichkeit hinarbeiten können, wenn sie rechtzeitig über die Planungen informiert werden.[1110] Problematisch ist dabei aber, dass kleine Weiterbildungsanbieter über geringere finanzielle Mittel und personelle Ressourcen verfügen und daher Schwierigkeiten haben zu reagieren, wenn die Bildungszielplanung, die zunächst nur vorläufig, im jeweiligen Planungsjahr geändert wird.[1111] Die Einseitigkeit der Information führt darüber hinaus zu fehlendem Mitspracherecht bei Planung und Maßnahmekonzepten.[1112]

Fraglich ist, wie die Bildungszielplanung rechtlich einzuordnen ist. Aufgrund der von den Agenturen verwendeten Bezeichnung könnte es sich um eine Planung im verwaltungsrechtlichen Sinn handeln. Dieser Begriff findet sich auch in § 9 Abs. 3 S. 2 SGB III wieder, der von einer „Erörterung“ der „Planung“ spricht. Die verwaltungsrechtliche Planung tritt jedoch in vielen Formen auf. Eine verfahrensrechtlich speziell geregelte Planung wie z. B. bei der Planfeststellung im Baurecht liegt nicht vor. Die Rechtsform hängt stark von der Wirkung der Planung ab. Dabei können Pläne informativ bzw. indi-

1104 BT-Drucks. 16/505, S. 91 Sp.1; daher berücksichtigen die Bildungszielplanungen zumeist auch nur kurzfristige Bedarfe des lokalen Arbeitsmarktes, BT-Drucks. 16/505, S. 91 Sp.2.

1105 BT-Drucks. 13/4941, S. 154 zu § 9 Sp. 2.

1106 *Baethge-Kinsky,* WSI-Mitteilungen 2007, S. 312.

1107 Vgl. auch BT-Drucks. 13/4941, S. 154.

1108 *Schneider,* Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 2006, S. 85, 86.

1109 BT-Drucks. 16/505, S. 92 Sp.2.

1110 *Zahn*, in: Schönefelder, SGB III, § 9 Rn. 40 (Stand: Dezember 2008); *Feckler*, in: GK-SGB III, § 9 Rn. 8 (Stand: April 2010); so auch bereits die Gesetzesbegründung, die annimmt, dass die Beteiligung zu einem effizienten Einsatz der Leistungen beitrage, BT-Drucks. 13/4941, S. 154 zu § 9 Sp. 2; bloße Wiedergabe dieser Einschätzung von *Brandts*, in: Brand, SGB III[6], § 9 Rn. 4.

1111 BT-Drucks. 16/505, S. 93 Sp.1.

1112 BT-Drucks. 16/505, S. 93 Sp.1.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

kativ, influenzierend oder imperativ sein.[1113] Ein rein informativer Plan würde vorliegen, wenn die Planung der Agenturen tatsächlich nur informieren würde und die Planung einen Entscheidungsfaktor unter vielen für das Handeln der Leistungserbringer darstellen würde. Die Wirkung geht aber hierüber hinaus. Sie will ein bestimmtes Ziel, nämlich die Begrenzung der Bildungsgutscheine durch eine Vorplanung, erreichen. Die Bundesagentur steuert hierbei durch die Vorgabe, dass eine prognostizierte Verbleibsquote von 70% verlangt wird.[1114]Diese beinhaltet eine interne Verpflichtung der Agenturen. Mit der Bildungszielplanung soll also zuvorderst eine Steuerung der Förderpraxis[1115] erfolgen. Damit liegt zumindest eine indirekte Verhaltenssteuerung vor. Eine normative Planung, mit der das Verhalten der Teilnehmer und Leistungserbringer rechtlich gebunden wird, findet dagegen nicht statt.[1116]

Gegenüber den Leistungserbringern wirkt die Bildungsplanung als das wirtschaftliche Verhalten beeinflussende Planung. Eine mittelbare Außenwirkung ist für den Erbringer faktisch vorhanden, da außerhalb der Planung (außer in sehr seltenen Ausnahmefällen) keine Bildungsgutscheine vergeben werden und mit der Planung der inhaltliche, zeitliche und räumliche Umfang der Maßnahmen festgelegt wird. Die Zielkontrolle von Planungen und auch von ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften ist aber sehr begrenzt, da mangels Außenwirkung oder Eingriff oft die Kontrollmöglichkeit nicht eröffnet ist.[1117] Die Leistungserbringer können auch nicht auf die einzelnen Bescheide gegenüber den Leistungsempfängern verwiesen werden, da sie gerade kumulativ durch die Bildungszielplanung betroffen werden und ein Vorgehen gegen die Gesamtbescheide eines Jahres schon aufgrund des finanziellen Risikos unzumutbar wäre. Es wird also eine Rechtsschutzlücke erzeugt, da ein System von lediglich vorbereitenden oder unverbindlichen Maßnahmen gegenüber den Leistungserbringern installiert wird. Damit findet durch die Bildungszielplanung keine Bereitstellung im Sinne einer rechtlichen Marktzugangsschranke statt.

(4) Vergabe

Eine Regulierung des Marktzugangs findet auch dann statt, wenn einzelne Weiterbildungsmaßnahmen oder Maßnahmenpakete auf dem Vergabeweg eingekauft werden.

1113 Siehe zu dieser Einteilung *Hoppe,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 1988, S. 653, 661–662 Rn. 15-17, *Wolff/Bachof, et al.,* Verwaltungsrecht I, 2007, S. 708–709 Rn. 9 f.

1114 BT-Drucks. 16/505, S. 88 Sp. 1; Verbleibsquote bezeichnet die Teilnehmer, die innerhalb von 6 Monaten ihre Arbeitslosigkeit beenden, s. dort Fn. 12.

1115 *Hänlein*, in: Gagel, SGB III, § 3 Rn. 75 (Stand: Dezember 2009).

1116 Keinem Zulassungsschritt entspricht auch die Eintragung der jeweiligen Weiterbildungsmaßnahme im Kurskatalog der Agenturen für Arbeit KURSNET. Vielmehr handelt es sich um eine bloße Organisationserleichterung. Zu denken wäre aber an eine Pflicht der Agenturen zur Eintragung, da die Information der Leistungsempfänger über das Kursangebot erfolgt. Ohne Eintragung sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass der Leistungserbringer in Anspruch genommen wird, stark ab.

1117 So schon *Hoppe,* in: Starck (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, 1976, S. 663, 681.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

(a) Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen gem. § 16 Abs. 3a SGB II

Abweichend von § 81 Abs. 4 SGB III können die Agenturen im System des SGB II Einzelmaßnahmen auch im Wege eines Vergabeverfahrens einkaufen. Hierzu muss die Maßnahme innerhalb des regulären Systems örtlich nicht verfügbar sein (§ 16 Abs. 3a S. 1 Nr. 1 SGB II) und der Einzeleinkauf der Maßnahme für den Leistungsempfänger erforderlich sein (§ 16 Abs. 3a S. 1 Nr. 2 SGB II). Der Absatz wurde im Gesetzgebungsverfahren erst im Vermittlungsverfahren eingefügt[1118] und soll dazu dienen, Maßnahmen zu beschaffen, wenn der Leistungsempfänger die Selbstbeschaffung der Maßnahme nicht bewältigt oder bewältigen kann.[1119]

Diese Beschaffungsform bezieht sich aufgrund der Stellung im SGB II als Leistung zur Eingliederung bei Arbeitslosengeld zur Grundsicherung nur auf Maßnahmen für Leistungsempfänger, die die Grundsicherung nach dem SGB II beziehen. Warum eine solche Option nicht für Maßnahmen im Rahmen des SGB III geschaffen wurde, bleibt unklar. Eine örtliche Nichtverfügbarkeit kann auch bei Maßnahmen im Rahmen des § 81 Abs. 4 SGB III auftreten. Zudem unterscheidet sich die Verpflichtung zur Sicherung der örtlichen Verfügbarkeit der Maßnahme nicht. Möglich wäre, dass angenommen wird, dass nur Langzeitarbeitslose oder Arbeitslose, die nie die Anwartschaftszeit erfüllt haben, Schwierigkeiten im Umgang mit dem Bildungsgutschein haben könnten. Diese Annahme ginge aber schon deswegen in die Irre, weil zumindest die Langzeitarbeitslosen zuvor Arbeitslosengeld I beziehen und bereits in diesem Stadium von passgenauer Zuweisung und Beschaffung profitieren könnten. Zwar nennt § 16 Abs. 3a S. 1 Nr. 2 SGB II „Eignung und persönlichen Verhältnisse“ als Beurteilungsgrundlage. Jedoch ist auch im System des SGB III auf die Eignung und die individuellen Verhältnisse des Einzelnen einzugehen. Dies ergibt sich aus § 7 SGB III. Die Norm liefert keine Begründung dafür, warum nur im SGB II die Verhältnisse des Leistungsempfängers in Bezug auf die Beschaffung zu berücksichtigen sind. Erklären könnte sich die Stellung der Klausel lediglich daraus, dass eine Beschaffung durch Vergabe als ultima ratio angesehen wird, wenn vorherige Maßnahmen gescheitert sind und keine anderen Maßnahmen mehr denkbar sind – und der Staat Empfänger von Arbeitslosengeld II „dringender“ fördern will als Empfänger von Arbeitslosengeld I.

Hier findet eine – gesetzlich vorgegebene – Ungleichbehandlung von Maßnahmen für Arbeitslose im System des SGB III und Maßnahmen für Arbeitslose im System des SGB II statt, die nicht durch die besondere Situation der Arbeitslosen im System des SGB II zu erklären und zu rechtfertigen ist.

Unklar ist auch das Verhältnis von Vergabe und Akkreditierung. Während in § 45 Abs. 3 und Abs. 4 SGB III Vergabeverfahren und Gutscheinsystem, das eine Akkredi-

1118 Noch nicht vorhanden im Entwurf, siehe BT-Drucks. 17/6277, S. 69; dann aber an anderer Stelle (nämlich als § 81 Abs. 4a SGB III) empfohlen durch den Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik und den Wirtschaftsausschuss (siehe BR-Drucks. 313/11, S. 23), und beschlossen aufgrund der Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses, siehe BR-Drucks. 762/11, S. 6.

1119 BR-Drucks. 313/11, S. 23 spricht von „Schwierigkeiten und Hemmnissen“ bei der Selbstbeschaffung.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tierung voraussetzt, gleichwertig nebeneinander stehen, lässt sich aus dem Wortlaut des § 16 Abs. 3a SGB II ein Regel-Ausnahme-Verhältnis des Systems der Vergabe von Bildungsgutscheinen im SGB III und der direkten Vergabe nach § 16 Abs. 3a SGB II lesen. Die Bundesagentur für Arbeit vertritt dagegen, dass eine Akkreditierung der Träger zwingend auch für Leistungserbringer erforderlich ist, die an einem Vergabeverfahren teilnehmen.[1120] § 16 Abs. 3a S. 2 SGB II stellt aber ausdrücklich klar, dass dies für Weiterbildungsmaßnahmen, die im Rahmen des § 16 Abs. 3a S. 2 SGB II vergeben werden, nicht zutrifft. Ein Verweis der jeweiligen ausschreibenden Stelle auf die Notwendigkeit einer Akkreditierung aufgrund der Rechtslage wäre daher rechtsfehlerhaft.[1121]

(b) Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen gem. § 45 Abs. 3 SGB III

Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gem. § 45 Abs. 3 SGB III können ebenfalls im Wege der Vergabe bereitgestellt werden. Dabei zeigt die Formulierung „kann […] beauftragen", dass die Agentur für Arbeit ein Ermessen hat, ob sie ein Vergabeverfahren durchführt oder nicht. Dies gilt aber nur insoweit, als ein Vergabeverfahren nicht anderweitig, insbesondere durch vergaberechtliche Anforderungen selbst, vorgeschrieben ist.[1122]

(c) Durchführung der Vergabe

Die Beschaffung im Wege der Vergabe dient dazu, die Weiterbildungsmaßnahme zu einem möglichst günstigen Preis, aber mit vorgegebener Qualität zur Verfügung stellen zu können.[1123] Die Frage der Anwendung oder Nichtanwendung stellt sich im Gegensatz zu anderen Bereichen des Sozialrechts[1124] aber nicht, da die Normen die Anwendung des Vergaberechts explizit anordnen. Eine Vergabe ist jedoch tatsächlich nur dann durchzuführen, wenn auch die Schwellenwerte nach § 9106 GWB erreicht sind, ab denen eine Vergabe auch nach Vergaberecht zwingend geboten ist. Dies ergibt sich aus der Formulierung „unter Anwendung des Vergaberechts", die vollständig auf die Regeln des Vergaberechts verweist.[1125]

1120 Siehe die Hinweise der BA zu Akkreditierung und Zulassung ab dem 01.04.2012: http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Institutionen/Traeger/AkkreditierungundZulassung/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI524613 (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1121 Lediglich ein Verweis auf die Akkreditierung zum Zweck der Qualitätssicherung könnte zulässig sein – dies müsste aber ausdrücklich klargestellt und ein Qualitätsnachweis auch auf anderem Weg möglich gemacht werden. Siehe hierzu auch unten S. 293.

1122 Siehe *Bieback*, in: Gagel, SGB III, § 45 Rn. 265 ff. (Stand: März 2013).

1123 Allgemein zur eigenen Beschaffung so *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2011, S. 323, 356.

1124 In anderen Bereichen ist das Ob und Wie der Anwendung des Vergaberechts sehr umstritten, siehe nur *Sormani-Bastian,* Vergaberecht und Sozialrecht, 2007, *Heinemann,* Die Erbringung sozialer Dienstleistungen durch Dritte nach deutschem und europäischem Vergaberecht, 2009, *Engler,* Die Leistungserbringung in den Sozialgesetzbüchern II, III, VIII und XII im Spannungsverhältnis zum europäischen und nationalen Vergaberecht, 2010, *Lange,* Sozialrecht und Vergaberecht, 2011.

1125 Siehe auch *Bieback*, in: Gagel, SGB III, § 45 Rn. 266 ff. (Stand: März 2013). Etwas schief daher die Überlegungen zu einem Anwendungsbefehl für die Vergabe von *Stölting*, in: Eicher (Hrsg.), SGB II, § 16 Rn. 143, der letztendlich aber zum gleichen Ergebnis kommt.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ob sich bei der Anwendung des Vergaberechts Kollisionen der vergaberechtlichen Anforderungen mit sozialrechtlichen Erfordernissen oder Bedürfnissen ergeben,[1126] ist unklar. Zumindest können soziale Kriterien, die im Rahmen eines Qualitätskriteriums gefasst werden können, Teil der Ausschreibung sein. Eine Ausschreibung von Weiterbildungsmaßnahmen gem. § 16 Abs. 3a SGB III findet auch tatsächlich statt: Die e-Vergabe-Plattform des Bundes listet Ausschreibungen nach § 16 Abs. 3a SGB II auf.[1127] Entgegen anderslautender Vorstellungen[1128] dürfen auch Vorerfahrungen der Agenturen mit einem Leistungserbringer unter bestimmten Voraussetzungen als Bewertungskriterium in die Vergabeentscheidung einfließen.[1129]

In tatsächlicher Hinsicht wird die Vergabe von den sog. Regionalen Einkaufszentren (REZ) der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt.[1130] Dazu ist inzwischen die Vergabe auf ein elektronisches System mit Registrierung der Anbieter umgestellt worden. Aus dieser Konzentration auf einheitliche Vergabestellen ergibt sich auch ein Nachteil der Beschaffung im Wege der Vergabe: Zumindest im Rahmen der Aktivierungsmaßnahmen müssen die Vermittler die nach ihrer Schätzung für das Folgejahr benötigten Maßnahmen im Herbst an die REZ melden[1131]. Dass dies die Flexibilität der Leistungsgewährung nicht befördert, versteht sich von selbst.

bb) „Zulassung“ im Subventionsmarkt: Zugang mit Leistungsgewährung

Im Bereich der subjektfördernden Leistungen außerhalb des Systems der Arbeitsförderung findet eine „Bereitstellung“ nur in denjenigen Fällen statt, in denen die Leistungsvoraussetzungen auf bestimmte, im Rahmen der Qualifikationsebene geprüfte, Weiterbildungsmaßnahmen verweisen. Der rechtliche Marktzugang fällt in diesen Fällen mit der Erbringung der in den Leistungsvoraussetzungen genannten Qualifikationselementen zusammen, während der zeitliche Marktzugang mit dem Abruf der Leistung durch den Leistungsempfänger korreliert.

Dies gilt in ähnlicher Weise auch für Leistungen der Objektförderung: Die einzelnen Förderprogramme stellen einzelne Marktsegmente dar, da sie nur diese jeweils einzige Art von Maßnahme finanzieren. Die landesrechtlichen Förderungsleistungen der Wei-

1126 Gefordert wird die Einbeziehung von (auch sozialen) Qualitätskriterien auch von politischer Seite, siehe BT-Drucks. 17/10113.

1127 Siehe https://www.evergabe-online.de/start.html (Ausschreibungen zuletzt abgerufen:17.04.2016).

1128 Siehe *Steinke/Koch, et al.,* Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik, Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente aus dem Jahr 2009 im Blickpunkt: Mehr Flexibilität und größere Handlungsspielräume für die Vermittler?, 2012, S. 30.

1129 Siehe nur *Frister*, in: Kapellmann/Messerschmidt, § 16 VOB/A Rn. 77.

1130 Siehe die Ausschreibungen auf der Seite der Bundesagentur für Arbeit: http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Veroeffentlichungen/Ausschreibungen/Arbeitsmarkt Dienstleistungen/index.htm (zuletzt abgerufen: 17.04.2016) und *Hänlein,* in: Beschaffung von Sozialleistungen durch Vergabe, SDSRV (60), 2011, S. 111, 116.

1131 Siehe *Steinke/Koch, et al.,* Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik, Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente aus dem Jahr 2009 im Blickpunkt: Mehr Flexibilität und größere Handlungsspielräume für die Vermittler?, 2012, S. 29.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

terbildungsgesetze stellen regional begrenzte Marktsegmente dar. Dabei wird der Zugang über die Anforderungen an die Anbieter reguliert. Diese Zugangsbestimmungen (Förderbestimmungen) können sich auf bereits bestehende Systeme, in denen eine anderweitige Qualitätskontrolle bereits stattgefunden hat, beziehen, oder selbst Auswahlbestimmungen aufstellen. So verweisen manche der Landes-Weiterbildungsgesetze auf eine bereits auf einer Qualifikationsebene erteilte „Anerkennung“,[1132] während andere die Voraussetzungen für die Leistungsgewährung – wie auch die meisten bundesrechtlichen Förderrichtlinien – direkt prüfen (lassen). Der tatsächliche Marktzugang fällt aber mit der Entscheidung über die Finanzierung im Rahmen der Objektförderung zusammen.

cc) Fazit: Instrumente der Bereitstellungsebene

Die Instrumente der Bereitstellungsebene unterscheiden sich je nach systematischer Zuordnung und Adressatenkreis (Subjekt-oder Objektförderung) der zu Grunde liegenden Förderungsleistungen.

Im Arbeitsförderungssystem sollen die Bildungsgutscheine zu einem größeren Wettbewerb zwischen den Leistungsanbietern führen.[1133] Damit kommt im System der Arbeitsförderung ein marktorientiertes Modell zur Anwendung.[1134] Über die Problematik des Einsatzes von Bildungsgutscheinen hinaus[1135] findet bei Einsatz der Bildungsgutscheine im SGB III zumindest kein vollständiger marktbezogener Wettbewerb statt, da die Preiskomponente den Leistungsempfängern vorenthalten wird – sie wissen nicht, welche Maßnahme höhere Kosten verursacht. Ob der reine Qualitätswettbewerb dann überhaupt noch nach Marktgesichtspunkten funktioniert, ist zweifelhaft. Hinzu kommt, dass mit der Bildungsplanung versucht wird, fehlende Marktelemente zu kompensieren, da die Bildungsanbieter keine Marktforschung betreiben können, um ihr Angebot entsprechend anzupassen. Vielmehr dient die Bildungsplanung nur dazu, das Kostenrisiko auf die Leistungsanbieter zu verlagern. Damit wird also keine marktfähige Nachfragesteuerung, sondern unter Einbeziehung der Bildungsplanung vielmehr wiederum eine – nun „virtuelle“ Angebotssteuerung etabliert.[1136]

Die Umsetzung der übrigen Förderungsleistungen auf der Bereitstellungsebene unterscheidet sich von diesem System insofern, als derjenige, an den die Regelungen für

1132 Siehe hierzu oben S. 160 f. und S. 203.

1133 S. o. S. 39 f. und BT-Drucks. 15/25, S. 29 Sp. 2 zu § 77. Daran ändern auch die kooperativen Elemente, beispielsweise im Rahmen der Bildungszielplanung (siehe oben S. 234 ff), die ohnehin zumeist nur eine scheinbare Kooperation vorsehen, nichts.

1134 Die Unterscheidung zwischen kooperativem und marktorientiertem Modell trifft *Hänlein,* in: *Hänlein,* in: Beschaffung von Sozialleistungen durch Vergabe, SDSRV (60), 2011, S. 111, 116

1135 Siehe auch hierzu oben S. 39 f. und *Döring,* in: Pies/Leschke (Hrsg.), Milton Friedmans ökonomischer Liberalismus, 2004, S. 86, 93–94.

1136 Siehe zu dieser Beurteilung der Steuerungsmodi *Baethge-Kinsky,* FbW, was nun? - wie einem erfolgreichen Reformansatz der Boden entzogen zu werden droht, Stellungnahme zum Evaluations-Endbericht für das Modul 1b "Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen" (DIW, IZA, INFAS), S. 10.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

den Markzugang gerichtet sind – nämlich im Fall der Subjektförderung der Leistungsempfänger und im Fall der Objektförderung der Leistungserbringer, in den restlichen Fällen identisch sind. Eine von der Finanzierungsentscheidung unabhängige abschließende rechtliche Regulierung des Zugangs zum Markt findet im deutschen System nur in Bezug auf die Weiterbildungsmaßnahmen, die von der Bundesagentur für Arbeit zur Arbeitsförderung bewilligt werden, statt. In allen anderen Fällen wird der Zugang zwar auch beschränkt. Die Beschränkung bezieht sich aber in allen diesen Fällen nur auf das einzelne jeweilige Förderprogramm bzw. die jeweilige Förderungsleistung und ihre Voraussetzungen.

c) Abruf der Leistung

aa) Abruf durch den Leistungsempfänger

Im deutschen System der Arbeitsförderung findet der Abruf der Weiterbildungsmaßnahme durch den Leistungsempfänger selbst statt. Unabhängig von der tatsächlichen Wahl können aber verschiedene Rechtsbeziehungen zwischen dem Leistungsempfänger und dem Weiterbildungsanbieter bestehen.

(1) Systeme mit Bildungsgutschein

Bei der Ausgabe eines Bildungsgutscheins an den Leistungsempfänger kommen zwei Rechtsbeziehungen zu Stande: Zwischen Leistungsempfänger und Leistungserbringer und zwischen Leistungserbringer und Leistungsträger.

(a) Rechtsbeziehung *zwischen dem Leistungsempfänger und Leistungserbringer*

Zwischen dem Leistungsempfänger und dem Leistungserbringer kommt ein privatrechtlicher Dienstleistungsvertrag zu Stande. Dabei müssen die Verträge sowohl den zivilrechtlichen Vorschriften für Verträge mit Verbrauchern, so z. B. den besonderen Vorschriften für Fernunterricht nach dem Fern-USG, wenn es sich um Maßnahmen im Fernunterricht handelt, sowie den Vorgaben des SGB III und der Bundesagentur für Arbeit für die Vertragsbedingungen entsprechen. Der Vertrag wird also durch Verbraucherschutzvorschriften, sowie durch öffentlich-rechtliche Vorschriften, die wie Verbraucherschutzregelungen funktionieren, reguliert.

(b) Rechtsbeziehung *zwischen dem Leistungserbringer und dem Leistungsträger*

Die oben genannten Förderungsmöglichkeiten in Bezug auf die Maßnahmekosten haben jeweils zur Folge, dass dem Leistungsempfänger ein Aktivierungs- bzw. Bildungsgutschein gewährt wird. Gem. § 323 Abs. 1 SGB III ist für alle Leistungen der Arbeitsförderung ein Antrag erforderlich. Zuständig für die Entgegennahme und Bearbeitung des Antrags ist gem. § 327 SGB III die Arbeitsagentur, also die lokale Verwaltungseinheit, die dem Wohnsitz des Leistungsberechtigten zugeordnet ist. Das Antragserfordernis stellt zumindest ein tatsächliches Hindernis auf dem Weg des Leistungsempfängers zur Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme dar, da er sowohl die Initiative ergreifen als auch mit der bürokratischen Hürde umgehen muss. Hierfür muss der potentielle

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Teilnehmer funktionelle und tatsächliche (Grund-)Bildung aufwenden, die nicht selbstverständlich vorausgesetzt werden kann.

Die daraufhin auszugebenden Bildungsgutscheine der §§ 81, 82 SGB III beziehen sich auf ein bereitstehendes System von zugelassenen Weiterbildungsanbietern. Dabei ist der ausgestellte Bildungsgutschein sowohl ein Verwaltungsakt i. S. d. § 31 SGB X, hinsichtlich der Bescheinigung der Leistungsberechtigung als auch eine Zusicherung gem. § 34 SGB X hinsichtlich der Kostenübernahme[1137]. Grundsätzlich ist der Teilnehmer Vertragspartner und Schuldner[1138]. Dies könnte sich ändern, wenn die Zahlung gem. § 83 Abs. 2 SGB III direkt an den Weiterbildungsanbieter erfolgt. Ausdrücklich wird aber in der Gesetzesbegründung betont, dass es sich nur um eine Zahlungsmodalität handele.[1139] Zudem weist die Zahlungsabwicklung nicht darauf hin, dass ein Vertrag zwischen Agentur und Weiterbildungsanbieter – insbesondere bei länger dauernden Maßnahmen – besteht. Dies zeigt auch die Ausnahme des § 16 Abs. 3a SGB II, der abweichend von § 81 Abs. 4 SGB III eine Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen und damit explizit einen Vertrag zwischen Leistungsträger und Weiterbildungsanbieter vorsieht. Die Beurteilung des § 83 Abs. 2 SGB III hängt aber auch damit zusammen, ob man annimmt, dass Kostenerstattung vorliegt oder eine Sachleistung, bei der lediglich die Zahlungsmodalität anders ist. Dabei ist die Trennung danach vorzunehmen, ob die Dienst- oder Sachleistung im Gutschein bereits konkret festgelegt ist, oder ob, wie bei einer Geldleistung, der Leistungsempfänger Verfügungsgewalt über die ausgeschütteten Mittel besitzt.[1140]

Privatrechtlich kommt zwischen dem Leistungserbringer und dem Leistungsträger zunächst kein Schuldverhältnis zu Stande. Sehr fraglich ist, ob bei Anwendung des Verfahrens nach § 83 Abs. 2 SGB III, in dem die Agenturen die Leistungskosten direkt an die Weiterbildungserbringer auszahlen, eine Rechtsbeziehung über das Erfüllungsverhältnis hinaus entsteht.

Im Fall der Vermittlungsgutscheine kam ein Rechtsverhältnis zu Stande, das einen öffentlich-rechtlichen Anspruch auf Zahlung der Kosten der Weiterbildungsmaßnahme beinhaltete.[1141] Der Anspruch beruhte auf einem Dienstvertrag, der durch öffentlich-rechtliche Normen überlagert wird.[1142] Ebenfalls vertreten wurde die Einstufung als

---

1137 *Fröhlich,* Vertragsstrukturen in der Arbeitsverwaltung, 2007, S. 89 f.; *B. Schmidt*, in: Eicher/Schlegel, § 81 SGB III Rn. 94 (Stand: September 2014).

1138 Das von *Fröhlich* verwendete Argument (*Fröhlich,* Vertragsstrukturen in der Arbeitsverwaltung, 2007, S. 90), dass keine Regelung bestehe, die dem § 264 Abs. 4 S. 2 SGB III a.F. entspricht, ist mit Entfallen der Regelung obsolet. Außerdem ist das Argument auch nach alter Fassung nicht schlüssig.

1139 Siehe BT-Drucks. 15/25, S. 29 – dort wird nur von „Abrechnen" gesprochen. Dass es sich um eine Leistung an den Arbeitnehmer handele, stellt dagegen kein Argument für die Einstufung als Zahlungsmodalität dar (so aber *B.Schmidt*, in: Eicher/Schlegel, § 81 SGB III Rn. 39 (Stand: Mai 2015)).

1140 S. o. S. 37 f. und *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2012, S. 1, 8.

1141 In Bezug auf den Anspruch eines privaten Arbeitsvermittlers, ebenfalls im Rahmen eines Gutscheinsystems, BSGE 85, 190.

1142 Für das System der privaten Arbeitsvermittlung BSGE 85,190, juris Rz. 13.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

eigenständiger Vertragstypus.[1143] Mit Änderung der Norm und Integrierung in den § 45 SGB III n. F. kommt aber aufgrund der Vereinheitlichung der Regelungen zur Leistungserbringung im SGB III kein Rechtsverhältnis zwischen Leistungserbringer und Leistungsträger mehr zu Stande. § 83 Abs. 2 SGB III stellt lediglich eine Regelung zur Erleichterung der Abwicklung dar.

(2) Subventionsmarkt

Ebenfalls ein Gutscheinsystem bzw. eine Nachfragesteuerung über den Leistungsempfänger wird im Fall der Subventionierung in Form der Subjektförderung etabliert. Besonders deutlich ist dies im Fall der sog. Bildungsprämie oder der landesrechtlichen Bildungsgutscheine, die tatsächlich als Gutscheine ausgegeben werden und der Weiterbildungsanbieter nach Entgegennahme des Gutscheins eine Kostenerstattung beim finanziellen Träger beantragen kann.[1144] Aber auch bei rein finanzieller Subjektförderung wählt der Leistungsempfänger die Weiterbildungsmaßnahme und damit die angestrebte, geförderte Leistung.

Im Rahmen von objektfördernden Leistungen findet der tatsächliche Abruf dagegen zwar ebenfalls durch den Leistungsempfänger/Teilnehmer statt, aufgrund der Entscheidung über die Leistungsgewährung an den Weiterbildungsanbieter findet jedoch eine Angebotssteuerung durch den jeweiligen Leistungsträger statt.

bb) Abruf durch den Leistungsträger

(1) Vergabe

Im Fall der Vergabe durch die Bundesagentur für Arbeit gem. § 16 SGB II findet aufgrund der Struktur der Vergabe ein Abruf durch die Bundesagentur in Form der Regionalen Einkaufszentren statt. Mit dem Zuschlag nach Durchführung der Submission entscheidet das jeweils zuständige Einkaufszentrum über die Zuweisung des einzelnen Leistungserbringers zu einem Leistungsempfänger. Ebenfalls denkbar wäre der Fall einer „Anweisung“ der Weiterbildungsmaßnahme durch die jeweilige Agentur. Eine solche findet jedoch im System der deutschen Arbeitsförderung nicht statt.

(2) „Abruf“ im Einvernehmen, § 81 Abs. 4 S. 4 SGB III

Im System der Arbeitsförderung ist zuletzt auch ein „Abruf“ der Weiterbildungsmaßnahme im Einvernehmen möglich. Gem. § 81 Abs. 4 S. 4 SGB III kann auf die Erteilung des Bildungsgutscheins nach § 81 Abs. 4 S. 1 SGB III verzichtet werden, wenn der Leistungsempfänger in einem Arbeitsverhältnis steht und sowohl der Leistungsempfänger als auch sein Arbeitgeber mit dem Verzicht einverstanden sind. Diese Regelung soll der Verwaltungsvereinfachung dienen.[1145] Sie trifft aber schon aufgrund des Wortlauts nur auf einen sehr seltenen Fall der Leistungsgewährung zu, da es sich erstens um Leis-

1143 Klägerin in BSGE 85, 190, siehe juris Rz. 14.

1144 Siehe zum Verfahren oben S. 144.

1145 Siehe BT-Drucks. 17/6277, S. 101.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tungsempfänger handeln muss, die in einem Arbeitsverhältnis stehen und zweitens sowohl im Arbeitsverhältnis als auch im Verhältnis des Leistungsempfängers zur Agentur für Arbeit Einvernehmen über den Verzicht auf die Erteilung des Bildungsgutscheins hergestellt werden muss. Ist dieses Einvernehmen hergestellt, so lässt sich nicht mehr nachvollziehen, wer nun die Leistung abruft. Da nach § 81 Abs. 4 S. 4 SGB III aber die Agentur für Arbeit darüber entscheidet, auf das Gutscheinverfahren zu verzichten, entscheidet sie ohne dieses Verfahren über die Leistungsgewährung. Ein Abruf findet daher durch die Agentur für Arbeit als Leistungsträger statt.

IV. Die Einbindung Dritter in die Erbringung von Weiterbildungsmaßnahmen im schwedischen Recht

1. Organisation der Einbindung

Die Einbindung Dritter findet im Bereich der Arbeitsmarktpolitik in Schweden durch das Arbeitsvermittlungsamt statt. Zu Beginn der Arbeitsförderungspolitik in Schweden waren die Kommunen für Organisation und Arbeitsvermittlung zuständig.[1146] Die in den dreißiger Jahren des vorigen Jahrhunderts erstmals im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik geförderten Bildungsmaßnahmen, die auf Jugendliche und Berufsanfänger ausgerichtet waren, wurden dabei bereits von Dritten erbracht und von den damals zuständigen kommunalen Arbeitsämtern eingekauft.[1147]

Die Förderung externer Bildungsstrukturen, wie das System der Volkshochschulen, wird in Schweden teilweise über die Bildungspolitik organisiert. Dies zeigt sich zum Beispiel daran, dass die entsprechenden Staatsbeiträge für das Volkshochschulwesen unter der Aufsicht des Bildungsministeriums verwaltet werden.[1148]

2. Weiterbildungsanbieter als leistungserbringende Dritte im schwedischen System

Um eine Vergleichbarkeit sicherzustellen, werden auch in Schweden nur diejenigen tatsächlichen Leistungserbringer als Dritte bezeichnet, die nicht organisatorisch mit dem Leistungsträger identisch sind und nicht als Teil des regulären Bildungssystems handeln.[1149] Akteure bei der Erbringung von Weiterbildungsmaßnahmen können daher auch in Schweden sowohl öffentliche-rechtliche Einheiten als auch private Organisatio-

1146 *Thoursie/Delander*, Den offentliga arbetsförmedlingens utvecklingen i 1990-talet, in: Perspektiv på arbetsförmedlingen, SOU 1990:31, S. 109 ff.

1147 A.a.O., S. 127 f.

1148 Siehe Verordnung über einen Staatsbeitrag für die Volksbildung (2015:128), die vom Bildungsministerium erlassen wird.

1149 Siehe hierzu oben S. 62.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

nen sein. Auffällig ist dabei, dass einbezogene Dritte in Schweden im Rahmen des Systems der Arbeitsmarktpolitik teilweise „komplettierende Akteure“[1150] genannt werden, was bereits auf ein besonderes Verhältnis zu der Arbeitsmarktverwaltung hindeutet.

Als „dritte“ Weiterbildungsanbieter treten in Schweden zunächst die *Hochschulen* auf. Sie bieten die Weiterbildungsmaßnahmenmeist nicht im Rahmen ihres regulären Studienangebots an, sondern über ausgelagerte Unternehmen, die Bildungskurse anbieten. Sie werden damit im Rahmen der sog. „Auftragsausbildung“ (uppdragsutbildning) tätig. Auftragsausbildung stellt nach der Legaldefinition „Bildungstätigkeit, die gegen Vergütung durch einen Auftraggeber, der keine natürliche Person ist und die Teilnehmer auswählt, durchgeführt wird“[1151], dar.

Ebenfalls Anbieter von Maßnahmen können die *Kommunen* als Träger von Komvux, also der Erwachsenenbildung im Bildungssystem, sein,[1152] sowie in denjenigen Fällen, in denen die Kommunen eigene Maßnahmen zur Arbeitsförderung anbieten. Eine Leistungserbringung von Maßnahmen der kommunalen Erwachsenenbildung durch Dritte ist gem. Kap. 23 § 2 und Kap. 23 § 6 Abs.2 Schulgesetz (2010:800) grundsätzlich zulässig.[1153]

Außerhalb des öffentlichen Bildungssystems werden Weiterbildungsmaßnahmen zudem von Einheiten innerhalb des Volksbildungswesens angeboten, d. h. von *Volkshochschulen* und von Anbietern im Rahmen von Studienverbänden.[1154] Die *Studienverbände* sind in ein gesondertes Finanzierungssystem über den Volksbildungsrat eingebunden, werden jedoch auch als allgemeine Anbieter integriert.[1155]

Auch private Akteure erbringen einen großen Teil der Weiterbildungsmaßnahmen. Dabei handelt es sich nur teilweise um *ideelle Stiftungen* und *gemeinnützige Vereinigungen*. Die bekanntesten und größten privaten Anbieter sind gewinnorientierte Unternehmen. Auch einige der privaten Bildungsunternehmen, die sich auf Primär- und Se-

---

1150 Der verwendete Begriff ist: „Kompletterande aktörer“ (KA). Oft werden als KA nur die privaten Akteure bezeichnet, die die Aufgabe der Vermittlung in den Arbeitsmarkt vom Arbeitsvermittlungsamt übernehmen, siehe z. B. *Harkman/Mikkonen, et al.,* En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin, 2010. oder *Lundin,* Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen, 2011, S. 12 ff. Jedoch ist auch diejenige Definition, die alle privaten Akteure im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik umfasst, gebräuchlich, siehe im Umkehrschluss *Liljeberg/Martinson, et al.,* Jobb- och utvecklingsgarantin, Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?, 2013, S. 45 Fn. 58.

1151 Siehe § 2 des Gesetzes über das Berufshochschulwesen (2009:128).

1152 Siehe zu Komvux oben S. 167. Diese Aufgabe wurde den Kommunen erst 1968 übertragen, siehe *Jobring/Svensson,* Vuxnas lärande i Sverige - Utvecklingstendenser och visioner, En översikt och problematisering av vuxen- och vidareutbildningens situation i Sverige, 01.07.2009, S. 5.

1153 So bereits das alte Schulgesetz (1985:1100): Kap 11 § 6 skollag (1985:1100); hierzu auch 2005, S. 11f. .

1154 Dabei werden die Volkshochschulen erst seit Anfang der 1990iger Jahre als Anbieter beruflicher Weiterbildung wahrgenommen, siehe *Nørholm Lundin,* in: Lundh Nilsson/Nilsson, et al. (Hrsg.), Två sidor av samma mynt?, 2010, S. 211, 215 f., 219. Zur tatsächlichen Entwicklung seit Mitte des 19. Jahrhunderts siehe *Lundh Nilsson,* in: Lundh Nilsson/Nilsson, et al. (Hrsg.), Två sidor av samma mynt?, 2010, S. 81.

1155 Zu den Studienverbänden siehe oben S. 169.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

kundärbildung spezialisiert haben, bieten Weiterbildungsmaßnahmen für Erwachsene an.[1156] Große Marktanteile auf dem Weiterbildungsmarkt halten die Firmen Academedia mit ihren Marken Didactus und Liber Hermods[1157] und Lernia AB[1158]. Dabei nimmt Lernia AB eine Sonderstellung ein, da es sich zwar um ein privates Unternehmen handelt, seine Anteile aber überwiegend vom schwedischen Staat gehalten werden. Dies erklärt sich daraus, dass sich Lernia AB aus einer Art von staatlichem Bildungswerk entwickelt hat.[1159] Seit einiger Zeit sinkt jedoch der Marktanteil von Lernia AB zugunsten von anderen privaten Anbietern.[1160]

3. Weiterbildungsmärkte in Schweden

In Schweden gibt es zwei Marktbereiche für Weiterbildungsmaßnahmen, zu denen Zugangsschranken bestehen: Einerseits den Markt der Weiterbildungsmaßnahmen im Arbeitsförderungssystem, und andererseits den Markt der subventionierten Weiterbildungsmaßnahmen. Der Markt der Weiterbildungsmaßnahmen im System der Arbeitsmarktpolitik kommt dabei durch die Schranke einer förmlichen Vergabe bzw. förmlichen Akkreditierung zu Stande, während der Markt der subventionierten Weiterbildungsmaßnahmen wie in Deutschland durch die unterschiedlichen Bewilligungsbedingungen entsteht.[1161] Dabei handelt es sich in Schweden bei dem Markt für berufsbezogene Weiterbildungsmaßnahmen um einen liberalisierten und wettbewerbsorientierten Marktbereich.[1162]

Zudem gibt es – als Besonderheit der schwedischen Bildungsregulierung – einen Markt für sogenannte Auftragsmaßnahmen, die von Auftraggebern erbracht werden, die bereits Teil des allgemeinen Bildungssystems sind. Die (privaten und öffentlichen) Leistungserbringer im Bildungssystem können auf diese Weise weitere Gelder erwirtschaften. Sie nehmen mit ihren Auftragsmaßnahmen am allgemeinen – nicht zusätzlich öffentlich finanzierten – Weiterbildungsmarkt teil und werden aufgrund ihrer Stellung im Bildungssystem gesondert reguliert.

1156 Zur Entwicklung der Privatisierung im schwedischen Schulwesen siehe *Wehlander/Madell,* in: Neergaard/Szyszczak, et al. (Hrsg.), Social services of general interest in the EU, 2013, S. 461, 473 ff. Keine Kurse für Erwachsene bietet das Unternehmen „Baggium" an, das sich auf sonderpädagogische Bedarfe spezialisiert hat, siehe http://www.baggiumvob.se/ (21.06.2015).

1157 Siehe http://www.academedia.se/utbildningar/vuxenutbildning/ (21.06.2015).

1158 Siehe http://www.lernia.se/ (21.06.2015).

1159 Siehe *Wärvik,* Nordyrk 2011, S. 1, 4 ff.

1160 *Lundin,* Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen, 2011, S. 11 f.

1161 Ein Marktbereich für die Maßnahmen im Fernunterricht existiert in Schweden nicht, da keine gesonderte Regulierung von Fernunterricht vorgesehen ist.

1162 Siehe CEEP, Public services in the European Union & in the 27 member states, Statistics, organisation and regulations, May 2010, S. 394, Tabelle 1 (SGI markets), die die verschiedenen Dienste von allgemeinem Interesse bestimmten Marktcharakteristika zuordnet.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4. Ebenen der Einbindung

a) Qualifikations-/Voraussetzungsebene

Die Qualifikationsebene enthält (auch in Schweden) diejenigen rechtlichen Instrumente, die inhaltliche Voraussetzungen für die tatsächliche Berechtigung zur Erbringung der Weiterbildungsmaßnahmen normieren, ohne bereits den Zugang zur Erbringung von Maßnahmen, die öffentlich gefördert werden, zu eröffnen und ohne Leistungsnorm zu sein.[1163]

aa) Qualifikationsinstrumente im „allgemeinen" Weiterbildungsmarkt

(1) Qualifikation aller Leistungserbringer

Zunächst werden im Folgenden die Qualifikationsinstrumente dargestellt, die außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts für alle berufsbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen vorgelagert Voraussetzungen prüfen.

Hierzu gehören Zertifizierungen, die vollständig außerhalb des öffentlich-rechtlichen Erbringungssystems durchgeführt werden und für die Auswahl des Leistungserbringers eine Rolle spielen können. So kommen in Schweden im Qualitätsmanagement von Unternehmen ebenfalls die EN-DIN-Normen und das EFQM-Modell zum Einsatz.[1164] Sehr verbreitet ist im Schul- und Bildungsbereich das sog. Total Quality Management und alle von diesem abgeleitete Verfahren zum Qualitätsmanagement.[1165]

Übergreifende Regelungen, die den gesamten (Weiter-)Bildungsmarkt betreffen, können außerdem als Präqualifizierungsebene außerhalb der jeweiligen Zugangs- bzw. Akkreditierungssystems auftreten, so z. B. alle Regelungen, die die Lehrerausbildung und Anforderungen an Lehrer betreffen.

(2) Qualifikation der Leistungserbringer im öffentlichen Bildungssystem

Eine gesonderte Qualifikationsebene im allgemeinen Weiterbildungsmarkt existiert in Schweden für eine bestimmte Gruppe von Leistungserbringern – nämlich die öffentlich-rechtlich geregelten Bildungsanbieter. Umfassend und für viele Gebiete gesondert ist geregelt, wann und auf welche Weise die einzelnen öffentlich-rechtlichen Lehranstalten und Lehreinrichtungen **Auftragsausbildung** – also Weiterbildungskurse, die nicht zum allgemeinen Lehrangebot gehören – durchführen dürfen.

Allgemeine Regeln gelten zunächst für alle Hochschulen und Universitäten. Diese sollen sich an der Weiterbildung beteiligen und auf diese Weise einen substantiellen

1163 *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2011, S. 323, 347.

1164 Siehe z. B. die Ankündigung von Hinweisen durch SAUF, die Branchenorganisation der Bildungsunternehmen in Schweden, http://www.sauf.se/sauf/seminarier_19.html (21.06.2015), allgemein zu EFQM als Instrument der Qualitätssicherung Statistiska centralbyrån/Utvecklingsavdeldningen, Verksamhetsutveckling med helhetssyn: EFQM-Modellen som strategiskt verktyg, 15.06.2010.

1165 Siehe bspw. *Andrèe,* Kvalitetsarbete i skolan (1999). zur Anwendung des Konzepts in Schulen.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gesellschaftlichen Beitrag zum lebenslangen Lernen leisten.[1166] Die Maßnahmen der Auftragsausbildung sollen dazu dienen, die Rolle der Hochschulen im Bereich des Lebenslangen Lernens zu stärken.[1167] Ist Leistungserbringer der Auftragsmaßnahmen eine Hochschule, so richtet sich die Zulässigkeit von Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der sog. „Auftragsausbildung" nach der Verordnung über die Auftragsausbildung an Universitäten und Hochschulen (2002:760).[1168] Viele Universitäten und Hochschulen haben zur Vermittlung von Maßnahmen der Auftragsausbildung gesonderte Bildungsunternehmen gegründet.[1169]

Über den großen Bereich der Auftragsausbildung durch Hochschulen hinaus existieren auch Einzelverordnungen für bestimmte – im Umfang wohl kleinere – Fälle, in denen eine Übernahme von Weiterbildungsmaßnahmen stattfinden darf. Als prominente Beispiele das Gesetz über Auftragsausbildung in bestimmten Fällen[1170], die Verordnung über Auftragsausbildung zur Fortbildung von Lehrern und Vorschullehrern sowie von gewissen anderen[1171], und in Bezug auf die Berufshochschule die Verordnung über Ausbildung innerhalb der Berufshochschule als Auftragsausbildung[1172] zu nennen. Das dort verwendete Regelungssystem wurde zuvor im Gesetz über eine qualifizierte Berufsausbildung[1173] entwickelt. Die Einführung der Möglichkeit der Durchführung von qualifizierten Berufsausbildungsmaßnahmen als Auftragsausbildung hatte zwei Ziele: Erstens sollte dem System der qualifizierten Berufsausbildung die Möglichkeit gegeben werden, sich über weitere Mittel als den öffentlich zugewiesenen Mitteln zu finanzieren und zweitens sollte auf diese Weise der Kreis der erreichten Leistungsempfänger vergrößert werden.[1174] Diese Ziele gelten auch weiter für die Durchführung von Auftragsmaßnahmen durch die Berufshochschule, die fachlich das Gebiet der qualifizierenden Berufsausbildung übernommen hat.

Die Möglichkeit der Auftragsausbildung eröffnet den öffentlich-rechtlich gebundenen Leistungserbringern einen Weg, zusätzliche finanzielle Mittel zu erwirtschaften. Mit dieser Regelung nimmt der schwedische Staat also eine stark regulierte Angebotssteuerung vor.[1175]

1166 Siehe prop. 2001/02:15, S. 1, 75 ff.

1167 Siehe prop. 2001/02:15, S. 80 ff.

1168 Förordning om uppdragutbildning vid universitet och högskolor, SFS 2002:760.

1169 Zu Verbreitung und Richtlinien des Hochschulwerks für solche Unternehmen siehe Högskoleverket, Vilka universitet och högskolor har utbildningsbolag för uppdragsutbildning?, En kartläggning, 2005.

1170 Lag om uppdragsutbildning i vissa fall, SFS 1991:1109.

1171 Förordning om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare samt viss annan personal, SFS 2007:223.

1172 Förordning om utbildning inom yrkeshögskolan som uppdragsutbildning, SFS 2009:131.

1173 Lag om kvalificerad yrkesutbildning, SFS 2001:239. Die zu diesem, im Jahr 2009 aufgehobenen, Gesetz gehörigen Verordnungen wurden zwar fast alle ebenfalls aufgehoben, noch ist das Gesetz aber aufgrund von Übergangsbestimmungen teilweise anwendbar.

1174 Utbildningsutskottets betänkande, 2005/06: UbU20, S. 5.

1175 Siehe in Bezug auf die Hochschulen prop. 2001/02:15, S. 81: Die Hochschulen sollen eine treibende Rolle bei der Entwicklung und Bereitstellung von Weiterbildungsangeboten wahrnehmen.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

(3) Qualifikation durch „Zulassung“ in die allgemeinen Bildungssysteme

Die Qualifikation der Weiterbildungsanbieter bei Leistungen der Studienhilfe und anderer, spezieller Leistungen der Subjektförderung erfolgt meist im Rahmen einer Zulassung zu den Systemen, die auch zu einer Finanzierung durch staatliche Mittel berechtigen.

Dabei ist hinsichtlich der Qualifikation der *Hochschulen* zwischen staatlichen Hochschulen, bei denen gem. § 1 des Hochschulgesetzes (1992:1434)[1176] der Staat Träger ist, und privaten Hochschulen zu unterscheiden. Über die Errichtung und damit auch die Zulassung der staatlichen Hochschulen beschließt nach Kap. 2 § 1 des Hochschulgesetzes (1992:1434) der Reichstag.[1177] Private Bildungsanbieter, die Studiengänge und Examina auf Hochschulniveau anbieten wollen, müssen dagegen eine Zulassung nach dem Gesetz über die Erlaubnis, bestimmte Examina ausstellen zu dürfen (1993:792)[1178], besitzen. Diese Erlaubnis wiederum wird von der Regierung erteilt (§ 6 des Gesetzes (1993:792)) und stellt den Zulassungsakt für die Bereitstellung derjenigen Weiterbildungsmaßnahmen dar, die durch die Studienhilfe gefördert werden.

Die Behörde für die *Berufshochschule* entscheidet auf Antrag über die Zulassung der einzelnen Bildungsanbieter im System der Berufshochschule, wobei die Zulassung eine Verwaltungsentscheidung darstellt (Kap. 1 §§ 1, 2, 4 Verordnung über das Berufshochschulwesen (2009:130)). Mit dieser Zulassung wird sowohl über die Finanzierung des Bildungsanbieters als auch über die Berechtigung der dort Studierenden zum Bezug von Studienmitteln und damit über die Bereitstellung der Bildungsmaßnahmen entschieden.

Auch die Qualifikation von *Volkshochschulen* funktioniert nach diesem Muster. Der Finanzierung durch staatliche Mittel geht eine Zulassung voraus, die dann sowohl zum Angebot von Bildungsmaßnahmen im System der Volkshochschulen als auch zur Beantragung von objektfördernden Leistungen, der sog. Staatsbeiträge, berechtigt. Dies ergibt sich aus dem System des Volksbildungsrates, der eine „Neuprüfung“ vorsieht, wenn eine Volkshochschule erstmals Staatsbeiträge beantragt. Die Berechtigung des Volksbildungsrates zu Festlegung weitergehender Richtlinien und zur Vergabe der Staatsbeiträge ergibt sich dabei implizit aus § 5 Abs. 2 der Verordnung über Staatsbeiträge für die Volksbildung (2015:218), wenn dem Volksbildungsrat die Zuständigkeit für Entscheidungen über die Staatsbeiträge übertragen wird. Das geltende System wird aber durch die Verordnung nur in Bezug auf einige Grundsätze festgelegt. Die Konkretisierung findet im Rahmen von selbst gegebenen Richtlinien, die durch die Geschäftsführung (Vorstand) des Volksbildungsrats statt. Die Richtlinien für die Prüfung von Staatsbeiträgen für Volkshochschulen[1179] legen fest, dass der Volksbildungsrat prüfen

1176 Högskolelag, SFS 1992:1434.

1177 Eine Ausnahme hiervon bildet die Zulassung der einzelnen Hochschulen zur „Ausbildung auf Forscherniveau“ gem. Kap. 1 §§ 11 ff. des Hochschulgesetzes (1992:1434). Es handelt sich um das Promotionsrecht der Hochschulen, das eine gesonderte Zulassung erfordert.

1178 Lag om tillstånd att utfärda vissa examina, SFS 1993:792.

1179 Riktlinjer för prövning av statsbidrag till folkhögskola, fastställda av Folkbildningsrådets styrelse, vom 14.12.2011.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

soll, ob eine Organisation als Empfänger von Staatsbeiträgen anerkannt werden soll (Abs. 1 der Richtlinien). Nach Anerkennung erfolgt die Verteilung der Staatsbeiträge jährlich.

bb) Qualifikation im Rahmen des Systems der Arbeitsmarktausbildung

In Bezug auf die Bildungsmaßnahmen, die das Arbeitsvermittlungsamt vergibt, müssen die Leistungserbringer im Rahmen der Qualifikationsebene nachweisen, dass sie für das Mehrwertsteuersystem registriert sind.[1180] Zwar können sich auch Organisationen bewerben, die aus ideellen Gründen von der Mehrwertsteuer befreit sind, diese müssen aber nachweisen, dass tatsächlich weniger als 25 % der gesamten Unternehmenstätigkeit mehrwertsteuerpflichtige Tätigkeiten darstellen. Dies erklärt sich daraus, dass dies auch die Grundlage für die Befreiung von der Mehrwertsteuerpflichtigkeit gem. Kap. 4 § 8 Mehrwertsteuergesetz (1994:200) i. V. m. Kap. 7 § 7 ISL ist. Damit findet auf sehr niedriger Ebene eine Kontrolle der Zuverlässigkeit des Leistungserbringers statt, da die Anmeldung für das Mehrwertsteuersystem das steuerliche Wohlverhalten indiziert.

Allgemeine Anforderungen an die finanzielle Stabilität und die Rechtstreue der Leistungserbringer werden vom Arbeitsvermittlungsamt nicht im Rahmen der Qualifikation, sondern sowohl im Rahmen der Vergabeverfahren als auch später während der Leistungserbringung im Rahmen einer Zusammenarbeit mit dem Steueramt[1181] geprüft.[1182]

b) Bereitstellungsebene

aa) Im System des Arbeitsvermittlungsamts

In der Zeit der Verantwortung der Kommunen für die Arbeitsförderung[1183] waren diese auch für die Beschaffung und Vermittlung der (Weiterbildungs-)Maßnahmen zuständig.[1184] Mit der Schaffung des Arbeitsmarktsteuerungsamts in den achtziger Jahren des vorherigen Jahrhunderts wurde ein Einkaufsmodell geschaffen: Das Amt sollte die notwendigen Bildungsmaßnahmen einkaufen. Zugleich wurde die sog. AMU-Gruppe gebildet.[1185] Bei ihr handelte es sich um einen staatlichen Anbieter von Arbeitsmarktausbildung. Diese AMU-Gruppe wurde 1993 in ein staatliches Unternehmen überführt. Dieses Unternehmen ist die inzwischen umbenannte, immer noch große Marktanteile

1180 Siehe die Hinweise des Arbeitsvermittlungsamtes unter: http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/For-anbudslamnare/Mervardesskatt.html (zuletzt abgerufen: 17.04.2016)

1181 Skatteverket; die Kompetenzen entsprechen in Teilen dem deutschen Finanzamt.

1182 Siehe unten S. 252.

1183 Siehe hierzu oben S. 244.

1184 Siehe in den 1930er Jahren *Schröder,* in: Schröder (Hrsg.), Springpojkar och språngbrädor, 1991, 9; *Thoursie/Delander*, Den offentliga arbetsförmedlingens utvecklingen i 1990-talet, in: Perspektiv på arbetsförmedlingen, SOU 1990:31, S. 109 ff.

1185 Siehe hierzu und zur folgenden historischen Entwicklung der AMU-Gruppen sowie des Rechtsrahmens Regeringen, Från kartläggning av behov till genomförande av arbetsmarknadsutbildningen, 2000, S. 123 und *Lundin,* in: Hartmann (Hrsg.), Konkurrensens konsekvenser, 2011, S. 146, 156 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

abdeckende, Lernia AB. Seit dem Jahr 1994 erfolgt der Einkauf der Maßnahmen der Arbeitsmarktausbildung im Rahmen des Gesetzes über Vergaberecht.

Zuständig für die Beschaffung der sog. Arbeitsmarktausbildung ist derzeit das Arbeitsvermittlungsamt gem. § 1 Abs. 2 des Gesetzes über arbeitsmarktpolitische Programme (2000:625). Die Abteilung für Vergabe ist dabei Teil der größeren Einheit „Gewerbeförderung und Service" und ist geographisch in drei Bereiche aufgeteilt: Norden, Westen und Süden.[1186] Das Arbeitsvermittlungsamt, bzw. die jeweils zuständige Stelle kauft für ihre sog. Arbeitsmarktausbildungsmaßnahmen Maßnahmen fremder Anbieter ein.

(1) Reguläres und vereinfachtes Vergabeverfahren

Zur Beschaffung muss zunächst grundsätzlich ein Vergabeverfahren stattfinden. Dabei kommt schwedisches Vergaberecht, nämlich das „Gesetz über öffentliche Vergabe" (LOU)[1187], zur Anwendung[1188], das auf dem europäischem Vergaberecht und der entsprechenden Richtlinie[1189] beruht. Über dieses grundlegende Gesetz hinaus existieren Spezialgesetze und -verordnungen, die die Vergabe in bestimmten abgegrenzten Bereichen regeln. Die Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen fällt aber weder in den Bereich der Versorgungsleistungen[1190], noch in den Bereich der Verteidigung und Sicherheit[1191]. Das LOU basiert auf der EU-Richtlinie zum Vergaberecht. Ob weiterer Anpassungsbedarf an das europäische Recht besteht, bleibt für die europäische und nationale Rechtsprechung zu prüfen. Die schwedischen Gerichte berufen sich für eine zwingende Anwendung der Vergabevorschriften und für eine europarechtskonforme Auslegung des LOU auf die EU-Richtlinie zum Vergaberecht.[1192] Dies bedeutet, dass auch der Zugang des Anbieters zur Erbringung der Maßnahme teilweise durch Vergabe stattfindet.

1186 Siehe Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning, SOU 2007:112, S. 82.

1187 Lag om offentlig upphandling, SFS 1992:1528 – abgekürzt LOU.

1188 Für ein praktisches Beispiel siehe Helsingbors Dagblad vom 28.04.2010, abrufbar unter: http://hd.se/hoganas/2010/04/28/lernia-tar-over-vuxenutbildningen/ (zuletzt abgerufen: 17.04.2016) – der Zeitungsartikel berichtet, dass das Unternehmen Lernia den Zuschlag für die Erwachsenenbildungs- und Einwandererbildungsprogramme erhalten habe, obwohl in den letzten zwei Jahren das private Unternehmen Hermods diesen Auftrag hatte.

1189 Jetzt RL 2014/24/EU, ABl. Nr. L 94 vom 28.03.2014, 65. Sie ersetzte die bisherige Vergabekoordinierungsrichtlinie RL 2004/18/EG, ABl. Nr. L 134 vom 30.04.2004, 114.

1190 Dann wäre das Gesetz über die Vergabe in den Bereichen Wasser, Energie, Transporte und Postdienste, das sog. Versorgungsgesetz, betroffen (Lag om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningslagen), SFS 2007:1092).

1191 Dann wäre das Gesetz über die Vergabe im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich einschlägig (Lag om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS), SFS 2011:1029). Dieser Bereich wurde erst im Jahr 2011, hauptsächlich aufgrund von Sicherheitsbedenken, ausgegliedert, siehe prop. 2010/11:150.

1192 Siehe beispielsweise in dem Urteil Kammarrätten i Jönköping, mål nr. 1178-12, S. 4.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Das *reguläre Vergabeverfahren* wird nach Kapitel 4-14 LOU durchgeführt[1193] und sieht im Regelfalleine offene Vergabe vor, bei der, nach Ausschreibung mit Hilfe eines festgelegten Kriterienkatalogs aus den verschiedenen Angeboten ausgewählt wird.

Allgemeine Anforderungen an die finanzielle Stabilität und die Rechtstreue der Leistungserbringer prüft das Arbeitsvermittlungsamt im Rahmen der Vergabeverfahren. Dabei holt das Arbeitsamt die benötigten Auskünfte auf Grundlage eines Übereinkommens mit dem Steueramt auf direktem Weg ein.[1194] Dabei informiert sich das Amt darüber, ob der künftige Leistungserbringer für das Umsatzsteuersystem und die Zahlung von Sozialabgaben registriert ist, ob der Erbringer hinsichtlich der Sozialabgaben Rechenschaft abgelegt hat, ob er Einkommensteuer für Unternehmen oder „normale" Einkommensteuern bzw. beide Steuerformen zahlt und ob er beim Steueramt oder dem Gerichtsvollzieher-Amt[1195] Steuerschulden oder Abgabenschulden hat.[1196] Die Zusammenarbeit der Ämter beruht auf einem Übereinkommen[1197], das notwendig wird, weil die Ämter im schwedischen Verwaltungssystem ja grundsätzlich unabhängig agieren. Das Problem des Datenschutzes stellt sich bei diesem Austausch von anbieterbezogenen Informationen schon deswegen nicht, weil in Schweden kein Steuergeheimnis existiert und nach Kap. 6 § 4 des Gesetzes über Öffentlichkeit und Geheimhaltung (2009:400)[1198] jeder über staatliche Daten und damit auch über den Steuerstatus und die Höhe der gezahlten Steuern Auskunft verlangen kann.[1199]

Soziale Kriterien dürfen Teil der Vergabekriterien sein, soweit diese als ausdrückliche Voraussetzungen in die Ausschreibung aufgenommen werden, wobei auf Europarecht verwiesen wird.[1200] Dabei müssen die sozialen Kriterien aber abstrakt formuliert werden; der Verweis auf nationale Siegel oder Zertifizierungen ist nicht zulässig.[1201]

1193 Die tatsächliche Durchführung der Vergabe beginnt mit dem Einstellen der Angebote auf der Webseite des Arbeitsvermittlungsamts unter dem Titel „Aktuelle Ankäufe" – Aktuella upphandlingar.

1194 Siehe http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/For-anbudslamnare/Att-bli-leverantor.html (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1195 Die Eintreibung von Schulden findet in Schweden durch das als Verwaltungsbehörde unabhängige Gerichtsvollzieher-Amt (Kronofogden) statt, siehe http://www.kronofogden.se/ (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1196 A. a. O.

1197 Das Übereinkommen wurde im September 2007 geschlossen (siehe Försäkringskassan, Delbetänkande av Utveckling av lokal samverkan: Styr samverkan - för bättr service för medborgarna (SOU 2008:97), Remissytrande, 27.03.2009, S. 1), ist aber nicht frei einsehbar.

1198 Offentlighets- och sekretesslag (OSL), SFS 2009:400.

1199 Auf der Webseite des Steueramts findet sich beispielsweise die Möglichkeit, für jedermann über ein Formular die entsprechenden Daten abzufragen, siehe http://www.skatteverket.se/privat/blanketterbroschyrer/blanketter/info/4820.4.39f16f103821c58f680006756.html (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1200 *Ahlberg,* im Rahmen einer Besprechung des Urteils C-368/10 des EuGH (vom 10.05.2012) . Dieses Problem wurde auch in Schweden bereits früh diskutiert, da auch die Privatisierung von Leistungen der öffentlichen Verwaltung in den 90er Jahren einsetzte. Siehe für einen derartigen Diskussionsbeitrag *Junesjö,* Offentlig upphandling, 2000.

1201 a. a. O.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Nach Abschluss des Vergabeverfahrens wird von den beiden Parteien ein „öffentlicher Vertrag“ gezeichnet.[1202] Dabei handelt es sich um denjenigen Vertrag, der die Bedingungen und Einzelheiten der Inanspruchnahme der Leistung durch den Leistungsempfänger regelt. Das Arbeitsvermittlungsamt hat zur Vereinheitlichung der zu schließenden Verträge Vorschriften über die Vertragsgestaltung beim Abschluss von Verträgen mit Leistungserbringern erlassen.[1203]

Die Aufsicht über die Vergabeverfahren führt das sog. Konkurrenzwerk[1204] gem. Kap 18 § 1 LOU i. V. m. § 3 Nr. 2 der Verordnung mit den Weisungen für das Konkurrenzwerk (2007:1117).[1205] Klagen gegen eine Vergabeentscheidung vor den Verwaltungsgerichten kommen vor.[1206] Die Verwaltungsgerichte treffen jedoch in den meisten Fällen keine Entscheidung, da die Beschaffungsstellen in vorauseilendem Gehorsam das Vergabeverfahren von sich aus erneut durchführen.[1207] Gemeinsam ist den Vergabeverfahren auch, dass die Anwendung des LOU und damit eine Beschaffung im Vergabewege eingeklagt werden kann.[1208]

In Bezug auf die Vergabe von Aufträgen, die nicht von der unionsrechtlichen Vergaberichtlinie erfasst werden, wird ein *vereinfachtes Verfahren* nach Kapitel 15 LOU durchgeführt. Von Kapitel 15 LOU werden alle Dienstleistungen erfasst, die in Beilage 2 und 3 als sog. B-Dienstleistungen eingestuft werden, weil bei ihnen angenommen wird, dass sie keinen relevanten und nützlichen internationalen Wettbewerb anziehen und erreichen werden.[1209] In Nummer 24 der Beilage werden auch Unterrichts- und Berufsausbildungsmaßnahmen als B-Dienstleistungen eingestuft. Da diese Einteilung von der unionsrechtlichen Vergaberichtlinie überformt wird, müssen für dem Fall, dass die zu vergebende B-Dienstleistung den europarechtlich relevanten Schwellenwert übersteigt, zusätzliche Verfahrens- und Informationspflichten eingehalten werden (siehe insbesondere Kap. 15 § 21 LOU, der eine Information der Kommission vorsieht).

1202 So die Einstufung des Arbeitsmarktministeriums im Rahmen des Wahlfreiheitssystems, siehe *Arbetsmarknadsdepartementet*, Valfrihetssystem för Arbetsförmedlingen, Ds. 2010:1, S. 11.

1203 Siehe Allmänna bestämmelser vid avtal mellan Arbetsförmedlingen och leverantörer av kompletterande arbetsförmedlingstjänster, förberedande utbildningar och arbetsmarknadsutbildningar avsedda för arbetssökande vom 28.07.2010, abrufbar unter http://www.arbetsformedlingen.se/ download/18.e9276f9141789c0603657/1401114629209/allmanna-bestammelser-etableringslots.pdf (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1204 Konkurrensverket.

1205 Förordning med instruktion för Konkurrensverket, SFS 2007:1117.

1206 Siehe den Zeitungsartikel in der Zeitung Helsingborgs Dagblad vom 10.5.2010, abrufbar unter http://hd.se/hoganas/2010/05/10/upphandling-gors-om/ (zuletzt abgerufen: 17.04.2016), der über eine vorläufige Entscheidung des Gerichts berichtet. Zu einem entschiedenen Fall mit fehlerhaften Angebotsunterlagen siehe *Länsrätten i Västerbottens Län* v. 09.10.2007, Dom nr. 1943-07 E.

1207 So auch in dem zuvor zitierten Fall in Höganäs; s. soeben Fn. 1206.

1208 Siehe im Fall einer Beschaffung ohne Vergabe durch das Migrationswerk und mehreren Klagen gegen diese Beschaffungsvorgänge, Kammarrätten i Jönköping, mål nr. 1178-12, mål nr. 1179-12, mål nr. 1180-12, mål nr. 1181-12, mål nr. 1182-12, mål nr. 1183-12.

1209 Siehe die Erklärung des Konkurrenzwerks, Konkurrensverket, Upphandlingsreglerna - en introduktion, Februar 2012, S. 11.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(2) Wahlfreiheitssystem

(a) Anwendbarkeit und Verfahren

Darüber hinaus kann die vergebende Körperschaft/Behörde beschließen, das sog. Wahlfreiheitssystem im Rahmen des „Gesetzes über das Wahlfreiheitssystem“ (LOV)[1210] anzuwenden. Gem. § 1 LOV kann ein solcher Beschluss für alle Dienste innerhalb des Gesundheits- und Sozialwesens gefasst werden, die in der Beilage 3 des LOU als B-Dienstleistungen genannt werden. In Nummer 24 der Beilage werden Unterrichts- und Berufsausbildungsmaßnahmen als B-Dienstleistungen eingestuft.

Wie der Name bereits andeutet, sieht das Wahlfreiheitssystem ein Verfahren vor, durch das der einzelne Leistungsempfänger das Recht hat, den Leistungserbringer selbst auszuwählen, soweit die vergebende Behörde diesen im Rahmen des vorgesehenen Verfahrens anerkannt und mit ihm einen Vertrag gezeichnet hat.[1211] Die Angebote werden dabei einschließlich der „förfrågningsunderlaget“ nach Kap. 4 LOV (Ausschreibung, die auch die zulassungsentscheidenden Anforderungen enthält) auf der nationalen Webseite www.valfrihetswebben.se eingestellt, die vom sog. Kammerkolleg betrieben wird.[1212] Gem. Kap. 8 § 1 LOV muss die ausschreibende Behörde alle Leistungsempfänger zulassen („gutheißen“), die die in der Ausschreibung enthaltenen Bedingungen erfüllen sowie nicht aus Gründen gem. Kap. 7 § 1 LOV ausgeschlossen wurden. Kap. 7 LOV enthält Möglichkeiten des Ausschlusses, die sich auf die finanzielle Leistungsfähigkeit des Leistungserbringers (Kap. 7 § 1 S. 1 Nr. 1 LOV), die finanzielle Zuverlässigkeit des Leistungserbringers (Kap. 7 § 1 S.1 Nr. 2, 5 LOV) und die allgemeine Zuverlässigkeit hinsichtlich der Berufsausübung[1213] (Kap. 7 § 3, 4, 6 LOV) beziehen. Die Ausschreibung („Annonce“) muss hinsichtlich der Bedingungen insbesondere Anforderungen an die Leistung enthalten. Zudem müssen gem. Kap. 4 § 1 LOV die Grundlagen für die Kosten angegeben werden.

Die Bezahlung an den Leistungserbringer ist also lediglich davon abhängig, wie viele Leistungsberechtigte den jeweiligen Leistungserbringer wählen. Ein Wettbewerb findet demnach nur über die Qualität statt. Im Rahmen des Wahlfreiheitssystems findet damit keine Vergabe im Sinne einer Auswahl des besten oder preisgünstigsten Leistungserbringers durch die öffentliche Stelle, sondern in Bezug auf die ausgeschriebene Dienstleistung lediglich ein Akkreditierungsverfahren statt.[1214]

1210 Lag om valfrihetssystem, SFS 2008:962 – offizielle Abkürzung LOV.

1211 So auch die Beschreibung in § 1 Abs. 2 S. 1 des Gesetzes über das Wahlfreiheitssystem.

1212 Das Kammerkolleg stellt ebenfalls eine unabhängige Verwaltungseinheit unter Führung des Finanzministeriums dar. Seine Aufgaben liegen größtenteils in der Bereitstellung von Diensten auf staatlichem Gebiet, vor allem auf den Gebieten der Wirtschaft, des Rechts, der Kapitalverwaltung, des Risikomanagements und der Verwaltung.

1213 Sollte der Leistungsanbieter eine juristische Person sein, beziehen sich die Anforderungen an die allgemeine Zuverlässigkeit auf die Vertreter dieser juristischen Person, Kap. 7 § 1 S. 2.

1214 Zum in der vorliegenden Arbeit verwendeten Begriff der Akkreditierung s. o. S. 212.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Nach Abschluss des Akkreditierungsverfahrens wird von den beiden Parteien ein „öffentlicher Vertrag“ gezeichnet.[1215] Dabei handelt es sich im Rahmen des Wahlfreiheitssystems um den Vertrag, der die Rahmenbedingungen für die Inanspruchnahme der Leistung durch den Leistungsempfänger regelt. Aus Kap. 8 § 3 LOV ergibt sich zwar nur, dass ein „Vertrag“ geschlossen wird, jedoch wird die Unterscheidung zwischen privatem und öffentlichem Vertrag im schwedischen Recht grundsätzlich danach getroffen, wer handelt,[1216] so dass bereits die Betrachtung der Beteiligten (Verwaltungsbehörde und privater Dritter) ergibt, dass es sich um einen öffentlichen Vertrag handelt.[1217] Zwar gibt es auch Stimmen, die mit Rückgriff auf das Europarecht eine zivilrechtliche Qualifikation vornehmen.[1218] Mit dem Argument, dass bei dem öffentlichen Auftraggeber eine Sondersituation vorliege, wird daraufhin aber wieder die Anwendung der öffentlich-rechtlichen Grundprinzipien hergeleitet.[1219] Es handelt sich jedoch immer um einen meist (jedoch nicht zwingend) schriftlichen Vertrag, der die Einzelheiten von Leistungserbringung und Gegenleistung verbindlich regelt.[1220]

Gegenüber der Zulassungsentscheidung der vergebenden Behörde kann der Rechtsweg zum Verwaltungsgericht beschritten werden, Kap. 10 § 1 LOV. Nur derjenige Leistungserbringer, der sich auch um die Zulassung beworben hat, kann rechtlich gegen eine Nicht-Zulassung vorgehen, es ist also eine subjektive Beschwer nötig, Kap. 10 § 1 Abs. 2 LOV. Zugleich ist ein rechtliches Vorgehen mit dem Ziel der Erlangung von Schadensersatz vor den allgemeinen (Zivil-)Gerichten möglich, Kap. 10 § 5 LOV.

(b) Hintergründe

Die Einführung des LOV wurde damit begründet, dass der Verbraucher in den Mittelpunkt gestellt werden solle. Dabei war es Teil des Strebens einer Verschiebung vom Politiker und Verwaltungsbeamten zum Bürger, nach größerer Wahlfreiheit und Einfluss des Bürgers sowie nach einer größeren Vielfalt der Leistungserbringer.[1221] Der größere Einfluss der Verbraucher sollte die Qualität der Dienste erhöhen.[1222] Zudem sollte die unklare Rechtslage in Bezug auf das Vergaberecht geklärt werden und der Zugang zum öffentlichen Sektor für kleine Leistungserbringer erleichtert werden.[1223]

1215 So die Einstufung des Arbeitsmarktministeriums, siehe *Arbetsmarknadsdepartementet*, Valfrihetssystem för Arbetsförmedlingen, Ds. 2010:1, S. 11.

1216 Siehe exemplarisch nur *Södergren,* Vem dömer i gråzonen?, 2009, S. 54 ff., der aber im Folgenden erläutert, dass auch in Schweden die Abgrenzung weder einfach noch eindeutig ist.

1217 Ohne weitere Begründung geht hiervon auch das Arbeitsmarktsdepartement unter gleichlautender Bezeichnung in *Arbetsmarknadsdepartementet*, Valfrihetssystem för Arbetsförmedlingen, Ds. 2010:1, S. 11 aus.

1218 Siehe *Undemyr,* Offentlig upphandling och den upphandlade enheten som avtalspart (2007), S. 38.

1219 A. a. O., S. 38 f.

1220 *Pedersen,* Upphandlingens grunder, 2011, S. 96 f.

1221 *Arbetsmarknadsdepartementet*, Valfrihetssystem för Arbetsförmedlingen, Ds. 2010:1, S. 19; prop.2008/09:29 s.54.

1222 *Arbetsmarknadsdepartementet*, Valfrihetssystem för Arbetsförmedlingen, Ds. 2010:1, S. 19.

1223 *Arbetsmarknadsdepartementet*, Valfrihetssystem för Arbetsförmedlingen, Ds. 2010:1, S. 19; prop.2008/09:29, S.83.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Diese Argumentation wurde auch auf die Leistungen des Arbeitsvermittlungsamts und damit auch auf die Weiterbildungsmaßnahmen übertragen.[1224] Zweckmäßigerweise wird das Wahlfreiheitssystem nur bei Maßnahmen eingesetzt, die kein hoheitliches Tätigwerden beinhalten; vielmehr setzen die Maßnahmen voraus, dass ein hoheitlicher Beschluss gegenüber dem Einzelnen bereits ergangen ist.[1225]

Das Wahlfreiheitssystem ist Ausdruck des Prinzips, dass die vergebende Behörde die Bereitstellungsverantwortung trägt, also die Verantwortung dafür, dass die Maßnahme für den Verbraucher oder Einwohner bereitgehalten wird.[1226] Weitere Eigenart des Wahlfreiheitssystems ist es auch, dass es keine Vergabefristen für die beschriebenen Leistungen gibt, sondern das Verfahren zur Zulassung von Leistungserbringern immer weiter laufend fortgesetzt wird, solange die Leistung benötigt wird.

Zusätzlich wurden das Wahlfreiheitssystem und seine Anwendung gefördert, indem die Regierung durch zusätzliche Staatsbeiträge einen Anreiz setzte, bestimmte Aufträge im Wege des Wahlfreiheitssystems zu vergeben, um auf diese Weise die Wahlmöglichkeiten des Einzelnen zu vergrößern.[1227] Die Regierung wirkt also mit der Möglichkeit der Ausschüttung finanzieller Mittel, und damit mit einer hierarchischen Steuerung, darauf ein, dass sich die Kommunen (denn um diese handelt es sich meist) für das Wahlfreiheitssystem entscheiden. Die Staatsbeiträge, die das Wahlfreiheitssystem „stimulieren" sollen, bezogen sich aber bis jetzt auf die Altenpflege und Menschen mit Behinderung.[1228] Derzeit hat das Arbeitsvermittlungsamt für die Arbeitsmarktausbildung noch kein übergreifendes Wahlfreiheitssystem errichtet, sondern lediglich für drei andere Bereiche arbeitsfördernder Maßnahmen, namentlich für sog. Jobcoaching, Beschäftigungsmaßnahmen mit rehabilitierender Zwecksetzung und für sog. Schwellenhilfe, die bei der Schaffung eines guten psychosozialen Arbeitsumfelds unterstützen soll.[1229] Da die Beschaffung im Rahmen des Wahlfreiheitssystems aber deutlich ausgeweitet werden soll, ist auch die Anwendung des Wahlfreiheitssystems für die Beschaffung von Arbeitsmarktausbildungsmaßnahmen in naher Zukunft zu erwarten.[1230]

(c) Vereinbarkeit mit europäischem Recht

1224 *Arbetsmarknadsdepartementet*, Valfrihetssystem för Arbetsförmedlingen, Ds. 2010:1, S. 19-20.

1225 *Arbetsmarknadsdepartementet*, Valfrihetssystem för Arbetsförmedlingen, Ds. 2010:1, S. 20.

1226 *Arbetsmarknadsdepartementet*, Valfrihetssystem för Arbetsförmedlingen, Ds. 2010:1, S. 11.

1227 Siehe zu den Zielen des „Stimulanzbeitrags" Socialstyrelsen, Stimulansbidrag LOV, Delrapport 2012, März 2012, S. 8.

1228 Siehe die Hinweise zu den Staatsbeiträgen auf der Internetseite des Sozialwerkes: http://www.socialstyrelsen.se/statsbidrag/aktuellastatsbidrag/kommunerforvalfrihetssystemenl1 (zuletzt abgerufen: 17.04.2016). Dabei fällt ins Auge, dass der das Wahlfreiheitssystem fördernde Staatsbeitrag nicht wie andere Staatsbeiträge von einer Rechtsgrundlage angeordnet wurde, sondern vom Sozialwerk aus eigenen Geldern vergeben wurde.

1229 Siehe zu den Systemen ausführlich Konkurrensverket, Valfrihetssystem inom Arbetsförmedlingen, Oktober 2013, S. 16 ff.

1230 Zur Anweisung der Regierung, dass der Anwendungsbereich (auch auf die Arbeitsmarktausbildung) ausgeweitet werden soll siehe Regeringen/Arbetsmarknadsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, 20.12.2012, S. 3.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Hintergrund der Regelungen im Vergaberecht in Schweden sind (wie in Deutschland auch) die europäische Richtlinien zum Vergaberecht (RL 2014/24/EU) und zur Konzessionsvergabe (RL 2014/23/EU). Die inzwischen aufgehobene „alte" Vergaberichtlinie RL 2004/18/EG unterschied zwischen öffentlicher Vergabe und Dienstleistungskonzessionen, wobei auf letztere die Richtlinie und das Vergaberecht nicht anzuwenden waren. Aufgrund dieser Unterscheidung wurde diskutiert, ob im Rahmen des schwedischen Wahlfreiheitssystems tatsächlich eine Dienstleistungskonzession vorliege und europäisches Vergaberecht daher nicht anwendbar sei.[1231] Nach Meinung der Regierung genügt es, dass die Einkünfte des Leistungserbringers davon abhängig seien, dass er Kunden anzieht – dass das Geld dann von der vergebenden Behörde her fließt, mache keinen Unterschied.[1232] Sie beruft sich darauf, dass der EuGH zu der Frage, ob für eine Dienstleistungskonzession eine direkte Bezahlung vom Leistungsempfänger erfolgen muss, noch nicht entschieden habe.[1233] In diese Richtung deuten aber Äußerungen der Kommission im Zusammenhang mit der neuen Konzessionsrichtlinie[1234] und in den Auslegungshinweisen der Kommission zur alten Vergaberichtlinie[1235] hin. Auch das Gutachten, das der Einführung des Wahlfreiheitssystems vorausging, ging davon aus, dass es sich bei den Vereinbarungen zwischen ausschreibender Stelle und Leistungserbringer um die Vergabe eines Dienstleistungs*auftrags* handele, da die öffentliche Stelle dem Leistungserbringer eine Vergütung der erbrachten Leistungen verspreche – wer die Leistung auswähle, spiele keine Rolle.[1236] Über die Kriterien für eine Abgrenzung von Dienstleistungskonzession und Rahmenvereinbarung hat der EuGH aber durchaus entschieden: Die Abgrenzung sei davon abhängig, in welchem Maß der Leistungserbringer wirtschaftlich frei handele und mit der Tätigkeit verbundene wirtschaftliche Risiken übernehme.[1237]

Entscheidend für die Abgrenzung ist also die Verteilung des ökonomischen Risikos. Die Diskussion in Schweden wurde auch im Rahmen der Verpflichtung von sog. „Etablierungslotsen" geführt.[1238] In dieser Diskussion wies die Regierung darauf hin, dass der Unterschied zu den vom EuGH entschiedenen Fällen, in denen er gegen eine Dienstleistungskonzession entschieden hatte, darin bestehe, dass es sich nicht um einen einzelnen Leistungserbringer, sondern um deren mehrere, die alle anerkannt würden, han-

1231 Siehe *Arbetsmarknadsdepartementet*, Valfrihetssystem för Arbetsförmedlingen, Ds. 2010:1, S. 12. Zur Dienstleistungskonzession als „Ausweichoption" siehe *Schuppert,* in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE IV, 2009, S. 461, 483 Rn. 47.

1232 Siehe a.a.O. Keine Positionierung findet dagegen in der neueren staatlichen Untersuchung zur Vergabe von Dienstleistungskonzessionen statt; siehe En lag om upphandling av koncessioner, SOU 2014:69, S. 114.

1233 *Arbetsmarknadsdepartementet*, Valfrihetssystem för Arbetsförmedlingen, Ds. 2010:1, S. 13.

1234 Discussion document: Key issues of a possible initiative on concessions, CC/2007/17, 18.10.2007.

1235 EGT C 121, 29.04.2000, not.13.

1236 Siehe LOV att välja – Lag om valfrihetssystem, SOU 2008:15, S. 100.

1237 Siehe exemplarisch die Entscheidung des EuGH vom 10.03.2011, Rs. C-274-09 (Rettungsdienst Stadler), Slg. 2011, I-01335.

1238 Siehe zur Diskussion mit Nachweisen *Sundstrand,* in: Madell/Bekkedal, et al. (Hrsg.), Den nordiska välfärden och marknaden, 2011, S. 329, 336.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

dele.[1239] Gegen diese Position argumentiert auch der sog. Gesetzesrat.[1240] Die Leistungserbringer hätten im Fall des Wahlfreiheitssystems zumindest das Insolvenz- oder Nichtzahlungsrisiko des Leistungsempfängers bzw. Vertragspartners nicht zu tragen.[1241] Zudem sprächen die Einschränkungen der Leistungserbringer bei der Ausführung der Leistung gegen eine Dienstleistungskonzession.[1242] Bei diesen Argumenten ist also jeweils entscheidend, wie man den Umfang des geschäftlichen Risikos beurteilt. *Sundstrand* meint, dass die entscheidenden Risiken das Zahlungs- und Insolvenzrisiko und das Betriebsrisiko seien, wobei das Betriebsrisiko darin bestehe, dass der Leistungserbringer Personal und Strukturen vorhalte. Nur wenn der Leistungserbringer beide Risiken trage, handele es sich um eine Dienstleistungskonzession – im Fall des Systems der Rahmenverträge im Wahlfreiheitssystem daher nicht.[1243] Dies entspricht auch dem Urteil des EuGH zu den (früheren) deutschen Hilfsmittelverträgen[1244], das einen Rahmenvertrag, der auch die Art und den Inhalt der Leistungserbringung betraf, als Dienstleistungsvertrag und damit vergabepflichtig einordnete.[1245]

Damit ist auch ein weiterer Aspekt angesprochen, nämlich der Grad der Unsicherheit der Auswahl der einzelnen Maßnahme. Findet die Auswahl, wie in einem reinen Akkreditierungssystem, allein durch den Leistungsempfänger statt, so entsteht tatsächlich ein von der Rahmenvertragsbeziehung unabhängiges „Inanspruchnahmerisiko". Ob dies allerdings für die Annahme ausreicht, der Leistungserbringer trage ein dem marktgerechten Risiko entsprechendes Risiko, ist sehr fraglich. Im Fall der Auswahl einer „Nichtwahlalternative" durch den Leistungsträger (im vorliegenden Fall durch das Arbeitsvermittlungsamt)[1246] ist dagegen klar: Der Leistungsträger wählt zugleich auch den Leistungserbringer aus, so dass kein geschäftliches Risiko für den Leistungserbringer mehr besteht. In diesem Fall müsste daher bei europarechtskonformer Beschaffung richtigerweise eine Vergabe stattfinden. Eine einfache Zuweisung an einen der Leistungserbringer mit Rahmenvertrag ist europarechtlich nicht zulässig.

1239 Siehe prop. 2009/10:60, S. 87 f.

1240 Der Gesetzesrat (Lagrådet) ist eine Verwaltungseinheit, die wichtige Gesetzesentwürfe prüft und beurteilt. Dabei wird vor allem die Vereinbarkeit mit den Grundgesetzen, mit der bestehenden Rechtsordnung und mit dem Prinzip der Rechtssicherheit untersucht (siehe Kap. 8 §§ 20-22 RF). Es handelt sich um eine Form von „judicial preview".

1241 Siehe prop. 2009/10:60, S. 86 f. Ebenso hatte der Gesetzesrat bereits in seiner Äußerung zum Gesetzesentwurf für das LOV gezweifelt, ob es sich bei den vorgesehenen Verträgen um Dienstleistungskonzessionen handele, siehe die Stellungnahme des Gesetzesrats zum Gesetz über die Wahlfreiheit beim Arbeitsvermittlungsamt vom 03.03.2010, S. 3 ff., abrufbar unter: http://www.lagradet.se/yttranden/Valfrihetssystem%20hos%20Arbetsformedlingen.pdf (zuletzt abgerufen: 17.04. 2016).

1242 A.a.O.

1243 *Sundstrand,* in: Madell/Bekkedal, et al. (Hrsg.), Den nordiska välfärden och marknaden, 2011, S. 329, 338 f., 340.

1244 EuGH vom 11.06.2009, Rs. C-300/07 (Hans & Christophorus Oymanns), Slg. 2009, I-4779.

1245 A.a.O.

1246 Siehe zur Nichtwahlalternative oben S. 263.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Aber auch im Fall der Regelauswahl durch den Leistungsempfänger bleibt fraglich, ob das wirtschaftliche Risiko, das die Leistungserbringer im Rahmen des Wahlfreiheitssystems tragen, für die Annahme einer Dienstleistungskonzession ausreicht. Aufgrund der Ausrichtung der einzelnen Rahmenverträge auf die einzelnen Maßnahmen sowie der inhaltlich detaillierten Ausgestaltung der Verträge spricht zumindest bereits eine Vermutung dafür, dass kein eigenständiges Inanspruchnahmerisiko geschaffen wird. Ist die Gruppe der Leistungsempfänger, die dann unter den „zugelassenen" Leistungserbringern wählen, groß genug, so sinkt das Risiko nochmals deutlich. Daher müsste zur europarechtskonformen Anwendung des LOV zumindest in Bezug auf die Informationspflichten nachgebessert werden.[1247]

Nimmt man, wie die schwedische Regierung, dagegen an, mit Beschaffung im Rahmen des Wahlfreiheitssystems werde eine „Dienstleistungskonzession" vergeben, stellt sich die Folgefrage, ob es sich damit auch um eine Dienstleistungskonzession im Sinne von Art. 5 Nr. 1 b) der neuen europäischen Konzessionsrichtlinie RL 2014/23/EU handelt. Zwar stellt Erwägungsgrund Nr. 13 der Richtlinie klar, dass Systeme mit Kundenwahl- und Dienstleistungsgutscheinen nicht vom Begriff der Dienstleistungskonzession erfasst werden. Die schwedische Regierung hält unter dem Eindruck der Neuregelung daran fest, dass im Rahmen des Wahlfreiheitssystems keine Auswahl des Leistungserbringers durch einen Auftraggeber, sondern lediglich eine Kontrolle von Anforderungen an die Leistungserbringer stattfinde.[1248] Ob das System des Wahlfreiheitssystems aber ein Gutscheinsystem darstellt, ist aufgrund der oben dargestellten Risikoverteilung insgesamt fraglich. Trotz ihrer eigenen Einschätzung hat die schwedische Regierung daher eine weitere Untersuchung zu dieser Frage in Auftrag gegeben.[1249]

(3) Vereinbarung mit der örtlichen Kommune

Darüber hinaus ist eine Bereitstellung der Weiterbildungsmaßnahmen im System des Arbeitsvermittlungsamts auch durch die örtliche Kommune möglich. Ist Vergaberecht nicht anwendbar oder findet sich kein geeigneter Anbieter für die vorgesehene Maßnahme, kann das Arbeitsvermittlungsamt nach Kap. 6 § 2 des Gesetz über gewisse kommunale Zuständigkeiten (2009:47)[1250] eine Vereinbarung mit der örtlich betroffenen Kommune treffen. Bis Mitte des Jahres 2015 schränkte die Verordnung über die Zusammenarbeit des Arbeitsvermittlungsamts mit den Kommunen im Bereich der arbeitsmarktpolitischen Programme (2007:1364)[1251] diese Möglichkeit auf bestimmte Maßnahmen ein. Die Einschränkung wurde aber – wohl auch um eine Zusammenarbeit der Akteure im Zusammenhang mit einem durch die vielen Flüchtlinge gestiegenen

1247 Ähnlich, nämlich für eine Anpassung des LOV an europarechtliche Vorgaben, auch *Sundstrand,* in: Madell/Bekkedal, et al. (Hrsg.), Den nordiska välfärden och marknaden, 2011, S. 329, 342.

1248 Siehe den Gesetzentwurf zur Änderung des schwedischen Vergaberechts (zur Übergabe an den Gesetzesrat), Lagrådsremiss, Nytt regelverk om upphandling, 04.06.2015, S. 317.

1249 Lagrådsremiss, Nytt regelverk om upphandling, 04.06.2015, S. 317 f.

1250 S. o. Fn. 881.

1251 Förordning om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program, SFS 2007:1364, aufgehoben m. W. v. 01.08.2015.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bedarf wieder/weiter zu erleichtern – mit Aufhebung der Verordnung beseitigt.[1252] Im Juni 2015 haben wurde das Arbeitsvermittlungsamt und der Verband der Gemeinden und Landkreise ein nationales Übereinkommen zur Verbesserung der Zusammenarbeit unterzeichnet, das durch Einzelabkommen weiter konkretisiert werden soll.[1253] In diesen Fällen darf die Gemeinde sowohl Maßnahmen durchführen als auch, je nach Vereinbarung, Maßnahmen der Arbeitsförderung anordnen.

bb) Bereitstellung außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts durch Kommunen

Ordnen die Kommunen sog. „kompetenzerhöhende Maßnahmen" an, so können sie entweder die Arbeitsmarktausbildung als arbeitsmarktpolitische Maßnahme des Arbeitsvermittlungsamtes[1254] oder eine Maßnahme aus dem eigenen Maßnahmenangebot der Kommune anweisen. Die Verantwortung für die Bereitstellung der Maßnahmen fällt im ersten Fall dem Arbeitsvermittlungsamt in Kooperation mit der Kommune, im zweiten Fall den Kommunen selbst zu.

(1) Bereitstellung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Arbeitsvermittlungsamts

Die Bereitstellung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erfolgt in Kooperation und auf Basis von Kooperationsabkommen mit dem Arbeitsvermittlungsamt.[1255] Die Berechtigung der Kommune, Maßnahmen der arbeitsmarktpolitischen Programme durchzuführen, ergibt sich dabei aus Kap. 6 § 2 des Gesetzes (2009:47), macht aber zur Bedingung, dass ein entsprechendes Übereinkommen zwischen Kommune und Arbeitsvermittlungsamt geschlossen wurde.[1256] Dabei stellen die Übereinkommen nur einen Teil der Zusammenarbeit mit den übrigen Akteuren in Politik und Verwaltung dar, die jedoch mit Ausnahme der genannten Übereinkommen keine ausdrücklich normierte Grundlage haben.[1257]

(2) Bereitstellung von Eigenmaßnahmen der Kommune

Die nach dem Gesetz über Arbeitslosigkeitsausschüsse (1944:475) gebildeten kommunalen Ausschüsse behandeln diejenigen Fragen, die mit der fördernden Tätigkeit der Kommune bei Arbeitslosigkeit zusammenhängen und arbeiten mit Behörden und Indi-

1252 So die Gründe in einem Bericht der Reichsrevision, Riksrevisionens rapport om statens insatser för etablering av nyanlända, Regeringens skrivelse 2015/16:58, S. 14 f.

1253 Übereinkommen vom 24.06.2015 (Nationell överenskommelse om samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting), abrufbar unter http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.1cd5631315084841e7e2a344/1446710878591/150624_%C3%96verenskommelse_Af_-_SKL.pdf (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1254 Siehe hierzu und zur Bereitstellung durch das Arbeitsvermittlungsamt oben S. 250 ff.

1255 Siehe zu diesen gerade oben S. 259 f.

1256 A.a.O.

1257 Siehe zu den unterschiedlichen Möglichkeiten und zum tatsächlichen Stand der Koordination und Zusammenarbeit Sveriges Kommuner och landsting, Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken, 2011, S. 41 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

viduen auf diesem Gebiet zusammen (§ 3 Gesetz (1944:475)).[1258] Darüber hinaus entscheiden sie aber auch darüber, ob die Kommune Maßnahmen aus eigenen Mitteln bereitstellt.

Da die Kommunen diese über die arbeitsmarktpolitischen Programme hinausgehende Leistungsgewährung im Rahmen ihrer Kompetenz selbst regeln und die Leistungsangebote, die jeweiligen Voraussetzungen sowie die Organisation der Maßnahmen daher sehr unterschiedlich sind, kann in der vorliegenden Arbeit eine Darstellung hinsichtlich der zusätzlichen kommunalen Angebote nicht erfolgen.[1259] Die starke Diversität des Bestandes und der Umsetzung der Maßnahmen liegt wohl auch darin begründet, dass das Sozialdienstgesetz als sog. Rahmengesetz keine genaueren Vorgaben für das Handeln der Kommunen in diesem Gebiet vorgibt.[1260] Gezielte Maßnahmen müssen jedoch auch außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts durch Vergabe beschafft werden, sobald die Schwellenwerte erreicht werden.[1261]

cc) Weitere „Zulassung" im Subventionsmarkt: Zugang mit Leistungsgewährung

Im Bereich der weiteren subjektfördernden Leistungen außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamtes findet eine „Bereitstellung" in Abgrenzung zur Qualifikationsebene nur in denjenigen Fällen statt, in denen die Leistungsvoraussetzungen auf bestimmte, im Rahmen der Qualifikationsebene geprüfte, Weiterbildungsmaßnahmen verweisen. Der rechtliche Marktzugang fällt in diesen Fällen mit der Erbringung der in den Leistungsvoraussetzungen genannten Qualifikationselementen zusammen, während der zeitliche Marktzugang mit dem Abruf der Leistung durch den Leistungsempfänger korreliert.

Dies gilt in ähnlicher Weise auch für Leistungen der Objektförderung: Die einzelnen Förderprogramme stellen einzelne Marktsegmente dar, da sie nur jeweils eine einzige Art von Maßnahme finanzieren. So stellen z. B. die Förderungsleistungen im Rahmen der unterschiedlichen Staatsbeiträge inhaltlich begrenzte Marktsegmente dar. Dabei wird der Zugang über die Anforderungen an die Anbieter sowie die Maßnahmen reguliert. Die Zugangsbestimmungen (Förderbestimmungen) können sich auf bereits bestehende Systeme, in denen eine anderweitige Qualitätskontrolle bereits stattgefunden hat, beziehen, und/oder selbst Auswahlbestimmungen aufstellen. Der tatsächliche Marktzugang fällt aber mit der Entscheidung über die Finanzierung im Rahmen der Objektförderung zusammen.

1258 Diese Ausschüsse bilden mit den lokalen Einheiten des Arbeitsvermittlungsamts die sog. „Arbeitsmarktsräte", um die Zusammenarbeit und Abstimmung der Maßnahmen zu organisieren.

1259 Siehe Sveriges Riksdag (Hrsg.), Arbetsmarknadspolitik i kommunerna, 2012, S. 77 f. Auf die fehlende zentrale Steuerung weisen auch *Kaltenborn/Wielage, et al.,* Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung - ein europäischer Vergleich, Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, Dezember 2010, S. 303 hin.

1260 Siehe Sveriges Riksdag (Hrsg.), Arbetsmarknadspolitik i kommunerna, 2012, S. 77.

1261 Hinsichtlich der Schwellenwerte verweist das LOU auf das europäische Recht, Kap. 3 § 1 LOU. Zur Durchführung von Vergabeverfahren siehe oben S. 251 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

c) Ebene des Leistungsabrufs

Je nach System der Leistungserbringung wird die Maßnahme durch den Leistungsempfänger selbst oder durch den Leistungsträger abgerufen. Bei der Wahl der Maßnahme kommen zwei Rechtsbeziehungen zu Stande: Zwischen Leistungsempfänger und Leistungserbringer und zwischen Leistungserbringer und Leistungsträger. Unabhängig von der tatsächlichen Wahl können aber verschiedene Rechtsbeziehungen zwischen dem Leistungsempfänger und dem Weiterbildungsanbieter bestehen.

aa) Abruf durch den Leistungsberechtigten

Bei einer Finanzierung im Rahmen einer Subjektförderung, wie beispielsweise im Rahmen der allgemeinen Studienförderung oder der Förderung der Kunst- und Kulturausbildung[1262], wählt der Leistungsempfänger die Leistung selbst aus, da er selbst über die Gelder der Förderung verfügen kann.

Im Wahlfreiheitssystem kann der Leistungsberechtigte im Normalfall zwischen den zugelassenen Leistungserbringern seine Wahl treffen. Die vergebende Stelle ist verpflichtet, ihm Informationen über alle Leistungserbringer zur Verfügung zu stellen, mit denen ein Vertrag geschlossen wurde, Kap. 9 § 1 LOV. Damit der Leistungsberechtigte eine bewusste und sinnvolle Wahl treffen kann, müssen diese Informationen gem. Kap. 9 § 2 S. 2 LOV sachlich, relevant, vergleichbar, leicht verständlich und leicht zugänglich sein. Sowohl mit der Information als auch mit anderen Mitteln soll die vergebende Behörde den Leistungsberechtigten bei seiner Wahl unterstützen und die Wahl erleichtern.[1263] Fraglich ist, ob bei dieser Art des Abrufs tatsächlich auch ein Abruf durch den Leistungsempfänger, oder nur eine Auswahl durch ihn stattfindet. Tatsächlich findet aber ein Abruf der Leistung statt, da die Leistungserbringer im Rahmen der zwischen Leistungserbringer und Leistungsträger geschlossenen Rahmenverträge nach Teilnehmerzahlen entlohnt werden.

Zwischen dem Leistungsempfänger und dem Leistungserbringer kommt dabei ein zivilrechtlicher Vertrag zu Stande, der regulärem Zivilrecht und Verbraucherschutzrecht unterworfen ist.[1264]

1262 S. o. S. 182 f.

1263 *Arbetsmarknadsdepartementet*, Valfrihetssystem för Arbetsförmedlingen, Ds. 2010:1, S. 16. Ob der Leistungsberechtigte jedoch tatsächlich jederzeit vollständig informiert wird, ist fraglich, siehe beispielsweise für den Bereich der aktiven Arbeitsförderung zusammenfassend *Lundin,* in: Hartmann (Hrsg.), Konkurrensens konsekvenser, 2011, S. 146, 172.

1264 Siehe beispielsweise HD, NJA 2002, 644, zu Rechtsstreitigkeiten um die Ausführung siehe auch unten S. 324 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

bb) Abruf durch den Leistungsträger

(1) Wahlfreiheitssystem

Eine Besonderheit des Wahlfreiheitssystems stellt dar, dass die vergebende Behörde eine „Nichtwahlalternative" bereithalten muss, Kap. 9 § 2 LOV. Dies hat das Ziel, dem Leistungsempfänger nicht das Risiko des Nichtwählenkönnens aufzubürden. Damit liegt die Letztverantwortung für die Auswahl der Maßnahme bei der Behörde. Diese Letztverantwortung kann die Behörde durch eine Bereitstellung der Leistung in Eigenregie wahrnehmen oder einen der Leistungserbringer als „Nichtwahlalternative" benennen.[1265] In diesem Fall muss diese „Nichtwahlalternative" aber konkurrenzneutral zu den vertragsgebundenen Leistungserbringern sein.[1266] Damit ist wohl gemeint, dass das Angebot des Leistungserbringers, der dann im Rahmen der „Nichtwahlalternative" ausgewählt wird, weder in Preis noch in Qualität hinter den Angeboten der anderen Leistungserbringer, die einen Rahmenvertrag mit der vergebenden Stelle gezeichnet haben, zurückbleiben darf.[1267] Auswirkungen auf die Rechtsverhältnisse hat der Wechsel des Abrufenden in Schweden nicht, da unabhängig vom tatsächlichen Leistungsabruf der Rahmenvertrag mit dem Arbeitsvermittlungsamt zur Zahlungsverpflichtung des Amtes gegenüber dem Leistungserbringer führt.

(2) Vergabe

Führt der Leistungsträger – ob es sich nun um das Arbeitsvermittlungsamt oder einen anderen öffentlichen Auftraggeber handelt – eine Vergabe nach dem regulären Vergabeverfahren durch, so wird nach Erteilung des Zuschlags ein Vertrag zwischen Leistungsträger und Leistungserbringer geschlossen. In diesen Fällen – z. B. wenn bestimmte Kurse oder Maßnahmen als Gesamtpaket abgerufen werden – wird der Leistungsabruf auch durch den Leistungsträger durchgeführt.

V. Vergleich der rechtlichen Einbindung bei der Erbringung der Förderleistungen

1. Verwaltungsorganisation

Sollen nun die rechtlichen Strukturen bei der Einbindung der Leistungserbringer zur Umsetzung der Förderungsleistungen verglichen werden, fällt auf, dass diese Strukturen durch die grundsätzliche Organisation der Verwaltung von Leistungen, die Weiterbildungsmaßnahmen finanzieren, stark beeinflusst werden. Beide Länder führen im Regel-

1265 *Arbetsmarknadsdepartementet*, Valfrihetssystem för Arbetsförmedlingen, Ds. 2010:1, S. 16.
1266 A. a. O.
1267 Abgeleitet aus a. a. O., S. 16.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

fall diejenigen Leistungen, die Weiterbildungsmaßnahmen zur Vermeidung und/oder Behebung von Arbeitslosigkeit finanzieren, in einem speziellen System der Arbeitsförderungsmaßnahmen, bzw. der Arbeitsmarktförderung durch.[1268]

In beiden Ländern existieren Versicherungen für den Risikofall der Arbeitslosigkeit. Die Verbindung der Versicherungen zu der möglichen Finanzierung von Maßnahmen zur Weiterbildung wird jedoch sehr verschieden umgesetzt: In Deutschland findet eine Verschränkung über die interne Organisation sowie über eine Anrechnungsregel zur Verrechnung mit Ansprüchen auf Arbeitslosengeld statt, während in Schweden lediglich eine funktionelle Verzahnung der rechtlichen Voraussetzungen sowie eine finanzielle Verzahnung der Systeme vorgenommen wird.

Auch die Weiterbildungsmaßnahmen zur Verbesserung der beruflichen Gesamtsituation werden im Regelfall unterschiedlich organisiert: In Deutschland werden diese durch externe, meist nur finanzielle Regelungen, gefördert, die lediglich auf den Leistungsempfänger zugeschnitten sind und von sehr unterschiedlichen Stellen finanziert werden. In Schweden werden Aufstiegsweiterbildungsmaßnahmen dagegen auch in Bezug auf die finanzielle Unterstützung in das Gesamtbildungssystem und die dazu gehörige Studienhilfe mit einbezogen.

Zuletzt unterscheidet sich auch die Organisation von Maßnahmen, die Leistungsempfängern, die bedarfsabhängigen Unterhalt (Sozialhilfe bzw. Versorgungsbeihilfe) beziehen, zugewiesen werden. In Schweden ordnen die Kommunen diese Maßnahmen an, wobei sie mit dem Arbeitsvermittlungsamt kooperieren. In Deutschland kooperieren die Gemeinden dagegen nicht auf tatsächlicher, leistungsbezogener, sondern aufgrund der Verknüpfung auf organisatorischer Ebene im Rahmen der sog. Jobcenter.

2. Konkrete rechtliche Einbindung

a) Qualifikations-/Voraussetzungsebene

Auf den ersten Blick unterscheidet sich die Qualifikations- und Voraussetzungsebene in beiden Ländern stark, da zwar jeweils ein Bündel von verschiedenen Qualifikationswegen zur Verfügung steht, die Qualifikation jedoch in Deutschland im Rahmen eines privaten Zertifizierungsmarktes, in Schweden aber sowohl durch private Instrumente als auch durch die Einbindung in das allgemeine Bildungssystem erfolgt.

Es finden sich jedoch auch starke Gemeinsamkeiten. In beiden Ländern werden die Ausbildung von Lehrpersonal und die finanzielle Stabilität der Leistungserbringer bereits auf einer allgemeinen, im Gesamtmarkt wirksamen, Ebene reguliert. Auffällig ist

1268 Eine Ausnahme besteht für diejenigen Leistungen, die die schwedischen Kommunen in eigener Verantwortung erbringen und organisieren, um die Leistungen der Sozialhilfe zu reduzieren. Diese Leistungen beschaffen und organisieren die Gemeinden selbst. Eine Abstimmung und Zusammenarbeit mit dem System der Arbeitsförderung findet nur im Rahmen ausdrücklicher Kooperationsabsprachen statt.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

zudem, dass in beiden Systemen eine Regulierung in Bereichen vorgesehen ist, die vom jeweiligen Staat als besonders schützenswert eingestuft werden. In Deutschland handelt es sich um den Bereich des Fernunterrichts, in Schweden um den Bereich der Auftragsausbildung durch öffentliche Bildungsträger als besondere Gruppe von Leistungserbringern. Unterschiedlich ist in diesem Zusammenhang, welche Schutzzwecke von den jeweiligen nationalen Normgebern verfolgt werden: In Deutschland soll mit der Regulierung des Fernunterrichts der Verbraucher geschützt werden, während in Schweden offensichtlich das Handeln öffentlicher Einrichtungen, insbesondere von Hochschulen, als regulierungsbedürftig eingestuft wird. Die Normen zur sog. Auftragsausbildung zielen dabei vor allem darauf ab, dass die externen, marktbasierten Bildungsmaßnahmen nicht mit dem regulären Lehrangebot der Hochschule verwechselt werden sollen.[1269] Hervorzuheben ist in Folge vor allem, dass die Vergleichsländer Deutschland und Schweden unterschiedliche Prinzipien bzw. Personengruppen als schützenswert einstufen.

b) Bereitstellungsebene

Auch die Bereitstellungsebene genannte Regulierung des Marktzugangs wird unterschiedlich ausgestaltet. Dies erklärt sich bereits daraus, dass andere Inhalte der Qualifikationsebene auch andere Strukturen für den Marktzugang bedingen.

aa) Ortsnahe Organisation

Beide Arbeitsförderungssysteme sind grundsätzlich so organisiert, dass eine ortsnahe Leistungserbringung auch in Bezug auf die Leistungsbeschaffung stattfinden könnte. Im deutschen Recht ist diese ortsnahe Erbringung in § 9 Abs. 1 SGB III gesetzlich vorgegeben.[1270]

Die Ortsnähe wird in Schweden umfassend umgesetzt, da nicht nur die Entscheidung über die Leistungsvergabe an das Individuum, sondern auch die Beschaffung über Ausschreibung und Wahlfreiheitssystem einzelfall- und ortsgebunden erfolgen. Insbesondere die von den Kommunen angewiesenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und die von den Kommunen verantworteten Weiterbildungsmaßnahmen aus eigenen Mitteln sind bereits per se ortsnah. In Deutschland vollziehen sich zwar die Leistungsvergabe gegenüber dem Leistungsempfänger und die sog. Bildungsplanung, also die Bedarfsprognose, ortsgebunden, die Maßnahmen werden aber aufgrund des Systems der Zulassung durch externe Anbieter ohne Anbindung an die örtlichen Agenturen für Arbeit und ohne örtliche Einschränkung zugelassen und vergeben. Lediglich die tatsächliche Beschaffung durch Vergabe nach § 16 Abs. 3a SGB II erfolgt durch das jeweilige Regionale Einkaufszentrum und damit etwas ortsnäher.

1269 Siehe zur Auftragsausbildung allgemein oben S. 247 f., zur Qualitätssicherung unten S. 315 ff.

1270 Diese dezentralisierte Organisation wurde erst mit dem SGB III eingeführt, siehe *Bieback,* KJ 1997, S. 15, 43.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

In den außerhalb der Arbeitsförderungssysteme finanzierten Bereichen wird in Schweden die Ortsnähe nicht besonders gefördert, da zumeist entweder der Studierende oder der Anbieter selbst im Wege der Objektförderung finanziert werden und im Zuge dieser Finanzierungsmöglichkeiten keine besondere Verbindung zur Regulierung der örtlichen Verteilung des Weiterbildungsmarktes besteht. Eine Sicherung der ortsnahen Erbringung findet nur insofern statt, als eine (nahezu) flächendeckende Förderung der Maßnahmen angeboten wird. In Deutschland gibt es keine flächendeckende Förderung[1271] (auch wenn dies früher wohl einmal Grundgedanke der landesrechtlichen Weiterbildungsgesetze war[1272]). Die Ortsnähe wird aber zumindest dadurch befördert, dass es landesrechtliche Regelungen zur Förderung gibt, die bereits aufgrund der örtlichen Begrenzung eine beschränkte Ortsnähe erzeugen.

bb) Instrumente des Marktzugangs (Bereitstellungsebene)

(1) Akkreditierungssysteme

Auch in Bezug auf die Instrumente des Marktzugangs für die Leistungserbringer können Gemeinsamkeiten festgestellt werden. Insbesondere beinhalten beide jeweiligen Systeme der Arbeitsförderung Akkreditierungsverfahren:[1273] Sowohl das deutsche „Zertifizierungsverfahren“ als auch das schwedische Wahlfreiheitssystem[1274] führen eine Akkreditierung der Leistungserbringer durch, auf die ein Abruf durch den Leistungsempfänger folgt. Unterschiede ergeben sich daraus, dass in Deutschland die Anforderungen an die Weiterbildungsmaßnahmen genau im Gesetz und in dem Katalog einer Verordnung (der AZAV) festgelegt werden, während in Schweden im Gesetz über das Wahlfreiheitssystem nur allgemeine Anforderungen an den Leistungserbringer festgelegt werden, da das Gesetz eine Erweiterung des schwedischen Vergaberechts dargestellt. Die speziellen Anforderungen müssen daher in der sog. „Annonce“, d. h. dem Angebot, dargelegt werden.[1275] Zwar regeln auch die §§ 177 ff. und die AZAV zunächst allgemein die Akkreditierung der Leistungserbringer im SGB III, es existieren aber mit § 180 SGB III und § 4 AZAV detailgenaue zusätzliche Anforderungen für Weiterbildungsmaßnahmen. Diese Unterscheidung treffen die schwedischen Regelungen nicht, was aber auch der allgemein geringeren Detailtiefe des schwedischen Rechts geschuldet sein kann.

Zudem stellen die rechtlichen Regelungen ein unterschiedliches Regel-Ausnahme-Verhältnis her: In Schweden werden die Weiterbildungsmaßnahmen grundsätzlich im Rahmen des Vergaberechts nach dem LOU bereit gestellt, während das System des LOV, das einem Zertifizierungssystem gleicht, regelungstechnisch als Ausnahme fun-

1271 Siehe *Weiß,* in: Tippelt (Hrsg.), Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung, 2011, S. 367, 374.

1272 Siehe *Nuissl/Druckenmüller, et al.,* in: Tippelt (Hrsg.), Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung, 2011, S. 329, 332.

1273 Zum in der vorliegenden Arbeit verwendeten Begriff der Akkreditierung s. o. S. 212.

1274 S. o. S. 254 ff.

1275 Siehe hierzu oben S. 254.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

giert. In Deutschland wird dagegen grundsätzlich eine Zertifizierung der Anbieter durchgeführt und nur als Sonderregelung in § 16 SGB III auf das Instrument des Vergaberechts zurückgegriffen. Diese Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses zeigt auch, dass sich in Bezug auf die konkrete rechtliche Einbindung Akkreditierung und selbst getroffene Auswahlentscheidung der finanzierenden Stelle durch Vergabe und Zulassung als funktionell gleichwertige Lösungen gegenüber stehen. Hierin zeigt sich auch eine Bewegung hin zu einer stärkeren externen Kontrolle durch Zertifizierungen und Akkreditierungen unter Beibehaltung der vorgefundenen Strukturen.[1276]

Weitere Unterschiede der Beschaffungssysteme bestehen darin, dass die Akkreditierung und Zulassung in Deutschland vollständig abstrahiert vom einzelnen Auftrag vorgenommen wird, während in Schweden die Akkreditierung auf die einzelne Art von Maßnahme ausgerichtet ist und diese auch vergaberechtlich ausgeschrieben wird. Zweitens werden die Leistungserbringer nach der Akkreditierung in Deutschland lediglich im Rahmen eines materiell-gesetzlich festgelegten Systems eingebunden, während in Schweden die Beschaffungsstelle mit jedem der Leistungserbringer einen Rahmenvertrag schließt. Die Akkreditierung unterscheidet sich von der Zertifizierung darin, dass nicht eine Eigenschaft bestätigt wird, sondern zugleich der Zugang zu einem Markt eröffnet wird. Dieser Schritt fällt in Deutschland mit der Akkreditierung zusammen, während in Schweden auf die Bestätigung im Wahlfreiheitssystem noch der Abschluss eines Rahmenvertrags folgt. Erst mit diesem ist der Leistungserbringer zugelassen.

(2) Vergabe und vergabeähnliche Auswahlverfahren

Besondere Auswahlverfahren, insbesondere Vergabeverfahren führt der Leistungsträger durch, wenn er eine begrenzte Anzahl von Verträgen schließen will und zugleich Nachfrager der Leistung ist.[1277] Vergabeverfahren sind in beiden Vergleichsländern jedoch nur dann verpflichtend, wenn die Voraussetzungen für das jeweils anzuwendende nationale oder europarechtliche Vergaberecht erfüllt sind. Dabei wird die Auswahl der Leistungserbringer über die Erzeugung von Wettbewerb der Anbieter untereinander gesteuert.

In beiden Ländern werden Weiterbildungsmaßnahmen durch Ausschreibungen beschafft. In Deutschland handelt es sich hierbei um diejenigen Weiterbildungsmaßnahmen, die gerade nicht im System der Arbeitsförderung für „Standard"-Arbeitslose bzw. von Arbeitslosigkeit Bedrohte, vergeben werden, sondern als Ausnahmeregelung für sog. „Langzeitarbeitslose" oder als Aktivierungsmaßnahme beschafft werden. Im Gegensatz dazu können bzw. müssen in Schweden ohne Ausnahme alle Maßnahmen per Vergabe beschafft werden. Die Anwendung des Wahlfreiheitssystems durch die beschaffende Stelle erfolgt dabei auf freiwilliger Basis, je nachdem, ob die beschaffende Stelle für die jeweiligen Maßnahmen für das System optiert hat oder nicht. Für die Ar-

1276 Siehe zunächst auf dem Gebiet der Finanzprüfung *Power,* The audit society, 1997, S. 41 ff. *Power* beschreibt, dass es nicht primär um externe Kontrolle geht, sondern um eine interne und systematische Regulierung der Strukturen im Beziehungsnetz der Akteure, a. a. O., S. 42.

1277 *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2011, S. 323, 355 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

beitsmarktausbildungsmaßnahmen im System des Arbeitsvermittlungsamts wurde bisher nicht für das Wahlfreiheitssystem optiert, dies wäre jedoch jederzeit möglich.

Im Rahmen des schwedischen vergabeähnlichen „Wahlfreiheitssystems" wird das Problem der Vereinbarkeit mit europäischem Vergaberecht und der Notwendigkeit von Anpassungen des LOV in diesem Zusammenhang stark diskutiert.[1278] Dies hängt mit der europarechtlichen Überformung des Vergaberechts[1279] zusammen. In Deutschland stellt sich das Problem der EU-vergaberechtskonformen „Akkreditierung" dagegen nicht. Dies liegt an der anderen Ausgestaltung des Systems, insbesondere daran, dass die Akkreditierung abstrakt, also nicht in Bezug auf die einzelnen Weiterbildungsmaßnahmen stattfindet und auch nicht durch den Leistungsträger selbst, sondern durch eine zumindest nominell unabhängige Akkreditierungsstelle durchgeführt wird. Auch die Auswahl durch den Leistungsempfänger ist rechtlich so ausgestaltet, dass klargestellt wird, dass die Bezahlung des Leistungserbringers – zumindest in rechtlicher Hinsicht – allein durch den Leistungsempfänger erfolgt.

(3) Umsetzung einer Auffangverantwortung

Aufgrund der besonderen Verantwortung des Staates für Menschen, die schon länger arbeitslos sind, bzw. aufgrund der besonderen Bedarfslage von Langzeitarbeitslosen, die meist aufgrund weiterer Bedarfe schwerer vermittelbar sind, haben beide Staaten im Fall des Sondersystems für „Langzeitarbeitslose" – in Schweden im Rahmen der sog. Job- und Entwicklungsgarantie, in Deutschland im Rahmen des SGB II – eine Auffangoption zur Beschaffung von Maßnahmen vorgesehen. Einen solchen Sonderfall der Beschaffung stellt es dar, wenn das Arbeitsvermittlungsamt in Schweden im Rahmen eines Übereinkommens eine Kommune mit der Erbringung der Leistung beauftragt.[1280] Mit dieser Möglichkeit kann das Arbeitsvermittlungsamt auf einen immer verfügbaren Leistungserbringer zurückgreifen. Auf diese Weise wird in Schweden die Auffangverantwortung geregelt. In Deutschland wird dagegen im Rahmen des § 16 Abs. 3a SGB II gerade die Möglichkeit der Einzelvergabe als besondere Beschaffungsart geregelt.[1281] Interessant ist dabei, dass in Schweden eine Auffangoption geschaffen wird, wenn das System der Vergabe im Rahmen des regulären Vergaberechts versagt, während in Deutschland die Beschaffung im Rahmen des Vergaberechts gerade die Auffangoption darstellt, wenn das Akkreditierungssystem versagt.

(4) Fazit

Die Beschaffungsstrukturen von Weiterbildungsmaßnahmen im jeweiligen Arbeitsmarktsystem gleichen sich insofern, als beide Rechtssysteme sowohl eine Vergabe der Maßnahmen als auch eine Art von Akkreditierung und eine Auswahl durch den Leistungsempfänger vorsehen. Außerdem sehen beide Systeme eine Auffangoption bei der

1278 S. o. S. 256 ff.

1279 Diese Überformung hat auch in Deutschland stattgefunden.

1280 S. o. S. 259 ff.

1281 S. o. S. 237 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Beschaffung von Maßnahmen für „Langzeitarbeitslose“ vor. Die Gesetzgeber der Vergleichsländer haben die Strukturen an denjenigen strategischen Punkten, die bestimmen, ob Vergaberecht – teilweise auch aufgrund europarechtlicher Vorgaben – zwingend anzuwenden ist, in rechtlicher Hinsicht unterschiedlich ausgestaltet. Dabei ist das deutsche System an einigen Stellen, insbesondere in der Ausgestaltung des Akkreditierungssystems und in Bezug auf die Zahlungsstruktur, die eine Bezahlung durch den Leistungsempfänger vorsieht, so ausgestaltet, dass das Problem der Anwendbarkeit europäischen Vergaberechts möglichst umfassend vermieden wird. Ob es dem schwedischen Gesetzgeber in Bezug auf das Wahlfreiheitssystem gelingt, die Anwendbarkeit europäischen Vergaberechts zu umgehen, bleibt dagegen noch unklar.

Ebenfalls gemeinsam ist den Steuerungsstrukturen, dass die Steuerungsinstrumente auf einen bereits bestehenden Markt ausgerichtet werden. Bereits die (teilweise) Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen durch staatliche Leistungen greift dabei in den bestehenden Markt der Weiterbildungsmaßnahmen ein, da mit diesen bestimmte Maßnahmen bevorzugt werden. Aber auch sowohl durch das offene Vergabeverfahren als auch durch die Akkreditierung der Anbieter in Deutschland finden im System der Arbeitsförderung Instrumente Anwendung, die einen Markt schaffen und/oder stützen sollen.[1282] Das Gleiche gilt für die Einbindung der Leistungserbringer in Schweden: Vergabe- und Wahlfreiheitsverfahren beruhen beide auf einem derzeit bestehenden Markt von Weiterbildungsmaßnahmen, wobei sich im Bereich der Arbeitsmarktausbildung nach Einführung des Einkaufsmodells Anfang der 1990er Jahre erst gebildet hat.[1283] Zudem findet in beiden Ländern die Auswahl der Leistungserbringer im Rahmen von wettbewerbsorientierten Steuerungsinstrumenten statt. In Deutschland sollte die Reform der Arbeitsförderung z. B. auch dazu dienen, das Verhältnis zwischen der Bundesagentur und den Leistungserbringern durch Wettbewerb zu steuern.[1284] Die Vergabeverfahren sind bereits aufgrund der Auswahlsituation auf einen Wettbewerb unter den Leistungserbringern ausgerichtet.[1285]

Die unterschiedlichen Zugangsschranken, die für die Weiterbildungsanbieter, die öffentlich geförderte Weiterbildungsmaßnahmen anbieten wollen, geschaffen werden, lassen auch unterschiedliche Marktstrukturen entstehen. Hier beißt sich die Katze in den Schwanz: Ob die typischen Marktstrukturen zuerst entstanden sind und dann geregelt wurden oder umgekehrt, lässt sich wohl nicht ergründen. Zumindest ist aber deutlich, dass sich in Deutschland und Schweden unterschiedliche Marktstrukturen gebildet haben: Während in Deutschland eher abgegrenzte Märkte entstanden, werden in Schweden möglichst alle Möglichkeiten der Bereitstellung in allgemeinen Gesamt(bildungs)systemen integriert.

1282 *Wärvik,* Nordyrk 2011, S. 1, 1.

1283 S. o. S. 250 und *Lundin,* in: Hartmann (Hrsg.), Konkurrensens konsekvenser, 2011, S. 146, 156 f.

1284 Siehe *Bieback,* SGb 2005, S. 481, 481 zu den Reformen des Jahres 2001.

1285 Dazu, dass die schwedische Leistungserbringung auf den „Wohlfahrtsmarkt“ insgesamt markliberalen Grundsätzen folgt, siehe *Wehlander,* in: Madell/Bekkedal, et al. (Hrsg.), Den nordiska välfärden och marknaden, 2011, S. 41, 64.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

cc) Gleichbehandlung von Weiterbildungsanbietern

Gemeinsamkeiten gibt es auch in Bezug darauf, welche Diskussionen in Bezug auf die Weiterbildungsanbieter geführt werden. Beide Länder diskutieren, ob und wie die Weiterbildungsanbieter bei dem Zugang zum Markt der staatlich geförderten Weiterbildungsmaßnahmen gleich behandelt werden. Über die rein formale Gleichbehandlung hinaus, die beispielsweise durch ein regelgerechtes Vergabeverfahren gewährleistet werden soll, stellt sich die Frage, ob bestimmte Aspekte der Verfahrens- oder der Zulassungsvoraussetzungen zu einer Gleichbehandlung von materiell unterschiedlich einzuordnenden Gruppen von Leistungserbringern führen.[1286] Die Gleichbehandlung ist dabei nicht nur aus verfassungsrechtlichen, sondern auch aus europarechtlichen Gründen geboten. Die aus den Grundfreiheiten abgeleiteten Grundsätze gelten nicht nur für Dienstleistungskonzessionen, sondern auch für Akkreditierungsverfahren.[1287] Die für einen Vergleich zu bildenden Gruppen können dabei hauptsächlich unter zwei Aspekten geordnet werden:

Gemeinsam ist allen Verfahren, die größere (und steigende) formale Anforderungen stellen, dass große Leistungserbringer im Vorteil sind. Sie haben allein aufgrund ihrer Größe mehr personelle und finanzielle Ressourcen, um die formalen Anforderungen zu erfüllen. Außerdem können sie eine größere Routine im Umgang mit Zertifizierungsverfahren und Ausschreibungen entwickeln, weil sie in größerem Umfang Maßnahmen anbieten. Auch die Vergabeverfahren bevorzugen insofern größere Anbieter, als diese in größerer Anzahl – oder überhaupt – bereits bestehende Erfahrungen mit der ausgeschriebenen Maßnahme als Referenzkriterien angeben können. In Schweden waren diese Unterschiede eines der entscheidenden Probleme, die mit der Einführung des Wahlfreiheitssystems beseitigt werden sollten, da mit der grundsätzlichen Zulassung kleinere Leistungserbringer mehr Zeit haben, sich auf Ausschreibungen zu bewerben und das Wahlfreiheitssystem nach seiner Konzeption nur grundsätzliche Zulassungskriterien prüfet.[1288] In Deutschland soll im Rahmen der Akkreditierung im SGB III ein transparentes Preisermittlungsverfahren der FKS (aufgrund des geringeren Prüfungsaufwands) zu geringeren Preisen bei kleineren Leistungserbringern führen.[1289] Der Grundaufwand für die Zertifizierung und für die für die Zertifizierung nötigen externen Qualitätsmanagementinstrumente bleibt aber gleich.

Ebenfalls unterschiedlich behandelt werden in beiden Ländern gemeinnützige und gewinnorientierte Anbieter. Dabei erstreckt sich die Ungleichbehandlung in Schweden

1286 Zu einer evtl. nicht gerechtfertigten Gleichbehandlung kleinerer Leistungserbringer im Rahmen der Akkreditierung im deutschen SGB III siehe BT-Drucks. 17/6617, S. 1 Frage Nr. 4 und Nr. 6.

1287 Zur Anwendung der Grundsätze bei Dienstleistungskonzessionen siehe Ziekow, in: Ziekow/Völlink, Vergaberecht, 2011, § 99 GWB Rn. 199, § 97 GWB Rn. 10 ff. Mit Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2014/24/EU vom 26.02.2014 über die Konzessionsvergabe wird die das Argument für die Beachtung europarechtlicher Grundsätze im Akkreditierungsverfahren noch gestärkt werden, da die Richtlinie die Anforderungen im Dienstleistungsbereich insgesamt erhöht.

1288 Siehe *Pettersson/Vamstad,* in: ACEVO (Hrsg.), Lessons from Abroad: the third sector's role in public service transformation, 2008, S. 65, 73 f.

1289 BT-Drucks. 17/6721, S. 2, Antwort zu Frage Nr. 4 und S. 3, Antwort zu Frage Nr. 6.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

im Rahmen der Einbindung im Arbeitsförderungssystem aber nur auf diejenigen Unterschiede, die sich aus anderen Rechtsbereichen ergeben, so beispielsweise aus dem Steuerrecht, wenn gemeinnützige Anbieter keine Registrierung zum Mehrwertsteuersystem vorweisen müssen.[1290] In Deutschland haben gemeinnützige Anbieter diejenigen Vorteile, die sich aus den Finanzierungsbestimmungen ergeben. Zur Beurteilung einer Bevorzugung gemeinnütziger Leistungserbringer gilt das oben im Rahmen des Vergleichs der Leistungen Gesagte.[1291]

dd) Rechtsweg

Schließlich ist der Rechtsweg, auf dem sich die Leistungserbringer gegen eine Verweigerung der Akkreditierung und/oder Zulassung wehren können, in beiden Ländern zu den Verwaltungsgerichten[1292] eröffnet. Wird die Gewährung von Schadensersatz für Schäden angestrebt, die aus einer fehlerhaften Verfahrensführung bei der Akkreditierung entstanden sind, ist in beiden Ländern der Rechtsweg zu den Zivilgerichten eröffnet.

Die Länder unterscheiden sich aber in der Transparenz und damit in der Zugänglichkeit und Gewährleistung des Rechtswegs: Während in Schweden die Schritte zur Erlangung von Rechtsschutz klar im Rahmen des LOU und des LOV erläutert werden, existierte in Deutschland im Fall der Akkreditierung gem. §§ 176 ff. SGB III zunächst kein Hinweis auf das notwendige Vorgehen. Zwar ist dies im Rahmen der deutschen Gesetzgebung auch nicht üblich – vielmehr wird die Zuständigkeit im Rahmen der Gerichtsordnungen und -gesetze geregelt –, der misslungene Versuch des Gesetzgebers, eine rein privatrechtliche Struktur zu schaffen und die daraus folgenden Streitigkeiten um den richtigen Rechtsweg führten aber dazu, dass der Rechtsweg nicht transparent und damit schwerer zugänglich war.[1293] Inzwischen regelt § 51 Abs. 2 SGG den Rechtsweg ausdrücklich in Einklang mit der Einordnung als privatrechtliche Materie in § 177 Abs. 1 S. 2 SGB III. Die Zuordnung zu den Sozialgerichten zeigt, dass sich auch der Gesetzgeber darüber im Klaren war, dass für die rechtliche Beurteilung der Akkreditierungen öffentlich-rechtliche Maßstäbe gelten. Für juristische Laien sind die Überlegungen jedoch fremd. Dies gilt im Besonderen, als die „Zertifikate“ der deutschen FKS, die zugleich Zulassungsbescheide darstellen, keine Rechtsbehelfsbelehrung enthalten.[1294]

1290 S. o. S. 191 f.

1291 S. o. S. 203 f.

1292 In Deutschland zu den Sozialgerichten, die die besonderen Verwaltungsgerichte für sozialrechtliche Streitigkeiten darstellen, §§ 1, 51 Sozialgerichtsgesetz, vom 23.09.1975, BGBl. 1975 I, 2535.

1293 Indirekt führt die Vorgabe durch die BA auch dazu, dass die FKS als Akkreditierungsstellen die Zertifizierungsergebnisse und damit die Zulassungsbescheide ohne Rechtsbehelfsbelehrung verschicken – dies verlängert zwar die Klagefrist, ändert aber nichts an der Intransparenz des Rechtsschutzes für die Leistungserbringer.

1294 Siehe als Beispiel nur http://www.cord-hibbing.de/files/arbeitsfoerderung.pdf (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

c) Abruf der Leistung

Der Abruf der Leistung kann einerseits durch die finanzierende Behörde, andererseits durch den Leistungsempfänger erfolgen. Im Zuge des Abrufs der Einzelleistung kann der Leistungsempfänger zudem verschiedene Handlungsmöglichkeiten und -pflichten haben.

Beiden Ländern sehen einen Abruf durch den Leistungsempfänger vor. Sowohl Deutschland als auch Schweden haben Sonderregelungen getroffen für den Fall, dass der Leistungsempfänger Schwierigkeiten bei der Auswahl der Maßnahme hat. In Deutschland sieht die Regelung des § 16 Abs. 3a SGB II eine Einzelbeschaffung von Maßnahmen bei Schwierigkeiten des Leistungsempfängers vor,[1295] während in Schweden die Behörde grundsätzlich eine sog. „Nichtwahlalternative" bereithalten muss.[1296] Dies zeigt auch bereits den Unterschied der Regelungen: Das schwedische Recht geht davon aus, dass es immer möglich ist, dass der Einzelne nicht die Handlungsfähigkeit zur Wahl der Maßnahme besitzt, während im deutschen Recht diese Möglichkeit auf eine bereits benachteiligte Gruppe, nämlich typisierte „Langzeitarbeitslose", die Grundsicherung (SGB II) beziehen, begrenzt ist. Zudem muss im deutschen Recht die fehlende persönliche Fähigkeit zur Wahl gesondert begründet werden (§ 16 Abs. 3a S. 1 Nr. 2 SGB II), was eine zusätzliche Schwelle für die Inanspruchnahme der Einzeloption darstellt, während in Schweden keine solche Schwelle aufgebaut wird.

Im Rahmen des Systems der Akkreditierung wird die Leistung größtenteils im Verhältnis zum Leistungsempfänger konkretisiert. Damit findet in Deutschland eine noch stärkere Verlagerung der Verantwortung für die Umsetzung der Förderungsleistung auf den Leistungsempfänger statt, da nicht nur die Auswahl des Leistungserbringers an ihn ausgelagert wird, sondern auch Inhalt und Dauer der Maßnahme ihm gegenüber im Rahmen der Leistungserbringung festgelegt werden. In Schweden wählt zwar ebenfalls der Leistungsempfänger Leistungserbringer und Maßnahme aus, die Inhalte werden aber mit dem Instrument des Rahmenvertrags auch im Verhältnis zum Leistungserbringer und nicht nur im Verhältnis zum Leistungsempfänger festgelegt.[1297]

Ein Abruf durch den Leistungsträger erfolgt schließlich in beiden Ländern in denjenigen Fällen, in denen eine Vergabe durchgeführt wird oder die beschaffende Stelle auf andere Weise direkt beschafft.[1298] In diesen Fällen stellen sich die Probleme, die bei Auseinanderfallen von Leistungsempfänger und Finanzierendem entstehen, nicht.

1295 S. o. S. 237 ff.

1296 S. o. S. 263.

1297 Zur Anwendbarkeit von europäischem Vergaberecht siehe bereits oben S. 256 f.

1298 Die Beschaffung durch Vergabe wird in Schweden derzeit (noch) in den meisten Fällen angewandt. Eine Ausdehnung des oben beschriebenen Wahlfreiheitssystems ist geplant und soll derzeit beispielsweise auf Bildungsmaßnahmen für Einwanderer stattfinden, siehe Svenska för invandrare – Valfrihet, flexibilitet och individanpassning, SOU 2013:76, S. 268 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

G. Steuerung der Qualität bei der Erbringung geförderter Weiterbildungsmaßnahmen

I. Vergleichsgrundlage Qualitätssicherung

In dem Maße, in dem die Regelungen zur Bereitstellung für das „Ob" der Umsetzung der Förderungsleistungen sorgen, sind die Regelungen zur Qualitätssicherung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen für das „Wie" der Umsetzung der Förderungsleistungen entscheidend. Auch für diesen Vergleich der Strukturen zur Qualitätssicherung muss zunächst eine Vergleichsgrundlage geschaffen werden. Diese basiert auf dem sogleich dargestellten, tatsächlichen Verfahrensmuster zur Sicherung von Qualität. Die Länderdarstellungen unterscheiden sodann zudem nach dem Adressat der Leistungen (Subjektförderung oder Objektförderung), sowie zwischen dem System der Arbeitsförderung und den Qualitätssicherungsmaßnahmen außerhalb des jeweiligen Systems der Arbeitsförderung. Die Trennung nach Systemen erklärt sich daraus, dass beide Länder ein solches gesondertes System für die Arbeitsförderung etabliert haben und innerhalb des Systems gesonderte Strukturen entstehen; die Trennung in Subjektförderung und Objektförderung wird gewählt, da aufgrund der unterschiedlichen Grundstruktur der Leistung die Qualitätssicherungsinstrumente bereits unterschiedliche Anknüpfungspunkte aufweisen.

1. Qualität: Inhalt und Verortung

Die mit Weiterbildung angestrebten Ziele können nur bei einer Erbringung der Weiterbildungsmaßnahmen in hoher Qualität verwirklicht werden. Darüber hinaus rechtfertigt nur eine gute Zielerreichung der Einsatz von öffentlichen Geldern bei der Gewährung von Förderungsleistungen. Dass Qualitätssicherung beim Einsatz von öffentlichen Geldern nötig ist, wird deutlich, wenn man die möglichen Kosten von (guter oder schlechter) Qualität betrachtet.[1299] Die Qualitätskosten können in zwei Kategorien eingeordnet werden, nämlich in die Kosten der Abweichung und die Kosten der Übereinstimmung.[1300] Dabei sind die Übereinstimmungskosten diejenigen, die bei Erfüllung der Anforderungen des Qualitätssicherungssystems anfallen und damit kalkulierbar sind. Die Abweichungskosten sind dagegen die Kosten der Nichterfüllung. Sie sind nicht

1299 Diese und die folgenden Ausführungen (bis zur Fußnote 1299) entsprechen wörtlich der korrespondierenden Passage in Becker/Meeßen et al., VSSR 2012, S. 1, 21 f.

1300 *Krickhahn,* in: Maelicke (Hrsg.), Qualität und Kosten sozialer Dienstleistungen, 1997, S. 69, 80 mit unspezifischem Verweis auf *Crosby*, der in seinem Quality Management Maturity Grid aber von Qualitätskosten und Preis der Abweichung spricht, siehe *Crosby,* Qualität ist und bleibt frei, 1996, S. 50 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

berechenbar und damit ein Unsicherheitsfaktor. Dies gilt auch für das Gesamtbild der Qualitätssicherung im leistungserbringungsrechtlichen Rahmen – die Kosten, die nicht qualitativ gesicherte Leistungen bzw. qualitativ schlechte Leistungen für das Gesamtsystem verursachen, sind nur schätzbar und aufgrund fehlender Daten okkulte Kosten – dies bedeutet aber nicht, dass sie nicht vorhanden sind.[1301] Dies gilt ganz besonders für die okkulten Kosten, die durch nicht stattgefundene Bildung entstehen, da sich fehlende Kenntnisse sowohl bei der direkten beruflichen Aufgabenerfüllung als auch bei der gesellschaftlichen Einordnung und vor allem auch Jahre später auswirken können.[1302]

Wann jedoch liegt eine Weiterbildungsmaßnahme von hoher Qualität vor? Der Begriff Qualität kann als unbestimmter Begriff nur dann definiert werden,[1303] wenn klar wird, wozu der Begriff im jeweiligen Zusammenhang dienen soll. Nach der vorrechtlichen betriebswirtschaftlichen Definition ist Qualität der „Grad, in dem ein Satz inhärenter Merkmale Anforderungen erfüllt", wie die gültige Norm zum Qualitätsmanagement festlegt,[1304] bzw. nach einem früheren Standard[1305] die „Gesamtheit der Merkmale, die eine Dienstleistung zur Erfüllung vorgegebener Forderungen geeignet macht".[1306] Wie die meisten anderen Definitionen von Qualität,[1307] setzt auch diese immer einen Vergleich des Ist-Zustands mit dem Soll-Zustand voraus. Hierum geht es auch im vorliegenden Fall der Umsetzung von Förderungsleistungen: Die jeweiligen Förderungsleistungen und der hinter ihnen stehende Zweck stellen Anforderungen auf, wie die Weiterbildungsmaßnahmen ausgestaltet sein sollen und welches Ziel diese erreichen sollen. Die Förderungsleistungen geben damit einen Qualitätsrahmen im Sinne eines Soll-Zustands vor, der dann mit der tatsächlichen Durchführung der Weiterbildungsmaßnahmen verglichen werden kann.

1301 *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2012, S. 1, 21 f. Dies liegt insbesondere daran, dass im Bildungsbereich Ressourcenverbrauch und Opportunitätskosten nicht dokumentiert werden, aber auch daran, dass Ertrag und Erfolg von Bildung messtechnisch nur sehr schwierig operationalisierbar sind, siehe *Hummelsheim/Timmermann,* in: Tippelt/Schmidt (Hrsg.), Handbuch Bildungsforschung, 2010, S. 93, 97.

1302 Siehe *Allmendinger/Giesecke, et al.,* in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Warum Sparen in der Bildung teuer ist, 2012, S. 39. Siehe auch *Hummelsheim/Timmermann,* in: Tippelt/Schmidt (Hrsg.), Handbuch Bildungsforschung, 2010, S. 93, 95, die feststellen, dass der Ressourcenverbrauch der öffentlichen Hand für Bildung in Deutschland kaum erfasst wird.

1303 *Harvey/Green,* ZfPäd / Beiheft 2000, S. 17, 17 sprechen von der Relativität des Begriffs, die vom Verwender und vom Kontext abhänge.

1304 EN ISO 9000:2005.

1305 DIN EN ISO 8402:1995-08.

1306 In einem anderen Sozialleistungsbereich für Pflegeleistungen auch *Bieback,* Qualitätssicherung in der Pflege im Sozialrecht, 2004, S. 5 unter Verweis auf *Kaltenbach,* Qualitätsmanagement im Krankenhaus, 1993, S. 60.

1307 Z.B. nach der Norm IEC 2371: „die Übereinstimmung zwischen den festgestellten Eigenschaften und den vorher festgelegten Forderungen einer Betrachtungseinheit".

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

2. Qualität von Weiterbildungsmaßnahmen: Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität

Weiterbildungsmaßnahmen sind Dienstleistungen. In Bezug auf Dienstleistungen hat sich eine Kategorisierung der Qualitätsanforderungen in Strukturqualität, Prozessqualität und Ergebnisqualität[1308] eingebürgert.[1309] Diese Aufteilung hat *Donabedian*, der von *process, structure* und *outcome* spricht,[1310] im Rahmen der Erbringung von medizinischen Dienstleistungen entwickelt. Die Kategorien werden als Ansatzpunkte für eine Strukturierung der Anforderungen genutzt.[1311]

Der Begriff „Strukturqualität" steht in diesem Zusammenhang für die organisationsbezogenen Rahmenbedingungen und für die Ausstattung, über die eine Einrichtung bei der Erbringung ihrer Leistungen verfügt, „Prozessqualität" für das Vorhandensein und die Beschaffenheit solcher Aktivitäten, die geeignet und notwendig sind, ein bestimmtes Ziel der Leistung zu erreichen, und „Ergebnisqualität" für den erzielten Zustand, den sichtbaren Erfolg oder Misserfolg.[1312]

Im Rahmen der Strukturqualität werden die Rahmenbedingungen des einzelnen Leistungserbringers betrachtet. So umfasst die Strukturqualität meist die berufliche Qualifikation der Person, die die Leistung konkret erbringt (Lehrer, Trainer, Techniker) sowie die finanzielle Grundleistungsfähigkeit und Ausstattung des Leistungserbringers.[1313] Die berufliche Qualifikation ist dabei wichtiger je stärker die Dienstleistungskomponente der jeweiligen Leistung ist. So auch bei Weiterbildungsmaßnahmen: Wenn es sich

---

1308 Alle folgenden Definitionen hierzu aus *Merchel,* Qualitätsmanagement in der sozialen Arbeit, 2010, S. 42, auch wenn sich dieser nur auf die Soziale Arbeit, also explizit nicht auf die berufliche Weiterbildung bezieht. Kritisch zu der Dreiteilung *Reimer,* Qualitätssicherung, 2010, S. 136, der vor allem bemängelt, dass durch die Dreiteilung die Abstufung der drei Kategorien nicht zum Ausdruck komme und insbesondere die Strukturqualität rein instrumentelle Berechtigung habe. Dies ändert aber nichts an der Nützlichkeit der Dreiteilung für eine Durchführung der Gesamtqualitätssicherung (so auch der ebenfalls kritische *Mrozynski,* SGB IX, 2002 § 20 Rn. 3). Die Dreiteilung wird auch in Schweden rezipiert, siehe *Hansson,* Att följa upp verksamhet, 2012, S. 14.

1309 Üblich ist im Bereich der beruflichen Bildung auch eine Differenzierung in Inputqualität, Prozessqualität und Outputqualität, was aber lediglich eine andere Benennung der Kategorien darstellt.

1310 *Donabedian,* Explorations in quality assessment and monitoring, 1980, S. 80, 81, 82.

1311 Weitere mögliche Differenzierungen wie die Konzeptqualität, die die Innovationsfähigkeit von Einrichtungen darstellen soll (*Merchel,* Qualitätsmanagement in der sozialen Arbeit, 2010, S. 43), und die zum Beispiel bei Bildungsmaßnahmen zentrale Personalqualität (die nach *Münk/Weiß,* in: Münk/Weiß (Hrsg.), Qualität in der beruflichen Bildung, 2009, S. 5, 6 bei Weiterbildungsmaßnahmen „Wohl Teil der Strukturqualität" sei), lassen sich in die folgenden Kategorien mit einordnen.

1312 *Merchel,* Qualitätsmanagement in der sozialen Arbeit, 2010, S. 42.

1313 Die Strukturqualität umfasst laut *Meisel,* in: Küchler/Meisel (Hrsg.), Herausforderung Qualität, 2000, S. 9, 15 auch die Systemqualität, d. h. die Leistungs- und Versorgungsfähigkeit des Leistungssystems im jeweiligen regionalen Raum. Zur Strukturqualität würde damit auch die Anschlussfähigkeit der Maßnahmen innerhalb des Bildungsbereichs Weiterbildung gehören, die zu großen Teilen nur durch eine Herstellung der Vergleichbarkeit der verschiedenen Maßnahmen sichergestellt werden kann. Dieser Aspekt ist jedoch für die Qualitätssicherung bei der Umsetzung der Förderungsleistungen im Einzelfall nur im Rahmen der Bereitstellung interessant.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nicht gerade um einen computergestützten Weiterbildungskurs handelt, hängt die Qualität der jeweiligen Weiterbildungsmaßnahme zu großen Teilen von den fachlichen, fachdidaktischen, aber auch motivierenden Fähigkeiten der Lehrperson ab.[1314] Nicht Teil der Strukturqualität ist dagegen diejenige Absicherung des Teilnehmers, die andere Bedarfe des Teilnehmers betrifft, wie die Absicherung bei Unfällen.[1315]

Prozessqualität umfasst bei Weiterbildungsmaßnahmen zum Beispiel den Aufbau der Unterrichtseinheiten, den Ablauf des Unterrichts selbst und auch die fortlaufende Lernkontrolle und -konsolidierung.

Da die Ergebnisqualität den erzielten Zustand betrifft, muss sie für die einzelnen Maßnahmen in Bezug auf zwei Zielkategorien gesehen werden: ein Nahziel und ein Fernziel der Maßnahme. Bei beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen ist diese Differenzierung zum Beispiel folgendermaßen vorzunehmen: Das Nahziel der Maßnahme ist der Erwerb bestimmter Kenntnisse oder Fähigkeiten, das Fernziel die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bzw. die Eröffnung der Möglichkeit zum Aufstieg. Im Bereich der (Weiter-)Bildung wird diese Differenzierung mit der Unterscheidung zwischen Output (Nahziel = direkte Leistung) und Outcome (Fernziel) belegt.[1316]

3. Sicherung von Qualität

Diese Anforderungen sind im Rahmen der Qualitätssicherung zu prüfen. Dabei ergibt sich für jegliche Durchführung von Qualitätssicherung ein einheitliches vierstufiges Muster:[1317]

Auf der ersten Stufe werden die Standards festgelegt, die den Soll-Zustand abbilden, der später der Maßstab für die Beurteilung der Qualität der Leistung ist (1). Auf der zweiten Stufe wird der Ist-Zustand festgestellt. Dies geschieht für Dienstleistungen wie die Weiterbildungsmaßnahmen meist durch Dokumentation sowie durch Teilnehmerbefragungen (2). Auf der dritten Stufe wird ein Vergleich von Soll- und Ist-Zustand vor-

1314 In Bezug auf die allgemeine Bildung siehe z. B. *Lenzen,* APuZ 2009, S. 6, 8.

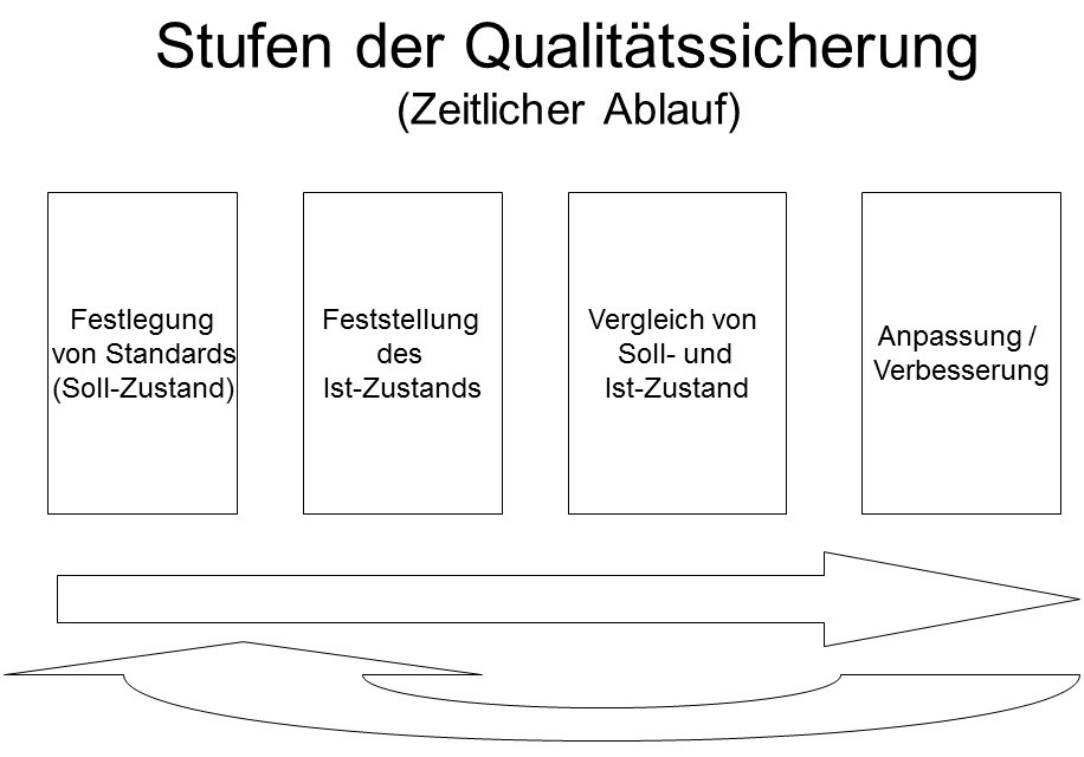
1315 In Schweden findet beispielsweise eine ausdrückliche und zwingende Einbeziehung der Teilnehmer in die Regelungen zur Unfallversicherung bei Arbeitsunfällen (siehe die Verordnung über den ERsatz von Schäden an Teilnehmer an bestimmten arbeitsmarktpolitischen Programmen, Förordning om ersättning vid skada till deltagare i vissa arbetsmarkndadspolitiksa program, SFS 1998:1785) sowie in die Gruppenlebensversicherung (Hinterbliebenenversicherung) statt (siehe die Verordnung über die Gruppenlebensversicherung für Teilnehmer an bestimmten arbeitsmarktpolitischen Programmen, Förordning om grupplivsförsäkring för deltagare i vissa arbetsmarknadspolitiksa program, SFS 1988:244). Diese Einbeziehung in die Versicherungssysteme ist aber Teil der Beurteilung der Gesamtsituation des Teilnehmers, nicht der Qualität der einzelnen Weiterbildungsmaßnahme.

1316 *Nickolaus,* in: Münk/Weiß (Hrsg.), Qualität in der beruflichen Bildung, 2009, S. 13, 14.

1317 Zum Zirkel und den Stufen als allgemein gültiges Schema zur Qualitätssicherung *Bruhn,* Qualitätsmanagement für Dienstleistungen, 2008, S. 279–280. Ein entsprechender Qualitätssicherungszirkel wird so auch von der Europäischen Kommission im Rahmen des European Quality Assurance Reference framework for Vocational Education and Training (EQARF) zur praktischen Umsetzung des Regelwerks vorgestellt.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

genommen – mittels einer internen oder externen Evaluation (3).[1318] Schließlich werden auf der vierten Stufe die Konsequenzen aus der Evaluation gezogen. Dies kann durch eine Anpassung der Standards, aber auch durch Maßnahmen zur Mängelbereinigung geschehen, wobei die Veränderungen sowohl vom Leistungserbringer selbst als auch vom Leistungsträger (Kündigungsmöglichkeit, Entziehung der Zulassung, Auflagen) ausgehen können (4). Diese Anpassungen stellen dann bereits wieder den ersten Schritt für einen neuen Qualitätssicherungsprozess dar, so dass ein Qualitätssicherungskreislauf entsteht.



Die rechtliche Umsetzung dieses Kreislaufs kann durch konkrete Qualitätsanforderungen ausgefüllt werden und durch verschiedene rechtliche Instrumente erfolgen. Dabei interessieren hinsichtlich der Einflussnahme des Staates auf die Qualitätssicherung, wer die Kompetenz für die Erstellung der Standards besitzt, auf welche Weise die Standards rechtlich verbindlich gemacht werden und mit welchen Instrumenten der Staat die auf diese Weise festgelegten Qualitätsmaßstäbe kontrolliert.[1319] Die Qualitätssicherung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen erfolgt in verschiedenen Zusammenhängen: Sie

1318 Der Begriff der Evaluation wird oft auch für den Prozess der zweiten Stufe, also die Feststellung des Ist-Zustands, bzw. für Feststellung und Vergleich insgesamt herangezogen.

1319 Diese drei Bereiche nennen auch *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2012, S. 1, 24. Aufgrund der Unendlichkeit des Qualitätskreislaufs ist hiermit aber keine zeitliche Abfolge verbunden. Vielmehr kann die Erstellung der Standards auch in einem Rahmen erfolgen, der eine sofortige Verbindlichkeit herstellt. Lediglich vor der Kontrolle der Qualität muss ein Maßstab festgelegt werden.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

kann sowohl auf Qualifikationsebene oder Bereitstellungsebene Voraussetzung sein als auch Bedingung für eine Finanzierung im Rahmen der jeweiligen Förderungsleistung selbst sein.[1320] Zudem sind sowohl vor, während und nach den Weiterbildungsmaßnahmen Kontrollmaßnahmen vorstellbar.[1321]

a) Kompetenz zur Standarderstellung (Stufe 1)

Die Umsetzung der Qualitätssicherung im Rahmen der oben dargestellten Stufen erfordert also zunächst eine Erstellung von Standards.[1322] Die Standarderstellung kann durch unterschiedliche Akteure erfolgen. Die Normen zur Festlegung von Qualitätsstandards nehmen „oft auf bestehende rechtliche Strukturen oder externe faktische Strukturen Bezug, damit keine neuen Standards geschaffen werden müssen."[1323] Dabei ist eine allgemeine Bezugnahme möglich, indem auf „allgemeine Regeln" verwiesen oder konkret auf bestimmte Standards verwiesen wird. Auch eine eigene Erstellung von Standards durch die zuständige staatliche Stelle ist denkbar. Die Standards können mit verschiedener inhaltlicher Ausrichtung erstellt werden. So gibt es statische (niveaufestlegende), prozedurale und zielorientierte Standards,[1324] je nachdem, welche Qualitätskategorie (Struktur-, Prozess- oder Ergebnisqualität) der Standard abbildet.

Gemeinsam haben die Vergleichsländer, dass im Zuge der Harmonisierung im Rahmen der Europäischen Union für alle Mitgliedstaaten übergreifende Standards geschaffen werden sollen. Eine systematische Umsetzung findet seit dem Kopenhagen-Prozess (2002)[1325] statt.[1326] Dabei stellen die verschiedenen europäischen Bezugsrahmen für

1320 Für die Erbringung von Sozialleistungen im deutschen Recht allgemein: *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2012, S. 1, 24 f.

1321 A.a.O.

1322 *Bieback,* Qualitätssicherung in der Pflege im Sozialrecht, 2004, S. 6–7; diese können nationaler oder auch internationaler Natur sein – im Weiterbildungsbereich fällt besonders der europäische Standard EQF (Europäischer Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen) ins Auge.

1323 *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2012, S. 1, 25

1324 *Klie,* in: Klie (Hrsg.), Pflegeversicherung und Qualitätssicherung in der Pflege, 1996, S. 1, 8

1325 Für einen Überblick zu den Anfängen des Prozesses siehe *Clement/Walter,* in: Clement/Le Mouillour, et al. (Hrsg.), Standardisierung und Zertifizierung beruflicher Qualifikationen in Europa, 2007, S. 5.

1326 Dieser schlägt sich in der Erstellung eines europäischen Standards, nämlich des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen EQF (European Qualifications Framework), nieder. Der Europäische Qualifikationsrahmen basiert auf einer Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates und hat nicht primär die Qualitätssicherung, sondern vielmehr die Herstellung von Vergleichbarkeit und Übertragbarkeit der Qualifikationen zum Ziel (siehe Empfehlung zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen v. 23.04.2008, EG 2008/C 111/01, S. 1, Absatz 1 und 2). Diese andere Zielsetzung, nämlich die Förderung der Mobilität der Arbeitnehmer und damit die Verwirklichung der Grundfreiheit der Freizügigkeit gem. Art. 45 AEUV stehen im Zentrum der Schaffung des EQF, die Schaffung von Standards zur Qualitätssicherung bleibt wenn nicht ein Nebeneffekt dann zumindest ein Nebenziel. Daher bleibt der EQF, da er lediglich als Einordnungsraster funktioniert, für eine konkret durchzuführende Qualitätssicherung auch zu wenig konkret.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die Qualitätssicherung einen Grenzfall zwischen privaten und öffentlichen Akteuren dar: Einerseits handelt es sich um öffentlich finanzierte, in den europäischen politischen Prozess eingebundene Verfahren, auf der anderen Seite stehen die erstellten Rahmenstandards außerhalb des Leistungserbringungsprozesses und außerhalb des nationalen Verwaltungsverfahrens. In Bezug auf die institutionelle Umsetzung der europäischen Programme wurden sowohl nationale Referenzstellen als auch europäische Stellen eingerichtet. Die Nationale Referenzstelle DEQA-VET[1327] wurde am 1. 8. 2008 im Auftrag des BMBF beim Bundesinstitut für Berufsbildung BiBB errichtet, um eine Vernetzung der nationalen „Stakeholder", also der Beteiligten, zu erreichen. Die gleiche Funktion erfüllt in Schweden die Nationale Referenzstelle (Swedish National Reference Point[1328]), die dem sog. Schulwerk[1329] untergeordnet ist.

b) Einbeziehung der Standards / Verbindlichmachen (Stufe 2)

Zweitens müssen die Standards rechtlich verbindlich gemacht werden. Eine rechtliche Verbindlichkeit besteht, wenn eine Rechtspflicht des Leistungserbringers zur Einhaltung der Standards begründet wird. Grundsätzlich möglich ist eine verbindliche Regelung von Qualitätsstandards direkt durch materielles Gesetz, z.B. bei der Festlegung von Berufsqualifikationen oder Ausbildungsqualifikationen. Die zweite Option bildet die

---

Auch das Europäische Kreditpunktesystem für die berufliche Bildung (ECVET – European Credit System in Vocational Education and Training) soll die verschiedenen Bildungsmaßnahmen vergleichbar machen, indem es eine Bewertung und Gewichtung vornimmt. Das bekanntere System ist das System der ECTS-Punkte, mit der die Anrechnung in der Hochschulausbildung standardisiert wird. Die Abkürzung ECTS steht für "European Credits Transfer System". Zur Erklärung des Systems siehe http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/ects_en.htm (zuletzt abgerufen: 17.04.2016). Je nach Ausrichtung der Weiterbildungsmaßnahme können auch ECTS-Punkte für die Teilnahme und das Bestehen an der Maßnahme vergeben werden. Damit wird ein Raster für die Maßnahmen geschaffen, wodurch Transparenz hinsichtlich der Qualität der Maßnahmen und damit mehr Wettbewerb geschaffen wird, der Effekt ist aber mittelbar und schwer überprüfbar. Siehe zu Transparenz als Instrument der begleitenden Kontrolle unten S. 301 f. (Deutschland) und S. 333 (Schweden).

Der Europäische Bezugsrahmen für Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung (EQARF – European Quality Assurance Reference Framework) ist dagegen, wie bereits der Name zeigt, unter anderem besonders auf eine Qualitätssicherung bzw. Qualitätssteigerung im Rahmen einer Abarbeitung des vierstufigen Kreislaufs zur Qualitätssicherung ausgerichtet. Der EQARF stellt eine Weiterentwicklung des Gemeinsamen Europäischen Qualitätssicherungsrahmen (CQAF – Common Quality Assurance Framework) dar, der 2004 von der Facharbeitsgruppe Qualität in der Berufsbildung als Teil des Kopenhagen-Prozesses entwickelt wurde. Der Bezugsrahmen soll neben einer Qualitätssteigerung auch die Transparenz und Kohärenz der Berufsbildungspolitiken der Mitgliedstaaten verbessern und dadurch wiederum die Mobilität der Arbeitnehmer und das lebenslange Lernen fördern (Siehe Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009, ABl. 2009 C 155/1, Absatz 9).

1327 http://www.deqa-vet.de/ (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1328 Auf Schwedisch: Nationellt referenscentrum för yrkesutbildning.

1329 Siehe Regeringen/Utbildningsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolverk, 11.09.2014, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Regelung durch Vertrag als kooperatives Instrument. Dieser kann zwischen Leistungserbringer und Leistungsträger, Leistungserbringer und Leistungsempfänger oder unter mehreren Beteiligten geschlossen werden. Schließlich ist auch eine Einbeziehung bei Erlass eines hierarchischen bindenden Akts der Verwaltung möglich, z.B. bei einer gesonderten Zulassung der Leistungserbringer[1330] oder gegenüber dem Leistungserbringer oder Leistungsempfänger bei der Leistungsgewährung. In beiden Fällen (Vertrag und hierarchischer Akt) können Verwaltungsvorschriften eine Wirkung entfalten – beim deutschen Verwaltungsakt durch Einbeziehung als Nebenbestimmung; beim Vertrag durch Einbeziehung in den Vertrag. Damit kann die Einbindung der Standards durch ein großes Bündel rechtlicher Handlungsformen stattfinden.

c) Kontrolle und Beurteilung (Stufe 3)

Kontrolle ist die begrenzende, überwachende Beurteilung eines (Dritt-) Verhaltens[1331] und im vorliegenden Fall die Überprüfung und Durchsetzung der rechtlich verbindlichen Standards. Die Qualitätskontrolle kann theoretisch zeitlich auf allen Ebenen der Umsetzung der Förderungsleistungen für Weiterbildungsmaßnahmen ansetzen. Zur Einordnung und Darstellung der Kontrollinstrumente wird jedoch der Qualitätskreislauf hinsichtlich der Erbringung der einzelnen Weiterbildungsmaßnahme fixiert. Entsprechend werden die Qualitätssicherungsinstrumente in Bezug auf die einzelne Weiterbildungsmaßnahme so dargestellt, dass sie gedanklich vor, während[1332] oder zeitlich nach dem Stattfinden der einzelnen Maßnahme erfolgen.[1333]

1330 Eine solche Zulassung stellt auch die Akkreditierung von Leistungserbringern dar, da sie auf diese Weise zum künstlich erzeugten Leistungsmarkt zugelassen werden.

1331 *Schuppert,* in: Steiner/Grimm, et al. (Hrsg.), Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen/ Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, 1984, S. 216, 222, der nur auf das Drittverhalten abstellt. Jedoch ist immer auch eine Eigenkontrolle möglich.

1332 Ein begleitendes Kontrollinstrument auf europäischer Ebene stellt das European Network on Quality in Vocational Education and Training (ENQA VET – Siehe Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009, 2009, S. 311 f.; nicht zu verwechseln mit ECVET selbst – dem Projekt für die Schaffung eines Europäischen Transferbasissystems (European Credit System for Vocational Education and Training), http://www.ecvet-projects.eu/Default.aspx (zuletzt abgerufen: 17.04.2016)) dar. Es wurde zur Förderung der Kooperation und der Entwicklung einer Kultur der Qualitätssicherung 2005 gegründet und wird durch die Europäische Kommission gefördert. Inhalte und Strukturen des ENQA-VET wurden Anfang des Jahres 2010 durch Empfehlung des Europäischen Parlaments und Rates in den EQAVET-Prozess integriert, siehe Empfehlung zur Einrichtung eines europäischen Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung vom 18. Juni 2009, ABl. 2009 C 155, S. 1. Dieses Netzwerk fördert aber lediglich auf politischer Ebene die Transparenz und gehört daher sowohl in den Bereich der Standarderstellung als auch in den Bereich der Qualitätssicherung durch Transparenz.

1333 Entsprechend allgemein für die Erbringung deutscher Sozialleistungen siehe *Becker/Meeßen et al.,* VSSR 2012, S. 1, 27.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

II. Qualitätssicherung in Deutschland

1. Historische Entwicklung und Überblick

a) System der Arbeitsförderung

Im System der Arbeitsförderung findet in Deutschland ein gesondertes System für die Qualitätssicherung der geförderten und angebotenen Maßnahmen Anwendung, da die Agenturen für die Qualität einer Vielzahl von Maßnahmen verantwortlich sind und bereits aufgrund der versicherungsrechtlichen Zusammenhänge eine einheitliche Qualität gewährleistet werden muss. Wahrscheinlich wurde im Zuge der Einbindung von Weiterbildungsanbietern schon immer geprüft, ob diese gewissen grundsätzlichen Qualitätsstandards entsprachen. Insbesondere orientierten sich die Arbeitsämter an anerkannten Abschlüssen der Aufstiegsfortbildung.[1334] Entsprechende formalisierte, unabhängige Qualitätssicherungsmaßnahmen traten aber erst später in Erscheinung. So wurde unabhängig von einer Zugangsregulierung für die Weiterbildungsanbieter Anfang der Neunziger Jahre in Zusammenarbeit des BiBB mit der Bundesanstalt für Arbeit zur Qualitätssicherung das „Instrumentarium zur Begutachtung beruflicher Erwachsenenbildungsmaßnahmen gemäß § 34 AFG“ (Begutachtungskatalog) erstellt, das zur Beurteilung der damals noch existierenden sog. „freien Maßnahmen“[1335] diente. Dieser Begutachtungskatalog beruhte wiederum auf einem Projekt mit dem BiBB, das „Qualität und Wirtschaftlichkeit beruflicher Weiterbildung“ hieß und ab 1976 Qualitätskriterien für Maßnahmen und Bildungsträger und -einrichtungen zur Beurteilung von freien Maßnahmen und Auftragsmaßnahmen[1336] festlegte. Der bestehende Katalog wurde von der Bundesanstalt für Arbeit in Kooperation mit dem BiBB zu einem sog. „Anforderungskatalog der Bundesanstalt für Arbeit an Bildungsträger und Maßnahmen der beruflichen Bildung“ entwickelt.[1337] Dabei hatten sich die Weiterbildungsanbieter auf den ausgearbeiteten Anforderungskatalog durch Unterschrift zu verpflichten.[1338] Nach Verabschiedung der AZWV galt dieser Katalog gem. § 15 II AZWV zunächst bis zur Verabschiedung der Empfehlungen zur AZWV durch den Anerkennungsbeirat weiter. Das Zulas-

1334 Siehe hierzu *Heister/Liebscher,* in: Mülheims/Hummel, et al. (Hrsg.), Handbuch Sozialversicherungswissenschaft, 2015, S. 555, 557, sowie zur weiteren historischen Entwicklung a.a.O., S. 558 ff.

1335 *Meifort/Sauter,* in: Meifort/Sauter (Hrsg.), Qualität in der beruflichen Weiterbildung, 1991, S. 9, 11.

1336 *Meifort/Sauter,* in: Meifort/Sauter (Hrsg.), Qualität in der beruflichen Weiterbildung, 1991, S. 9, 11; zum Projekt des BiBB und seinen Ergebnissen siehe *Harke/Sauter,* in: Meifort/Sauter (Hrsg.), Qualität in der beruflichen Weiterbildung, 1991, S. 18.

1337 Zu einer Darstellung der Qualitätsanforderungen an die zuvor üblichen Auftragsmaßnahmen und zur Entwicklung der dabei angewandten Qualitätsstandards siehe *Sauter,* Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 1987, S. 106; zur Entwicklung und ersten Beurteilung des Anforderungskatalogs *Balli/Harke, et al.,* Vom AFG zum SGB III: Qualitätssicherung in der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Weiterbildung, 2000, S. 50–66.

1338 *Balli,* in: Münk/Weiß (Hrsg.), Qualität in der beruflichen Bildung, 2009, S. 91, 93.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sungs- und Zertifizierungsverfahren wurde im Rahmen der Weiterbildungsmaßnahmen entwickelt und nun mit den §§ 176 ff. SGB III auf alle übrigen Leistungserbringer von Arbeitsförderungsmaßnahmen übertragen. Im Rahmen dieser Übertragung wurde auch die umsetzende Verordnung geändert, so dass sich die Durchführung der Weiterbildungsmaßnahmen nun nach der sog. Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) richtet.

b) Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung

Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung ist heute die Qualitätssicherung zu großen Teilen in den Voraussetzungen für die Förderungsleistungen enthalten. Die Standards für die Qualitätssicherung haben sich in diesen Fällen mit den Anforderungen an die zu fördernden Maßnahmen und mit den Leistungsnormen entwickelt. Hinzu kommen Zertifizierungssysteme in den Weiterbildungsgesetzen der Länder sowie Qualitätssicherungsvorschriften in Berufsausbildungs- und Berufsbildungsvorschriften, die übergreifend für alle Weiterbildungsanbieter oder für bestimmte (geforderte) Berufsbilder gelten. Qualitätsanforderungen und -sicherungsmaßnahmen sind also meist auf die jeweiligen eng begrenzten Bereiche zugeschnitten. Die Entwicklung der Weiterbildungsgesetze in den siebziger Jahren des vorhergehenden Jahrhunderts beinhaltete damit auch die Entwicklung grundsätzlicher Qualitätsanforderungen und Programmvorgaben.[1339] Eine Qualitätssicherung durch Standardisierung erfüllen auch im Bereich außerhalb des Arbeitsförderungssystems die Zertifizierungen der Bundesagentur für Arbeit, da sie eine Orientierungshilfe für Interessierte an Weiterbildungsmaßnahmen bieten.[1340]

Gemeinsam haben die beiden Bereiche, dass für sie auch allgemeine Regulierungsvorschriften zur Qualitätssicherung bestehen. Dabei ist neben einfachem Gewerberecht eine Qualitätssicherung durch Standardisierung, aber auch durch Verbraucherschutzvorschriften und damit insgesamt indirekt durch Transparenz möglich.

2. Kompetenz zur Standarderstellung (Stufe 1)

Eine Qualitätssicherung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen setzt voraus, dass Maßstäbe bestehen, an deren Einhaltung die Qualität der Maßnahmen gemessen wird. Diese Maßstäbe werden in (unterschiedlichen) Qualitätsstandards dargestellt, die für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen gelten können. Im Folgenden werden diejenigen Standards, die in Deutschland außerhalb des Systems der Arbeitsförderung gelten, zuerst dargestellt, da sie aufgrund eines allgemeinen Geltungsanspruchs zumeist auch für

1339 Zur Verrechtlichung der Weiterbildungsförderung durch die Weiterbildungs- (und die Bildungsurlaubs-)gesetze siehe *Siebert,* in: Tippelt (Hrsg.), Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung, 2011, S. 59, 70 f.

1340 Christoph Schulz/dpa, Zertifikate, die zählen, Süddeutsche Zeitung, 15. 10. 2009, S. 26.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Maßnahmen gelten, die im System der Arbeitsförderung erbracht werden und daher die allgemeineren Qualitätsstandards darstellen.

a) Erstellung von Qualitätsstandards außerhalb des Systems der Arbeitsförderung

Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung werden die Standards zur Qualitätssicherung von Weiterbildungsmaßnahmen durch verschiedene Akteure erstellt. Eine Erstellung kann sowohl durch öffentlich-rechtlich verfasste Stellen als auch durch private Akteure erfolgen.

aa) Standards für die berufliche (Weiter-)Bildung

(1) Korporatistische Ersteller

Zunächst könnten Qualitätsstandards durch die für den jeweiligen Beruf zuständigen Kammern geschaffen werden. Zuständig für die berufliche (Weiter-)Bildung in ihrem jeweiligen Fachgebiet sind gem. § 71 Abs. 1 bis Abs. 7 BBiG grundsätzlich die Industrie- und Handelskammern, Landwirtschaftskammern und die Kammern der freien Berufe. Für Berufsbereiche, für die keine Kammern bestehen, bestimmen gem. § 71 Abs. 8 BBiG die Länder die zuständige Stelle. Zudem kann in von § 71 BBiG nicht geregelten Berufsbereichen eine Regelung durch das zuständige Fachministerium erfolgen, § 72 BBiG. Ausnahmen bestehen für den öffentlichen Dienst, für den die jeweilige zuständige Stelle durch die oberste Bundesbehörde für ihren Geschäftsbereich bestimmt wird, § 73 BBiG, und für die Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts, die diesem Muster folgen sollen, § 74 BBiG.

Für die Handwerkskammern drückt sich diese Zuständigkeit beispielweise durch die Schaffung von offiziellen Abschlüssen in der Handwerksordnung nach §§ 42 ff. HandwO durch die Handwerkskammern aus, die zur Erstellung von Qualitätsstandards für die jeweiligen Berufe führt. Sie fungieren ebenso wie die Fortbildungsordnungen nach § 53 Abs. 1 BBiG als Prüfungsstandards und damit auch als Qualitätsstandards. Eine Aufzählung der hierüber hinaus gehenden Regelungen für die einzelnen Berufsbereiche wird in der vorliegenden Arbeit nicht vorgenommen, da Ziel der Untersuchung nicht die Darstellung der einzelnen Inhalte der Maßnahmen ist, sondern die Struktur der Umsetzung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen.

(2) Bundesinstitut für Berufsbildung

Qualitätsstandards für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen entwickelt im öffentlichen Auftrag gem. § 90 Abs. 3 Nr. 1 a) BBiG auch das BiBB, wenn es an der Entwicklung von Fortbildungsordnungen mitwirkt und, wie gem. § 53 Abs. 1 BBiG, der Prüfungsstandard der Fortbildungsordnung im Folgenden Voraussetzung für die Förderung einer Maßnahme wird.[1341]

1341 Siehe dazu unten zur Sicherung der Ergebnisqualität S. 305 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Das BiBB ist auch für die Qualitätsentwicklung im Rahmen des Fern-USG zuständig, § 90 Abs. 3 Nr. 4 BBiG. Eine Qualitätssicherung durch staatlich gelenkten Verbraucherschutz findet insbesondere auf dem Gebiet des Fernunterrichts statt – das Fernunterrichtsschutzgesetz übernimmt diese Aufgabe, wobei angenommen wird, dass der Fernunterricht eine Situation darstellt, in der der Teilnehmer der Maßnahme spezifisch schutzwürdiger ist als bei einer Weiterbildungsmaßnahme vor Ort. Gemäß § 13 Abs. 2 S. 1 Fern-USG erlässt das BMBF Richtlinien, die die Anforderungen nach dem Fern-USG konkretisieren, die wiederum teilweise durch das Bundesinstitut für Berufsbildung in Erfüllung seiner Aufgabe in Richtlinien umgesetzt werden. Inhaltlich werden diese Richtlinien sowie der Leitfaden als Standards für die in der Zulassung erfolgende vorgelagerte Qualitätskontrolle für Maßnahmen des Fernunterrichts herangezogen.

Auch die ZFU könnte theoretisch Standards erstellen, da sie nach Art. 2 Abs. 1 Nr. 1 des Staatsvertrages über das Fernunterrichtswesen vom 16. 02. 1978[1342] unter anderem die Aufgabe hat, „die Entwicklung des Fernunterrichtswesens zu beobachten und sie durch Empfehlungen und Anregungen zu fördern“. Aufgrund der mangelnden Größe der Zentralstelle wird die hierfür notwendige Forschung jedoch im Rahmen einer Zusammenarbeit mit dem BiBB vorwiegend durch das BiBB durchgeführt. Die Zusammenarbeit beruht dabei auf Seite des BiBB auf § 90 Abs. 3 Nr. 4 BBiG i. V. m. § 26 der Satzung des BiBB vom 05.03.2009 i. V. m. der Richtlinien des Hauptausschusses für die Durchführung der Aufgaben des BiBB durch den Präsidenten oder die Präsidentin vom 05.03.2009, auf Seite des ZFU auf Ziff. 12 der Richtlinien für die Arbeit der ZFU.[1343]

bb) Standardisierung auf europäischer Ebene und Berufsprinzip

Die Erstellung der europäischen, übergreifend gültigen Rahmenstandards wurde bereits im Rahmen der Grundlagen für die Qualitätssicherung dargestellt.[1344] Da es sich bei der europäischen Standardisierung insofern um Vorgaben handelt, als sich die einzelnen konkreten Qualitätsstandards in bestimmte Kompetenzstufen einordnen lassen müssen, werden hiermit Grundvorgaben für die geförderten Weiterbildungsmaßnahmen gemacht.

Hinsichtlich der faktischen Auswirkungen der europäischen Rahmenstandards wird in Deutschland eine Erosion des Berufsprinzips[1345] befürchtet[1346] oder vorausge-

1342 geändert durch Staatsvertrag vom 04. Dezember 1991, veröffentlicht im GV NW 1992, S. 275, in Kraft getreten am 1. Februar 1994 (GV NW S. 76).

1343 Beschluss des Verwaltungsausschusses der ZFU vom 27.11.1979, einzusehen unter http://www.zfu.de/files/richtlinienZFU.pdf (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1344 S. o. S. 278 ff. mit Fußnoten.

1345 *Dehnbostel,* Berufliche Weiterbildung, 2008, S. 31, 181, *Kremer,* Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 2005, S. 3; zur theoretischen Begründung des Berufsprinzips siehe *Hellwig,* Zur Vereinbarkeit von Competency-Based Training (CBT) und Berufsprinzip, 2008, S. 251–260.

1346 Ebenfalls: *Drexel,* in: Grollmann/Spöttl, et al. (Hrsg.), Europäisierung beruflicher Bildung - eine Gestaltungsaufgabe, 2006, S. 13, 32.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

sagt.[1347] Ein Konflikt ergibt sich zumindest daraus, dass die europäischen Harmonisierungsinstrumente nicht input-orientiert wie das deutsche duale System, sondern output-orientiert sind.[1348] Mit dem EQR und den nationalen Umsetzungsrahmen wird ein angebotsorientierter Referenzstandard geschaffen,[1349] der sich im Gegensatz zu dem deutschen dualen System, das sich auch auf die Weiterbildung innerhalb der Berufsbilder erstreckt, tatsächlich nicht auf die konkreten Inhalte, sondern auf das jeweilige theoretische Kompetenzniveau bezieht. Die rechtliche Qualifikation des deutschen Berufsprinzips ist zweifelhaft. Ein Rechtsprinzip kann es schon deshalb nicht sein, da es nur organisatorische Vorgaben beinhaltet. Aus der nur systematischen Verankerung im Berufsbildungsgesetz und den tatsächlichen Strukturen ergibt sich auch kein rechtliches Institut, von einer Institutsgarantie ganz zu schweigen. Vielmehr muss umgekehrt im Bereich der Berufsausbildung ein verpflichtendes duales System mit Sonderabgaben für die Arbeitgeber explizit gerechtfertigt werden.[1350] Das gleiche muss auch für das mit dem Berufsprinzip verbundene duale System in der mit der Berufsausbildung verbundenen Berufsfortbildung gelten.

Zur Umsetzung des Europäischen Qualifikationsrahmens[1351] wurde der sogenannte Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR) entwickelt, um deutsche Referenzniveaus zu schaffen, die in den EQF eingepasst werden können.[1352] Die Erarbeitungsphasen des DQR sind zunächst abgeschlossen,[1353] und wurden vom Arbeitskreis DQR im März 2011 verabschiedet.[1354] Eine rechtsförmige Umsetzung hat im Rahmen eines gemeinsamen Beschlusses der Ständigen Konferenz der Kultusminister, des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, der Wirtschaftsministerkonferenz und des Bundesmi-

1347 *Greinert,* RdJB 2006, S. 448, wenn auch nur bezogen auf das Berufsausbildungssystem.

1348 *Greinert,* RdJB 2006, S. 448, 456.

1349 *Neß,* REPORT Literatur- und Forschungsreport Weiterbildung 2010, S. 21, 21.

1350 Siehe zur Verfassungsmäßigkeit des Bundesausbildungsplatzförderungsgesetzes BVerfGE 55, 274 ff.

1351 S. o. Fn. 1326; zur Einordnung der nationalen Qualifikationsstufen in die acht Niveaustufen des EQF und die dabei auftretenden Probleme siehe *Dehnbostel,* Berufliche Weiterbildung, 2008, S. 171–173.

1352 Der Entwurf der DQR-Matrix ist geprägt von unbestimmten Begriffen (am Beispiel der Kategorie Wissen: elementares/ grundlegendes/ erweitertes/ vertieftes/ integriertes/ breites und integriertes einschließlich der wissenschaftlichen Grundlagen/ umfassendes, detailliertes und spezialisiertes/ umfassendes, spezialisiertes und systematisches Wissen), mit denen versucht wird, eine graduelle Abstufung der Kompetenzen vorzunehmen. Die Unklarheit der Begriffe und das Fehlen einer Aufschlüsselung des Verhältnisses der Anforderungen zueinander werden auch von der Hochschulrektorenkonferenz, Zur Weiterentwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR), Empfehlung des HRK-Senats vom 23.2.2010, 23.2.2010, S. 1 moniert. Die Verbände, Träger und Einrichtungen der Weiterbildung kritisieren dagegen die einseitige Ausrichtung des Entwurfs auf formale und abschlussbezogene Bildung, Stellungnahme der Weiterbildung zum Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR), – diese Klage bezieht sich aber auf das Konzept der formalen Vergleichbarkeit allgemein und ist nicht weiterführend.

1353 Zum jeweils aktuellsten Stand siehe www.deutscherqualifikationsrahmen.de (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1354 Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen, Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen, 22. 3. 2011.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nisteriums für Wirtschaft und Technologie im Mai 2013 stattgefunden.[1355] Darin verpflichten sich die Beteiligten darauf hinzuarbeiten, dass Bescheinigungen über Bildungsmaßnahmen einen Hinweis auf das jeweilige EQR-/DQR-Referenzniveau enthalten (Art. 2 Abs. 1 des Beschlusses).

cc) Leistungsbezogene Standards

Der *Gesetzgeber* erstellt Standards für die zu fördernden Weiterbildungsmaßnahmen, wenn er in den Fördervoraussetzungen die Förderung vom Nachweis bestimmter Anforderungen abhängig macht. Dies geschieht beispielsweise im Bereich der Landesweiterbildungsgesetze, da diese entweder eine eigene Zertifizierung oder eigene Anforderungen vorsehen.[1356] Ebenso können die leistungsbezogenen Standards vom zuständigen Ministerium erstellt werden, wenn dieses die objektfördernden Leistungen auf Grundlage von ministeriellen Richtlinien vergibt.[1357] Im Einzelnen werden die Standards unten im Rahmen der Qualitätskontrolle dargestellt.[1358]

dd) Lehrerausbildung/Berufsanforderungen

Ebenfalls Standardersteller kann im Rahmen der Umsetzung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen der Gesetzgeber sein, wenn er Rahmenbedingungen und Inhalte der Lehrerausbildung regelt. Großen Einfluss auf die Qualität der Weiterbildungsmaßnahmen hat nämlich auch die Ausbildungsqualität des Lehrpersonals. In Deutschland gibt es nur wenige Studiengänge, die direkt auf eine Tätigkeit in der beruflichen Weiterbildung hinführen, vielmehr werden die jeweiligen Lehrkräfte aus dem als Fachpersonal bzw. auf dem Fachgebiet ausgebildeten qualifizierten Lehrkräftemarkt rekrutiert. Eine ausdrückliche Berufszulassung ist für die Tätigkeit im Rahmen einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme aber nicht vorgeschrieben. Dies zeigt sich auch darin, dass im Grundgesetz über die Berufsbildung hinaus keine Kompetenz für die berufliche Weiterbildung festgeschrieben wird – sie liegt damit bei den Ländern.

1355 Gemeinsamer Beschluss der Ständigen Konferenz abrufbar unter: https://www.bmbf.de/files/Gemeinsamer_Beschluss_final_ohne_Unterschriften.pdf (zuletzt abgerufen: 17.04.2016). Die dem DQR zugrunde liegende Empfehlung der Europäischen Kommission und des Rates der Europäischen Union (Empfehlung zur Einrichtung eines europäischen Bezugsrahmens für die Qualitätssicherung in der beruflichen Aus- und Weiterbildung vom 18. Juni 2009, ABl. 2009 C 155, S. 1) ist gem. Art. 288 Abs. 5 AEUV nicht bindend. Entsprechend enthält sie auch keine expliziten oder impliziten Vorgaben in Bezug auf die rechtliche Ausgestaltung des sie umsetzenden DQR (*Herdegen,* Der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen, - Rechtswirkungen der Empfehlung und Umsetzung im deutschen Recht -, 28.10.2009, S. 5, 15 ff.).

1356 Siehe zu den Anforderungen im Einzelnen oben S. 160 ff.

1357 S. o. S. 151 ff.

1358 Siehe unten S. 294 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

b) Erstellung von Qualitätsstandards im System der Arbeitsförderung

aa) Öffentlich-rechtliche Ersteller

Die Qualität im Bereich der Bundesagentur für Arbeit bemisst sich zunächst an den die arbeitsfördernden Maßnahmen und damit auch die Weiterbildung fördernden Maßnahmen beherrschenden Zielen. Dabei ist die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt gem. § 4 SGB III vorrangig.[1359] Die Ziele des Systems der Arbeitsförderung geben aber noch keinen Standard vor. Einen ersten Standard erstellt im System der Arbeitsförderung aber dennoch der *Gesetzgeber*, wenn er wie in § 178 Nr. 1 SGB III bestimmt, dass die Leistungserbringer bestimmte Voraussetzungen erfüllen müssen, nämlich „leistungsfähig" und „zuverlässig" sein müssen. Darüber hinaus legt das *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* im Wege der Rechtsverordnung gem. § 184 SGB III mit der AZAV genauere Maßstäbe fest. Insbesondere in den §§ 2-4 AZAV wird die Qualität der Leistungserbringung geregelt. Dabei werden gerade keine Ergebnisqualitätsstandards festgelegt, sondern lediglich Voraussetzungen für die Struktur- und Prozessqualität der Leistungen geregelt. Zuletzt ist der Zulassungsbeirat gem. § 182 SGB III berechtigt, die Regelungen des SGB III und der AZA im Rahmen von Empfehlungen zu konkretisieren.[1360]

bb) Private Ersteller

Darüber hinaus findet in § 178 SGB III eine Verweisung auf andere, „fremde" Standards statt. Der Verweis auf Qualitätssicherungssysteme in § 178 Nr. 4 SGB III i. V. m. § 2 Abs. 4 AZAV führt dazu, dass die tatsächlichen Qualitätsstandards entweder vom *Leistungserbringer selbst* im Rahmen eines Qualitätssicherungssystems oder von externen *privaten Standarderstellern* entwickelt werden. Die Umsetzung der in der AZAV festgeschriebenen Voraussetzungen für eine Zertifizierung in der Praxis erfolgt durch private Qualitätsmanagementinstrumente wie z. B. die DIN ISO-Normen[1361] oder den Qualitätsstandard des Bildungsverbandes BQM[1362]. So können sich die Mitglieder eines Verbandes (Vereins) zur Einhaltung von Qualitätsgrundsätzen[1363] verpflichten, so

1359 Auch die Vermittlung selbst wird in Deutschland teilweise von der Bundesagentur für Arbeit eingekauften oder finanzierten Dritten durchgeführt, siehe §§ 45 Abs. 4, 176 ff. SGB III. Bereits früher wurde die Möglichkeit der Vermittlung durch Private getestet, siehe §§ 37a, 37c SGB III a. F. Diese Möglichkeiten wurden aber mit Ende der Jahre 2003 und 2008 beseitigt. Zur rechtlichen Beurteilung der Vermittlung durch Dritte siehe nur *Rixen,* NZS 2002, S. 466, *Rixen,* NZS 2003, S. 401, sowie *Spellbrink,* SGb 2004, S. 75; *Spellbrink,* SGb 2004, S. 153.

1360 Siehe zuletzt die Empfehlungen des Beirats gem. § 182 SGB III vom 15.06.2015, abrufbar derzeit auf der Webseite der Bundesagentur für Arbeit unter https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Institutionen/Traeger/AkkreditierungundZulassung/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI530345 (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1361 Siehe zur DIN EN ISO 29990 auch unten S. 297 f. und S. 332.

1362 Bildungs-Qualitäts-Management, http://www.bildungsverband.info/ (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1363 http://www.bildungsverband.info/de/node/101 (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

z.B. zur Einhaltung der Qualitätsgrundsätze der Mitglieder des Bildungsverbands.[1364] Zunächst soll damit eine Selbstverpflichtung zu einer Selbstkontrolle, aber auch zur Generierung von Wettbewerbsvorteilen auf dem Anbietermarkt führen. Da mit der Verweisung auf Qualitätssicherungssysteme gem. § 178 Nr. 4 SGB III i. V. m. § 2 Abs. 4 AZAV die privaten Qualitätsstandards – auch wenn es sich in vielen Fällen „nur" um berufsbereichsbezogene Prozessstandards handelt – , in Bezug genommen werden, wird ihnen auch die Erstellungskompetenz zugesprochen. Die Entscheidung, ob der einzelne Qualitätsstandard den Anforderungen als Qualitätssicherungssystem genügt, bleibt der einzelnen fachkundigen Stelle als zulassender Stelle vorbehalten. Die Sicherheit, dass eine Zertifizierung den Anforderungen als „Qualitätssicherungssystem" genügt, ist aufgrund der Verbindung zu den DIN ISO-Normen[1365] wohl nur für diese gegeben.

3. Einbeziehung der Standards / Verbindlichmachen (Stufe 2)

Die Leistungserbringer müssen sich an die vorgegebenen Standards nur dann halten, wenn diese rechtlich verbindlich sind. Daher werden die Instrumente beschrieben, die gegenüber den Weiterbildungsanbietern eine rechtliche Verbindlichkeit – zu welchem Zeitpunkt der Umsetzung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen auch immer – herstellen.

a) Allgemeine Geltung

Zunächst geben deutscher Gesetzgeber und Verwaltung Standards verbindlich durch eine Festlegung in materiellen Gesetzen vor. So hat der Gesetzgeber für Lehrer und andere Weiterbildungsberufe, aber auch für bestimmte Berufsausbilder Qualifikationen definiert. Damit findet eine formalgesetzliche Festlegung von inhaltlichen Standards zur Strukturqualität von Bildungsanbietern durch die Legislative statt. Jedoch ist auch eine Festlegung durch Verordnungen denkbar. Im Handwerk passt die Ausbilder-Eignungsverordnung[1366] wohl nicht, da sie nur für die Erstausbildung gilt, eine ähnliche Regelung ist aber auch für die Berechtigung zur Durchführung von Fortbildungen denkbar.

1364 Bildungsverband = kurz für Bundesverband der Träger beruflicher Bildung (Bildungsverband) e. V.; als Beispiel führt *Balli,* in: Balli/Krekel, et al. (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung - wo steht die Praxis?, 2004, S. 177, 182 den Weiterbildung Hamburg e.V. (siehe auch http://www.weiterbildung-hamburg.net/ (zuletzt abgerufen: 17.04.2016)) an. Zum Weiterbildung Hamburg e.V. siehe auch *Krüger,* in: Melms (Hrsg.), Relevanz rechtlicher Regelungen für die Qualitätssicherung der Weiterbildung auf Ebene der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2002, S. 390.

1365 Siehe hierzu unten S. 297 und S. 332.

1366 Ausbilder-Eignungsverordnung (AEVO) vom 21.01.2009, BGBl. 2009 I, 88.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

b) Im Rahmen der Objektförderung

Im Rahmen der Objektförderung werden die Standards über den allgemein geltenden Rechtsrahmen hinaus über Festlegungen oder Verweise in den Fördervoraussetzungen einbezogen. Die Verweise können einerseits abstrakt erfolgen, wenn durch unbestimmte Rechtsbegriffe auf ein bestimmtes Qualitätsniveau verwiesen wird. Dies ist der Fall, wenn die „Geeignetheit" und „Leistungsfähigkeit" des Leistungserbringers gefordert werden.[1367]

Um konkrete Verweise handelt es sich, wenn die Anwendung bestimmter konkreter Qualitätssicherungsinstrumente gefordert wird. So finden sich beispielsweise in den Bestimmungen für objektfördernde Zuwendungen durch die Bundesländer Verweisungen auf die ebenfalls in den Weiter- oder Erwachsenenbildungsförderungsgesetzen geregelten Qualitätssiegel, Qualitätszertifikate oder Anerkennungen.[1368]

Wird die Objektförderung jedoch nur auf haushaltsrechtlicher Grundlage vergeben, so findet sich die Verpflichtung meist in den Förderbedingungen, die Voraussetzung für die Förderung sind, aber auch bei Gewährung der Zuwendung im jeweiligen Subventionsbescheid. Dabei wird eine Zweckbindung der Zuwendung ausgesprochen und – meist im Rahmen von Nebenbestimmungen – der Förderungsempfänger zur zweckgerichteten Verwendung der Gelder verpflichtet.[1369]

b) Im Rahmen der Subjektförderung

Im Rahmen der Subjektförderung kann die Steuerung der Qualität der Förderungsleistung sowohl an den Leistungsempfänger als auch an den Leistungserbringer adressiert werden. Es handelt sich um zwei Steuerungswege: Einerseits können im Rahmen der Gewährung der Förderung selbst Voraussetzungen festgelegt werden, die die Maßnahme betreffen. In diesem Fall findet eine Bindung des *Leistungsempfängers* an den Zweck der Förderung statt, da die Förderungsleistung bei Nichtbeachtung der Bindung zurückgefordert werden kann. Diese Bindung erstreckt sich aber meist nur auf die rudimentären Rahmenbedingungen der Weiterbildungsmaßnahme.

Andererseits kann die Zwecksicherung über eine Bindung des *Leistungserbringers* erfolgen, wenn dieser in die Umsetzung der Förderungsleistung eingebunden wird. So ist eine Bindung des Leistungserbringers durch Verwaltungsakt im Zuge einer Zulassung möglich. Das ist der Fall, wenn die Zulassung Voraussetzung dafür ist, dass der

1367 So beispielsweise in Art. 10 Abs. 2 Nr. 2 ErwBildFöG BY in Bezug auf Leitung, Lehrkräfte und die Leistungsfähigkeit der Einrichtung.

1368 Siehe im Einzelnen unten S. 295.

1369 Der Nachteil dieses Systems ist es, dass nur eine vorgreifliche Sicherung stattfindet, da eine Rücknahme der Förderung aufgrund der Nichterfüllung von Qualitätskriterien selten stattfindet. Eine Suche in der Rechtsprechungsdatenbank fördert lediglich Urteile zu Tage, die Rückforderungen aufgrund fehlender oder mangelhafter Verwendungsnachweise für die zu verwendenden Gelder beurteilen, nicht aber Entscheidungen, bei denen es um eine nachträgliche Beurteilung der Fördervoraussetzungen geht. Zu nachprüfender Kontrolle siehe unten S. 305.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Leistungserbringer und die Maßnahme später von dem Weiterbildungsteilnehmer in Anspruch genommen werden können. Die Einbindung erfolgt im Rahmen des Systems der Arbeitsförderung mit der sog. Akkreditierung.[1370] Die Verbindlichkeit ergibt sich zunächst aus dem Erfordernis der Zulassung, aber auch aus der Möglichkeit, die Zulassung und Akkreditierung bei Mängeln der Qualität wieder zu entziehen, § 181 Abs. 7 SGB III. Eine rechtliche Einbeziehung durch das Schließen eines Vertrages mit dem Leistungserbringer findet statt, wenn die Maßnahme außerhalb des Akkreditierungssystems beschafft wird. Ein direkter Vertrag wird im deutschen Arbeitsförderungssystem dagegen nur bei einer Vergabe oder Einzelbeschaffung geschlossen.[1371]

4. Kontrolle und Beurteilung (Stufe 3)

Dritte Umsetzungsstufe zur Herstellung des Qualitätssicherungskreislaufs ist die Kontrolle und Beurteilung der Weiterbildungsmaßnahmen anhand der geltenden und verbindlich gemachten Standards. Dabei werden im Rahmen der vorgelagerten Kontrolle vor allem die Struktur- und Prozessqualität der Maßnahmen, im Rahmen der begleitenden Kontrolle die Prozessqualität und im Rahmen der nachgelagerten Kontrolle insbesondere die Ergebnisqualität der Maßnahmen geprüft.

a) Vorgelagerte Kontrolle der Struktur- und Prozessqualität

aa) Im System der Arbeitsförderung

(1) Akkreditierung

Die vorgelagerte Kontrolle der Qualität im Bereich des deutschen Systems der Arbeitsförderung erfolgt im Rahmen der Akkreditierung. Die Akkreditierung ist regelmäßig zu wiederholen, da die Zulassung der Maßnahmen gem. § 5 Abs. 4 S. 2 AZAV auf drei Jahre, beziehungsweise bei relativ arbeitsmarktunabhängigen Maßnahmen gem. S. 3 auf fünf Jahre, befristet ist.[1372] Zudem findet eine Überprüfung der Akkreditierung durch die Bundesagentur für Arbeit gem. § 183 Abs. 1 Nr. 2 SGB III statt, die jedoch (nun[1373]) im Ermessen der Bundesagentur liegt. Damit wirkt die Akkreditierung nicht nur als Zulassungsschranke und -verfahren, sondern auch als Qualitätssicherungsinstrument.

1370 Zum Begriff der Akkreditierung und der Umsetzung im deutschen System der Arbeitsförderung siehe oben S. 228 ff.

1371 Zu Vergabe und Einzelbeschaffung im deutschen Arbeitsförderungssystem siehe oben S. 236 ff. und S. 233 f.

1372 Bis zum 1.4.2012 war auch die Trägerzulassung gem. § 87 SGB III a.F. i. V. m. § 11 Abs. 1 AZWV auf drei Jahre befristet.

1373 Noch vor dem 1.1.2009 war die Überprüfung durch die Bundesagentur für Arbeit zwingend, siehe § 86 SGB III a.F.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Akkreditierung nach §§ 176 ff. SGB III[1374] i. V. m. der AZAV wird erst seit der Gesetzesänderung im Jahr 2004 in dem oben dargestellten Verfahren und Rahmen durchgeführt.[1375] Anforderungen hinsichtlich der Qualitätssicherung ergeben sich aus § 178 Nr. 1 bis Nr. 5 SGB III[1376], sowie aus der diese Anforderungen konkretisierenden AZAV. Die Anforderungen gehen über die zwangsläufige Standardisierung durch die „Zertifizierung" hinaus, die parallel auch als externe Qualitätszertifizierung genutzt wird und in diesem Bereich zwingend ist.

Im Rahmen der Akkreditierung prüft die akkreditierende Stelle zunächst die Strukturqualität der Weiterbildungsmaßnahmen. Das Gesetz sieht einen Nachweis der finanziellen Leistungsfähigkeit durch eine Bescheinigung, dass kein Insolvenzverfahren im Raum steht, vor(§ 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AZAV). Weiter sind organisatorische Voraussetzungen (Nr. 2), die zu nutzenden Räume und das grundsätzliche Angebot darzustellen. § 178 Nr. 3 SGB III spricht darüber hinaus die Personalqualität an. Zwar geschieht dies nur im Rahmen einer Prognose der Ergebnisqualität, wenn die Norm verlangt, dass die Qualifikation eine „erfolgreiche Durchführung der Maßnahme erwarten" lässt. Die Anforderungen an das Personal regeln aber ebenfalls einen Aspekt der Strukturqualität. Weitere personale Voraussetzungen enthalten § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 AZAV (Personalstruktur) und § 2 Abs. 3 AZAV, wobei zur Darlegung der Berufserfahrung auch Teilnehmerbefragungen zu den Lehrkräften beigelegt werden müssen (§ 2 Abs. 3 Nr. 3 AZAV). Dabei stehen Aus- und Fortbildung sowie pädagogische Eignung und die Berufserfahrung zunächst nebeneinander. Die Bewertung der in § 2 Abs. 3 Nr. 3 AZAV genannten Nachweise bleibt den FKS überlassen. Damit regeln Gesetz- und Verordnungsgeber in Bezug auf die Weiterbildungsmaßnahmen der Arbeitsförderung hauptsächlich die finanzielle und gesellschaftliche Zuverlässigkeit des Leistungserbringers und die Organisations-, Ziel- und Personalqualität.

Zudem wird auch die Prozessqualität der Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der Akkreditierung vorgelagert geprüft. Teil der Prozessqualität sind Anforderungen, die die Überprüfung der von den Leistungserbringern verwendeten Qualitätssicherungsverfahren vorsehen. Hierher gehört § 178 Nr. 4 SGB III i. V. m. § 2 Abs. 4 AZAV.D Die Norm stellt klar, dass auch ein internes Qualitätssicherungssystem den Voraussetzungen genüget, wenn der Leistungserbringer die geforderten Nachweise erbringt. Hinsichtlich der Anforderungen an ein Qualitätsmanagementsystem ist ein Rückgriff auf die Anforderungen in den strukturregelnden DIN-Normen zulässig,[1377] da die DIN-Normen in Bezug auf Organisationmanagement und Qualitätssicherung einen weithin anerkannten und standardisierten Stand des organisatorischen Wissens abbilden. Insbesondere DIN EN ISO 9001 macht strukturelle Vorgaben für die Anwendung von Qualitätsmanagementsystemen.[1378]

1374 Zuvor §§ 84, 87 SGB a. F.

1375 S. o. S. 227 ff.

1376 § 84 Nr. 1-4 SGB III a. F.

1377 Ebenso *Banafsche*, in: Gagel, SGB III, § 177 Rn. 54 (Stand: Dezember 2014).

1378 Zu den einzelnen übertragbaren Inhalten siehe a.a.O., Rn. 55 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Eine weitere Ebene der Kontrolle der Struktur- und Prozessqualität stellen diejenigen Vorschriften dar, die sich wiederum mit der Struktur- und Prozessqualität der FKS befassen. § 177 Abs. 2 SGB III legt auch für diese Anforderungen an die Personalqualität sowie die Organisationsqualität fest. Wie oben im Rahmen der Darstellung des Akkreditierungssystems sichtbar,[1379] soll im Grunde eine Qualitätssicherungskette entstehen: Der Gesetzgeber regelt die Anforderungen an die Prüfung der DAkkS, die DAkkS selbst wird gem. § 10 AkkStelleG geprüft und beliehen, die DAkkS prüft die Struktur- und Prozessqualität der FKS und die FKS prüfen schließlich die Struktur- und Prozessqualität der Leistungserbringer.

Diese Struktur führt dazu, dass die finanzierende Stelle zwar theoretisch Vorgaben zur Umsetzung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen macht, aber nicht mehr an der tatsächlichen Umsetzung und Kontrolle beteiligt ist. Qualitätssicherung, Zulassung und Leistungsfinanzierung sind also formal getrennt und müssen über rechtliche Verweise wieder miteinander verbunden werden. Dies macht es notwendig, das Zusammenspiel der für die unterschiedlichen Einbindungsstufen zuständigen Akteure sowie ihre inhaltliche Kooperation zu regeln. Darüber hinaus muss auch die Qualitätssicherung selbst über eine Kette von Akteuren vermittelt werden.

Zudem führen die verschiedenen Kontrollwege zu Mehrfachprüfungen. So kann es passieren, dass ein Leistungserbringer und dessen Maßnahmen bereits bei der Akkreditierung von den FKS, dann aber auch von den Prüfungen des Prüfdienstes Arbeitsmarktdienstleistungen und den Prüfdiensten der Agenturen für Arbeit kontrolliert werden. Dies bedeutet einen substantiellen zusätzlichen Kosten- und Arbeitsaufwand für die Bildungsträger.[1380] Im Gegensatz zu Zertifizierungsverfahren im Umwelt- und Technikrecht oder im Bereich der Technikdienstleistungen kann dabei nicht pauschal auf eine Notwendigkeit zur Gefahrenabwehr verwiesen werden, um diese Doppel- und Mehrfachbelastungen zu rechtfertigen.[1381]

(2) Zulassung

Die Struktur- und Prozessqualität der Maßnahmen wird zudem im Rahmen einer Einzelzulassung durch die Bundesagentur für Arbeit gem. § 177 Abs. 5 SGB III geprüft. Die Formulierung, dass die Bundesagentur die „Aufgaben einer fachkundigen Stelle für die Zulassung von Trägern“ wahrnehmen könne, zeigt, dass nur die zuständige Stelle, nicht aber die Inhalte des Zulassungsverfahrens ausgewechselt werden sollen. Eine Vergabe findet (nur) bei Erreichen der vergaberechtlichen Schwellenwerte statt.

1379 S. o. S. 228 ff.

1380 So die Klage auch durch den Anerkennungsbeirat, siehe Ergebnisprotokoll zur 16. Sitzung des Anerkennungsbeirats am 13. und 14. Februar 2008 in Nürnberg/FBA Lauf, TOP 1 Nr. 1 und TOP 2 Nr. 1.

1381 Zur Rechtfertigung von Doppelprüfungen und Kosten mit dem Argument der Gefahrenabwehr siehe *Bieback,* Zertifizierung und Akkreditierung, 2008, S. 436 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

(3) Vergabe

Ebenfalls eine vorgelagerte Kontrolle findet bei Durchführung eines Vergabeverfahrens statt.[1382] In diesen Fällen legt das ausschreibende Einkaufszentrum im Rahmen der Ausschreibung die Inhalte der Maßnahme und auch die Anforderungen an Leistungserbringer und Leistungserbringung fest.

Fraglich ist aber, ob zur Qualitätssicherung der Maßnahme eine Aufnahme des Erfordernisses der Akkreditierung in die Ausschreibungsunterlagen zulässig ist.[1383] Die vergaberechtlichen Vorgaben sprechen zwar nicht dagegen, die Grundqualität des Leistungserbringers durch die Akkreditierung nachweisen zu lassen. Zudem sollte das Akkreditierungsverfahren als Qualitätssicherungsinstrument auch vor der Durchführung der Vergabeverfahren eingesetzt werden.[1384] Es widerspricht aber der Funktion der Ausnahmeregelung, die eine besonders schnelle und auf die einzelne Maßnahme zugeschnittene Vergabe und Zulassung ermöglichen soll. Auch eine „Nachforderung" des Nachweises der Akkreditierung nach Ablauf der Angebotsfrist[1385] führt dazu, dass eine besonders schnelle, direkte und einfache Beschaffung der Einzelmaßnahmen nicht möglich ist, sondern der Leistungserbringer wieder von der externen Akkreditierung abhängig gemacht wird. Daher ist dieses Vorgehen zumindest kontraproduktiv.

bb) Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung

Die Vorschriften, die die Qualität von Weiterbildungsmaßnahmen außerhalb des Systems der Arbeitsförderung regeln, sind zu unterscheiden in allgemeine Vorgaben, die für alle Weiterbildungsmaßnahmen in Deutschland gelten und in leistungsbezogene Anforderungen, die nur bestimmte, gesondert geförderte, Weiterbildungsmaßnahmen gelten.

(1) Allgemeine Qualitätssicherung: Verbraucherschutz

Ausnahmslos für alle Weiterbildungsmaßnahmen in Deutschland gelten Bestimmungen des Verbraucherschutzes. Als vorgelagerte Kontrolle wirken die für das Verbraucherschutzrecht typischen Form- und Informationsvorschriften wie z.B. in § 3 Fern-USG, die dem Verbraucher vor allem bei der Festsetzung eines angemessenen Qualitätsstandards im einzelnen Vertrag helfen. Auch die Anwendung übriger Verbraucherschutzvorschriften ist möglich, wenn eine schutzwürdige Situation oder Konstellation besteht, beispielsweise im Fernabsatz bei der Buchung einer Maßnahme. Diese Regelungen sind jedoch nicht spezifisch auf (Weiter-)Bildungsmaßnahmen oder die Situation eines Teilnehmers ausgerichtet. Die gewerberechtliche Anmeldung, die gem. § 14 GewO für jede

1382 Siehe zur Vergabe im Arbeitsförderungssystem oben S. 236 ff.

1383 Tatsächlich wird darauf hingewiesen, dass eine Trägerzulassung vorzuweisen sei (so z. B. in der Ausschreibung des Regionalen Einkaufszentrums Bayern, Ausschreibung Nr. 701-13-SiFbW-00384).

1384 Siehe BT-Drucks. 17/6277, S. 106 zu § 176, zu Absatz 1.

1385 So in dem oben genannten Angebot (s. o. Fn. 1383).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

selbständige Tätigkeit verlangt wird, enthält dagegen gerade kein Kontrollelement, da lediglich eine Anmeldung, nicht aber eine Genehmigung, erfolgt.

(2) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: AFBG

Eine vorgelagerte Kontrolle findet auch durch die Qualitätsprüfung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der Leistungsgewährung statt. Im AFBG stellt das Gesetz selbst Anforderungen an die Maßnahmen (§ 2), verweist aber auch auf andere Qualitätssicherungsinstrumente (§ 2a).

Die Anforderungen an die Weiterbildungsmaßnahmen verlangen dabei in § 2 Abs. 1 und Abs. 2 AFBG, dass die Maßnahmen auf anderweitig geprüfte und vorgeprägte Ausbildungsabschlüsse oder Fortbildungsziele vorbereiten müssen. Hiermit wird die Prozessqualität der Maßnahmen geregelt, da die Abschluss- und Prüfungsinhalte Vorgaben für Inhalte und Aufbau und damit indirekt auch Vorgaben für den zeitlichen Umfang der Maßnahmen machen. § 2 Abs. 3 AFBG konkretisiert zudem den zeitlichen Umfang der Maßnahmen, und legt fest, dass eine Aufteilung der Maßnahmen in mehrere Abschnitte zulässig ist (§ 2 Abs. 4 AFBG).

Die Struktur- und Prozessqualität der Maßnahmen wird auch im Rahmen der Eignung der Träger geprüft. Der Leistungserbringer gilt als geeignet, wenn er unter staatlicher Aufsicht steht oder staatlich anerkannt ist (§ 2a S. 2 Hs.1 AFBG). Darüber hinaus kann der Leistungserbringer die Eignung entweder durch eine Akkreditierung im Rahmen der AZAV (§ 2a S. 2 Nr. 1 AFBG)[1386] oder durch zertifizierten Nachweis der Anwendung eines Qualitätssicherungssystems (§ 2a S. 2 Nr. 2 AFBG) nachweisen.[1387] Dabei ist nach Ansicht des VG Regensburg nicht jedes „Qualitätslabel“ als System der Qualitätssicherung einzustufen.[1388] In der konkreten Entscheidung ging es um das schweizerische Zertifikat „eduQua“. Das Gericht lehnt die Geeignetheit des Zertifikats mit dem Argument ab, es handele sich nur um ein regionales und nicht um ein „allgemein anerkanntes und verbreitetes System der Qualitätssicherung“.[1389] Ob dies unter dem Aspekt haltbar ist, dass es auch in Deutschland regionale – insbesondere in den einzelnen Bundesländern verbreitete – Qualitätssicherungsanbieter gibt, ist fraglich. Das Argument, nur die in der Gesetzesbegründung genannten Qualitätssicherungssysteme[1390] seien ausreichend, da nur bei diesen keine weitere Prüfung der Adäquatheit des jeweiligen Systems notwendig sei,[1391] führt sich selbst ad absurdum, da auch ein weiter verbreitetes System nicht zum Nachweis geeignet sein kann. So ist das in der Gesetzes-

1386 Der Wortlaut des § 2a S. 2 Nr. 1 AFBG verweist dabei noch auf die AZWV, da der Wortlaut nach der Neuregelung der Trägerzertifizierung durch die AZAV noch nicht geändert wurde. Da jedoch mit dem Verweis auf die AZWV die Zertifizierung im System des SGB III in Bezug genommen wird, muss die Norm so ausgelegt werden, dass nun die Zertifizierung im Rahmen der AZAV die zugedachte Funktion erfüllt (siehe ebenso Schaumberg/Schubert, AFBG, § 2a Erl. Abs. 2).

1387 Siehe hierzu bereits oben S. 227.

1388 VG Regensburg v. 25.06.2013, Az. RN 6 K 12.1754 (juris).

1389 a.a.O., Rz. 32.

1390 Die BT-Drucks. 16/10996 nennt (z. B.) die ISO 9000 ff., EFQM und LOW2.

1391 Schaumberg/Schubert, AFBG, § 2a Erl. Abs. 4.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

begründung genannte System LOW2 bereits nicht mehr aktuell. Zumindest eine Grundprüfung, was das einzelne System umfasst, ist den Ämtern und Gerichten durchaus zuzumuten, da die Anwendung des Gesetzes auf den Einzelfall gerade ihre Aufgabe ist.

(3) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Förderprogramme des Bundes

Auf Bundesebene stellen die Förderrichtlinien, die im Rahmen von Förderprogrammen auf haushaltsrechtlicher Basis festgelegt werden, für die Inanspruchnahme der Förderung nachzuweisende Qualitätsanforderungen auf. Exemplarisch werden beispielsweise in den Fördervoraussetzungen für die sog. Bildungsprämie[1392] bestimmte Lernformen ausgeschlossen. Voraussetzung für die Förderung ist, dass die Maßnahme geeignet ist und nicht als Einzelunterricht, als innerbetriebliche Qualifizierung und nicht in Form von Selbstlernmedien erfolgt (Ziff. 4.2. der Richtlinie, „Eignung der Maßnahme"). Die Maßnahme muss öffentlich angekündigt und frei zugänglich sein („Zugang zur Maßnahme"). Diese Anforderungen regeln in beschränktem Umfang die Struktur- und Prozessqualität der Maßnahmen, da für die Organisation als öffentlich angekündigter und zugänglicher Lehrgang eine gewisse Grundorganisationsstruktur des Weiterbildungsanbieters vorhanden sein muss.

(4) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Weiterbildungsgesetze der Länder

Auf Länderebene verweisen die Weiterbildungsgesetze zur Regelung der Struktur- und Prozessqualität im Rahmen der Voraussetzungen für eine finanzielle Förderung auf Qualitätssicherungssysteme und Qualitätszertifizierungen Privater (so in § 3 Abs. 3 S. 2 WbFöVO Sachsen, der auf QESplus und LQW verweist). Alternativ wird (so in § 3 Abs. 3 S. 3 WbFöVO Sachsen) auf die Akkreditierung nach dem Verfahren des SGB III verwiesen und so eine Verknüpfung zwischen den verschiedenen Leistungssystemen und Märkten für Weiterbildungsmaßnahmen hergestellt.

Hinzu kommen auf Länderebene die eigenen Zertifizierungen nach den Weiterbildungsgesetzen. Dabei sehen die Gesetze meist eine „staatliche Anerkennung" der jeweiligen Weiterbildungsanbieter (in Form von Trägern oder in Form von Einrichtungen) vor. Eine solche Form der Anerkennung findet beispielsweise in Schleswig-Holstein gem. §§ 19 ff WBG SH i. V. m. der Trägeranerkennungsverordnung[1393] statt. Dabei wird sowohl im Gesetz (§ 19 BFGQ) als auch in der Verordnung (§ 1 TrAVO) der Teilnahmeschutz[1394] als Ziel der Anerkennung genannt. Das Ziel der Qualitätssicherung wird auch explizit in § 1 TrAVO genannt. Teil der Überlegung ist auch, dass mit der staatlichen Zertifizierung eine besondere, auf den öffentlichen Zweck ausgerichtete, Qualität zum Ausdruck kommen soll. Dabei handelt der Staat als Prüfungsinstanz und als Informationsquelle zugleich.

1392 S. o. S. 144 f.

1393 Landesverordnung über die Anerkennung von Trägern und Einrichtungen der Weiterbildung (TrAVO) vom 30.4.2012, GVOBl. 2012, 524.

1394 Womit wohl der Teilnehmerschutz gemeint ist.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

b) Begleitende Kontrolle der Prozessqualität

aa) Qualitätssicherungsverfahren im System der Arbeitsförderung

(1) Eigene Qualitätssicherung der Leistungserbringer

Eine begleitende Kontrolle der Prozessqualität findet statt, wenn der Leistungserbringer eine eigene Qualitätssicherung durchführt. Nach § 178 Nr. 4 SGB III muss bei Weiterbildungsanbietern, die im System der Arbeitsförderung zugelassen werden wollen, eine eigene Qualitätssicherung, d. h. eine kontinuierliche Qualitätsbeobachtung (Selbstkontrolle) erfolgen.

Der Nachweis für diese Qualitätsbeobachtung wird durch Zertifizierung – laut *Niewald*[1395] am ehesten durch eine Zertifizierung gemäß DIN EN ISO 9001 – geleistet. Die Anforderung einer „Kontinuierlichen Verbesserung" in § 2 Abs. 4 S. 1 AZAV, dass das Qualitätssicherungsinstrument eine Form des sog. Demingkreises darstellen sollte. Der Demingkreis entspricht den oben dargestellten Phasen des Qualitätsmanagements[1396] und bildete die Grundlage für die Kriterien der AZAV.[1397] Die Begründung zur AZWV, der Vorgängerverordnung der AZAV, verweist auch auf das Modell der European Foundation for Quality Management (EFQM)[1398] und auf das Modell der „Lernorientierten Qualitätstestierung"[1399].[1400] Zumindest die Verbindung zu den DIN-Normen ist aber fraglich. Unklar bleibt, warum sich die Maßnahmen nach dem SGB III gerade auf betriebswirtschaftlich ausgerichtete Prozessnormen beziehen sollen. Die Zielsetzung der Zertifizierung zur Qualitätssicherung ist das Erreichen des Ziels der Sozialleistung (eine Vermittlung des Arbeitnehmers, zumindest aber die Steigerung der beruflichen Kompetenz), nicht aber eine betriebswirtschaftliche, und insbesondere nicht ausschließlich und zuvorderst die Gewinnmaximierung.

1395 *Niewald*, in: Gagel, SGB III, § 84 Rn. 22 (Stand: Dezember 2005) –noch zu § 84 SGB III a.F.

1396 S. o. S. 276 ff.

1397 Siehe *Gruber/Sabbagh,* BWP 2013, S. 30, 32.

1398 http://www.efqm.org/ (zuletzt abgerufen: 17.04.2016), wobei deutscher Partner der EFQM die Deutsche Gesellschaft für Qualität ist, http://www.dgq.de/ (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1399 http://www.artset-lqw.de/cms/ (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1400 Hinzu kommt oft eine Qualitätsselbstkontrolle bzw. Selbstevaluation der Anbieter ohne jegliche rechtliche Bindung z.B. durch die Einbeziehung von Leitfäden, Kriterienkatalogen, Handbüchern oder Fragebögen (siehe *Balli,* in: Balli/Krekel, et al. (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung - wo steht die Praxis?, 2004, S. 177, 183–184). Diese wird in der vorliegenden Untersuchung aufgrund der fehlenden rechtlichen Relevanz aber ausgenommen. Hierher gehört auch die Erstellung von Qualitäts- bzw. inhaltlichen Bausteinen in einer Baustein-Datenbank wie z. B. der QualiBe. durch die Koordinierungsstelle Weiterbildung und Beschäftigung e.V. (siehe http://www.qualibe.de/index.php (zuletzt abgerufen: 17.04.2016); für die Weiterbildung bestehen aber noch keine Bausteine oder Standards.

Die privaten Zertifizierungen beziehen ihre Verbindlichkeit über eine Selbstverpflichtung, entweder durch einen privaten Vertrag mit dem Unternehmen, das die Zertifizierung anbietet, oder durch eine privat-vertragliche Verpflichtung als Mitglied eines Vereins. Zur staatlichen verbindlichen Kontrolle tragen sie jedenfalls nichts bei.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die ältere DIN EN ISO 9001 ist aufgrund ihres technischen Ansatzes sehr schwer auf pädagogische Unterrichtsprozesse anwendbar.[1401] Der Kritik des mangelnden Zuschnitts auf den pädagogischen Lernprozess ist das Norminstitut mit der neuen DIN EN ISO 29990 begegnet, die speziell auf Bildungs- bzw. Lerndienstleistungen zugeschnitten sein soll.[1402] Ob diese neue Norm damit tatsächlich auch für die Weiterbildungsleistungen im Rahmen des SGB III geeignet ist, bleibt aber noch unklar[1403], auch wenn sie inhaltlich das Anforderungsprofil der AZAV abdeckt[1404].

Ein weiteres Problem liegt darin in der Prozessorientierung der ISO-Normen, aber auch der anderen Qualitätszertifizierungen. Zwar bezieht dieser Prozess auch die Prüfung der Ergebnisqualität mit ein, die Standards im Rahmen der ISO-Zertifizierung werden aber von dem Weiterbildungsanbieter selbst erstellt, so dass sich die ISO-Zertifizierung auch an einem niedrigen Qualitätsmaßstab ausrichten kann.[1405] Die Begründung zur AZWV will dieses Problem durch eine Erweiterung des Kundenbegriffs der betriebswirtschaftlichen Qualitätssicherungsinstrumente auf die Unternehmen und den Arbeitsmarkt lösen. [1406] Damit spiegelt der Verordnungsgeber eine gleichgerichtete Zielsetzung vor, die so gar nicht existieren kann, da die Krux der Umsetzung durch mehrere Akteure gerade darin liegt, dass keine einheitlichen Interessen verfolgt werden. Etwas anderes kann auch nicht für die Qualitätssicherung gelten. Im Rahmen der Arbeitsförderung sind zuvorderst die Agenturen bzw. die Bundesanstalt für Arbeit die Kunden, nicht die Teilnehmer. Eine Orientierung am Teilnehmer als Kunden würde also gerade auf die Interessen des falschen Akteurs abstellen. Zudem handelt es sich um staatlich finanzierte und organisierte Maßnahmen, die andere Ziele haben als Weiterbildungsmaßnahmen in einem freien Markt.

Problematisch an der Verweisung auf private Qualitätssicherungsinstrumente sind auch deren Kosten, die eventuell nicht für alle Anbieter gleichermaßen bezahlbarsind. Die DIN EN ISO 29990 kostet derzeit zwar nur ca. 75 €, eine externe Durchführung der Zertifizierung sowie der Personalaufwand zu ihrer Durchführung sind darin aber gerade nicht enthalten. Kostenpflichtige Voraussetzungen dürfen auch deswegen verlangt werden, weil Teil der Zertifizierungsvoraussetzungen auch die finanzielle Stabilität ist.[1407]

1401 Siehe zu den Schwierigkeiten bei Einführung der Norm *Balli/Harke, et al.,* Vom AFG zum SGB III: Qualitätssicherung in der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Weiterbildung, 2000, S. 29.

1402 *Veltjens/Brandt,* Weiterbildungsqualität international: Die neue Norm ISO 29990, 28.03.2011, S. 4. Aufgrund dieser Weiterentwicklung wird die Norm wahrscheinlich noch größere Anteile als Qualitätssicherungssystem erobern. Im Jahr 2011 waren 36 % der Weiterbildungsanbieter ISO-zertifiziert, siehe *Weiland,* DIE aktuell 12.4.2011, 3.

1403 Über die Probleme einer grundsätzlichen Neufassung hinaus, die sprachliche Holprigkeit, Redundanzen und Uneinheitlichkeiten umfassen, *Veltjens/Brandt,* Weiterbildungsqualität international: Die neue Norm ISO 29990, 28.03.2011, S. 6.

1404 Noch zur AZWV siehe *Veltjens/Brandt,* Weiterbildungsqualität international: Die neue Norm ISO 29990, 28.03.2011, S. 6.

1405 Zu diesem Problem siehe *Balli/Harke, et al.,* Vom AFG zum SGB III: Qualitätssicherung in der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Weiterbildung, 2000, S. 29.

1406 Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Begründung zur AZWV, S. 12§ 8 zu Absatz 4.

1407 Siehe hierzu § 178 Nr. 1, 184 SGB III i. V. m. § 2 Abs. 1 S. 1, S. 2 Nr. 1 AZAV.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dies gilt zumindest, soweit die Kosten für das Qualitätssicherungsinstrument nicht den Rahmen, der finanzielle Stabilität umfasst weit übersteigen. Eine sehr teure zwingende Zertifizierung wäre aber zumindest dann unzulässig, wenn sie zu einer Diskriminierung kleinerer Anbieter führt.[1408] Zwar könnte man argumentieren, dass sich auch die Zertifizierungskosten immer im Rahmen der finanziellen Stabilitätsanforderungen bewegen, da bei Zahlungsproblemen der jeweilige Anbieter dann auch nicht das finanzielle Rückgrat hätte, um am Wettbewerb teilzunehmen. Dabei würde es sich aber gerade nicht um eine Auslese durch Wettbewerb, sondern um eine Auslese durch die Zertifizierungsvoraussetzungen auf der Ebene des Zugangs zum Wettbewerb handeln. Außerdem handelt es sich bei dem Verweis auf die zwingende – für alle gleich teure – Zertifizierung um keine an die Größe des Anbieters angepasste Finanzierungsanforderung, sondern eine undifferenzierte Anforderung. Daher kann eine Ungleichbehandlung im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG dann vorliegen, wenn durch die Qualitätsanforderungen, z. B. durch ein Zertifizierungserfordernis, übermäßige finanzielle Belastungen entstehen[1409], die von größeren Leistungsanbietern leichter getragen werden können als von kleineren Anbietern, die insgesamt weniger Geldmittel zur Verfügung haben. Eine grundsätzliche Rechtfertigung, wenn sich die Zertifizierungskosten im Rahmen der Kosten für eine Berufsausübung bewegen und der Gefahrenabwehr dienen[1410], kann nicht ohne Weiteres auf die Zertifizierung von Bildungsdienstleistern übertragen werden.

Die Kostenpflichtigkeit der Zertifizierung beschränkt auch den Zugang zu den von der Zertifizierung verlangten Voraussetzungen – und damit zu Normen –:[1411] Zwar verlangt § 2 Abs. 4 S. 1 AZAV nur ein „zielgerichtetes und systematisches Verfahren", sowie § 2 S. 2 Nr. 1-9 AZAV eine entsprechende Dokumentation, jedoch stellt das Merkmal des „systematischen Verfahrens" bereits klar, dass eine „hausgezimmerte" Qualitätssicherung wohl nicht ausreicht bzw. kaum selbst zu leisten ist, sondern ein Instrument eingekauft werden muss. Dies stellt zwar keine direkte Verweisung auf bestimmte Qualitätssicherungsnormen dar,[1412] führt aber zu einem faktischen Zwang, diese einzukaufen. Im Zuge der praktischen Umsetzung könnte zudem eine Monopolstellung von Qualitätssicherungsinstrumenten problematisch werden, da dann ein Kontrahierungszwang für das entsprechende Verfahren entstünde. Noch bedenklicher wird

1408 Das Problem der finanziellen Überforderung kleinerer Weiterbildungsanbieter tauchte auch bereits im Zuge der Umsetzung des Anforderungskatalogs auf, siehe die Darstellungen der Erfahrungen von Anbietern bei *Balli/Harke, et al.,* Vom AFG zum SGB III: Qualitätssicherung in der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Weiterbildung, 2000, S. 69.

1409 Laut *Krug,* in: Krug/Nuissl (Hrsg.), Praxishandbuch WeiterbildungsRecht, 2004, S. 1, 6 15 000 bis 25 000 Euro für einen Zeitraum von drei Jahren.

1410 Siehe *Bieback,* Zertifizierung und Akkreditierung, 2008, S. 437 zu Zertifizierungen im Umwelt- und Gesundheitsbereich.

1411 Für die Unzulässigkeit einer Verweisung auf kostenpflichtige Regelwerke auch *Reimer,* in: Manssen/Jachmann, et al. (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht, 2009, S. 608, 622 f.

1412 Die Problematik, welche Verweisungstechniken rechtlich zulässig sind, ist im vorliegenden Fall insofern nicht berührt, als die Verweisung nur über einen unbestimmten Rechtsbegriff und dann über die verwaltungspraktische Umsetzung, nicht aber über eine ausdrückliche Verweisung auf bestimmte Qualitätssicherungsnormen erfolgt.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

die Fixierung des deutschen Qualitätssicherungssystems für die Weiterbildungsmaßnahmen auf Zertifizierungen, weil sehr fraglich ist, ob die Qualitätsmanagementsysteme tatsächlich zu einer besseren Qualität der Maßnahmen führen.[1413]

(2) Begleitende Kontrollen der Agenturen für Arbeit

Gem. § 183 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 SGB III kann zudem die zuständige Agentur für Arbeit selbst eine begleitende Kontrolle durchführen, bei der der „Verlauf der Maßnahme" begutachtet wird. Ausdrücklich wird den Agenturen ein Informationsrecht gegenüber dem Leistungserbringer zugesprochen. Zudem darf die Agentur die Teilnehmer zum Verlauf der Maßnahme befragen. Die Formulierung „insbesondere" zeigt aber die Zulässigkeit auch anderer Prüfungsmaßnahmen.

bb) Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung

(1) Qualitätssicherung durch Regulierung des Marktes

Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung kann auch eine begleitende Qualitätssicherung durch Regulierung des Marktes und daraus folgendem Wettbewerb erfolgen.[1414] Die Vielzahl der Qualitätssicherungsinstrumente und die Betonung des Themas auf allen Ebenen sind Ausdruck des geringen Vertrauens in die Marktregulierung durch die berühmte „unsichtbare Hand"[1415] im Bereich der Weiterbildung.[1416] Dennoch findet aber eine Marktregulierung statt, die zumindest Einfluss auf die Qualität der Maßnahmen haben kann.[1417]

Instrument einer aktiven Marktregulierung ist eine finanzielle Regulierung durch eine mögliche Allgemeinverbindlicherklärung des Mindestlohns für die Weiterbildungsbranche gem. § 5 TVG[1418] oder gem. § 7 AEntG[1419]. Dabei zielen die Allgemeinverbindlicherklärungen auf eine Qualitätssicherung durch einheitliche Löhne der realen Personen, die im Endeffekt die Leistung erbringen, aber auch auf einen „Marktschutz",

1413 Siehe die Studie der Stiftung Warentest, Qualitätsmanagement in der Weiterbildung: Stehen Siegel für Qualität?, 12.10.2015, https://www.test.de/Qualitaetsmanagement-in-der-Weiterbildung-Stehen-Siegel-fuer-Qualitaet-4911239-0/ (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1414 Dies ist jedoch wohl nur möglich, wenn es sich um einen „fachlich regulierten Qualitätswettbewerb" handelt, siehe die Vorstellung und Kritik bei *Böllert,* in: Beckmann/Otto, et al. (Hrsg.), Qualität in der Sozialen Arbeit, 2004, S. 121, 126 ff.; zu Zweifeln im Bereich der Weiterbildung siehe beispielsweise auch *Balli,* in: Küchler/Meisel (Hrsg.), Herausforderung Qualität, 2000, S. 41, 46, 52.

1415 *Smith,* Wealth of nations, 1991, S. 351, am Beispiel der Neigung der Marktteilnehmer zu Investitionen im eigenen Land.

1416 *Balli,* in: Balli/Krekel, et al. (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung - wo steht die Praxis?, 2004, S. 177, 179.

1417 Die Idee der Marktregulierung steht auch in Zusammenhang mit den Instrumenten des *gesellschaftlichen* Verbraucherschutzes (Stiftung Warentest etc.). Diese Instrumente werden aber durch staatliche Akteure höchstens durch finanzielle Unterstützung bzw. Beauftragung aktualisiert, agieren aber sonst in der Regel unabhängig auf nicht rechtlich geregelter gesellschaftlicher Ebene.

1418 Tarifvertragsgesetz, BGBl. 1969 I, 1323.

1419 Arbeitnehmer-Entsendegesetz, BGBl. 2009 I, 799.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

um ein Rennen hin zu möglichst billigen Leistungen (race to the bottom) zu verhindern.[1420] Die beiden Bestimmungen unterscheiden sich darin, dass das TVG auf einen national einheitlichen Markt zielt, während das AEntG aufgrund der Bindung der ausländischen Anbieter wohl einen Schutz des bereits bestehenden nationalen Marktes bezweckt. Zudem wird im Rahmen des AEntG nicht der gesamte Tarifvertrag, sondern nur bestimmte Bedingungen – meist das Mindestgehalt – für allgemeinverbindlich erklärt.

Eine Allgemeinverbindlicherklärung gem. § 5 TVG liegt derzeit nicht vor. Eine Allgemeinverbindlicherklärung nach dem AEntG für Leistungen der Weiterbildung hat dagegen stattgefunden. § 7 AEntG ist gem. § 4 Nr. 8 i. V. m. § 3 AEntG auch auf Aus- und Weiterbildungsleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Sozialgesetzbuch anwendbar. Der Verordnungsgeber prüft nach § 7 Abs. 1 S. 2 AEntG i. V. m. § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 TVG, ob eine Erstreckung im öffentlichen Interesse liegt. Dabei umfasst das öffentliche Interesse auch die Gewährleistung fairer und funktionierender Wettbewerbsbedingungen, zu denen auch der Qualitätsaspekt gehört.[1421] Zudem muss der zu erstreckende Tarifvertrag aber auch eine gewisse Repräsentativität besitzen.[1422] Aufgrund des letztgenannten Merkmals[1423] sowie aufgrund der Meinung im Tarifausschuss, dass ein öffentliches Interesse nicht bestehe, wurde die Erstreckung des Mindestlohns-Tarifvertrags durch das BMAS im Jahr 2010 noch abgelehnt.[1424] Inzwischen gibt es aber eine Allgemeinverbindlicherklärung gem. § 7 AEntG für alle Beschäftigten, die für die Weiterbildung von Arbeitslosen eingesetzt werden.[1425] Die in Bezug genommenen

1420 Die Tarifverträge enthalten auch Vereinbarungen, die die Inanspruchnahme von Weiterbildung durch den Arbeitnehmer regeln (siehe im Überblick *Busse/Seifert,* Tarifliche und betriebliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung, 2009). Auch diese werden natürlich für verbindlich erklärt. Dabei findet aber keine Regulierung oder Qualitätssicherung der Leistungserbringung von staatlichen Leistungen statt, sondern eine Verpflichtung der Arbeitgeber zu einer Förderung. Daher findet eine weitergehende Untersuchung in der vorliegenden Arbeit nicht statt.

1421 So in Bezug auf das AentG auch ausdrücklich in der Kleinen Anfrage, BT-Drucks. 17/3349, S. 3, Frage Nr. 26; umfassend auch in der Beschlussvorlage BT-Drucks. 17/3733, S. 3; anders aber *Sittard,* Voraussetzungen und Wirkungen der Tarifnormerstreckung nach § 5 TVG und dem AEntG, 2010, S. 129, der (in Bezug auf § 5 TVG) zwar nicht auf den Qualitätsaspekt eingeht, aber bereits in Frage stellt, ob die Allgemeinverbindlicherklärung steuerungspolitisches Instrument sein darf.

1422 Siehe nur exemplarisch BT-Drucks. 17/3515, S. 1 und *Schlachter*, in: ErfK, § 7 AEntG Rn. 5 mit Verweis auf das MiArbG, das ebenfalls eine 50 %-Quote vorsieht – dieser Umkehrschluss ist aber aufgrund der unterschiedlichen Zwecksetzung der Gesetze nicht zwingend, zumal die Weiterbildungsbranche gem. SGB II und III bereits in den Katalog des § 4 AEntG aufgenommen wurde.

1423 Die Tarifbindung an den vorgelegten Mindestlohn-Tarifvertrag betrage nur 25 %, siehe BT-Drucks. 17/3515, S. 6. Auf die von der Kleinen Anfrage aufgeworfene Problematik der Tarifflucht (BT-Drucks. 17/3349, S. 3 Frage Nr. 23) geht die Regierung nicht ein.

1424 BT-Drucks. 17/3515, S. 4; Antwort auf Kleine Anfrage zur Prüfung von Mindestlohn-Anträgen nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz duch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BT-Drucks. 17/3349.

1425 Zur politischen Entwicklung siehe http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/ bundesarbeitsministerium-weiterbildungsbranche-erhaelt-mindestlohn/6486654.html (zuletzt abgerufen: 17.04.2016); zur ab dem 1. Juli 2013 geltenden Zweiten Verordnung über zwingende Arbeitsbedingungen für Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem Zweiten oder Dritten Buch Sozialgesetzbuch siehe BAnz AT vom 28.06.2013, V1.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bestimmungen des Tarifvertrags zur Regelung des Mindestlohns für pädagogisches Personal umfassen dabei das gesamte Bundesgebiet (§ 1 Nr. 1 des Tarifvertrages), Betriebe, die überwiegend Aus- und Weiterbildungsdienstleistungen nach dem SGB II oder SGB III erbringen (§ 1 Nr. 1) und alle Arbeitnehmer/innen, die mit den Teilnehmer/innen inhaltlich arbeiten (§ 1 Nr. 3).[1426] Insbesondere der persönliche Anwendungsbereich, der nicht von der persönlichen Qualifikation, sondern von dem tatsächlichen Aufgabenbereich abhängt, sorgt damit für eine Qualitätssicherung durch Verringerung des Preisdrucks auf die Arbeitnehmer/innen. Es findet also eine hierarchisch zwingend festgelegte Regulierung des Marktes für Weiterbildungsleistungen statt, die von der Arbeitsverwaltung finanziert werden.

(2) Begleitende Kontrolle: Qualitätssicherung durch Transparenz

Eine begleitende Kontrolle vollzieht sich im Rahmen einer Steuerung durch Wettbewerb auch dann, wenn die Nachfrager im Rahmen des Marktangebotes die „besten" Leistungen auswählen. Hierzu sind Steuerungsinstrumente nötig, die zu einer größeren Transparenz der angebotenen Leistungen und damit des Marktes führen.

Gewollt war dies beispielsweise bei der Schaffung von Richtlinien für den Fernunterricht.[1427] Dabei wurde bei Einführung des Fern-USG eine Angleichung in der Qualität hinsichtlich der Werbung, Information und Vertragsgestaltung beobachtet.[1428] Ob dies auch für die inhaltliche Gestaltung der Weiterbildungsmaßnahmen gilt und das Fern-USG also tatsächlich eine Steigerung der Qualität der Maßnahmen bewirkte, blieb unklar.[1429]

Ebenso der Herstellung von Markttransparenz dienen auch private Weiterbildungsberatungsstellen,[1430] die durch öffentliche Gelder gefördert werden können und in diesen Fällen als staatliches Steuerungsinstrument fungieren. Eine Sonderform der Beratung bilden sog. Weiterbildungsdatenbanken,[1431] für die das InfoWeb Weiterbildung[1432] eine Metasuche anbietet und ebenfalls Transparenz fördert. Auch das InfoWeb Weiterbildung entstand im Rahmen einer Förderung des BMBF.[1433]

Transparenz entsteht auch durch die Schaffung von europäischen Standards.[1434] Im Bereich dieser europäischen Akteure findet eine Steuerung also durch die Schaffung von Transparenz statt,[1435] da die Standards und die Instrumente für deren Anwendung,

1426 Siehe Anlage zur vorgenannten Verordnung; aus dem persönlichen Anwendungsbereich ausgenommen sind Praktikanten/innen (§ 1 Nr. 3 S. 1).

1427 Siehe zu diesen oben S. 284.

1428 *Ehmann,* Auswirkungen des Fernunterrichtsschutzgesetzes (FernUSG), 1982, S. 19, 30.

1429 *Ehmann,* Auswirkungen des Fernunterrichtsschutzgesetzes (FernUSG), 1982, S. 19–25.

1430 Solche werden beispielsweise durch die lokalen IHK-Büros betrieben.

1431 Hierzu und zu deren Nutzung durch die Teilnehmer http://www.iwwb.de/weiterbildung.html?seite=38 (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1432 www.iwwb.de (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1433 http://www.iwwb.de/weiterbildung.html?seite=20 (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1434 Siehe zu diesen oben S. 278 f.

1435 Nicht vollständig in diesen Zusammenhang gehört das sog. EUROPASS-Konzept; siehe hierzu: http://www.europass-info.de/ (zuletzt abgerufen: 17.04.2016). Das Konzept besteht aus der Bereit-

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

insgesamt zu größerer Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit der Maßnahmen in den verschiedenen Ländern und mit der stärkeren Standardisierung aber auch innerhalb der einzelnen Länder beitragen.[1436] Erst durch das Gesamtsystem wird ein tatsächlicher Vergleich möglich.[1437] Dabei stellen die europäischen Qualifikationsrahmen als Rahmenstandards die Vergleich*barkeit* her, machen aber aufgrund der Rahmenvorgaben auch Vorgaben für die Inhalte der Standards. Die europäischen Standards werden in nationale umgesetzt.[1438] Hiermit handelt es sich nicht mehr nur um die Bereitstellung eines Systematisierungsinstruments, sondern um ein inzwischen tatsächliche Wirkung entfaltendes Instrument, das Transparenz und Vergleichbarkeit herstellt. Wie die europäischen Rahmenstandards selbst, aus denen der nationale Qualifikationsrahmen entwickelt wird, stellt er eine Vergleichbarkeit der tatsächlichen Standards her und macht zugleich Vorgaben für deren Inhalte.

Transparenz könnte auch durch übergreifende staatliche Studien geschaffen werden. Übergreifend haben Bund und Bundesländer gem. Art. 91b Abs. 2 GG die Möglichkeit, eine Vereinbarung zu schließen, um die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens überprüfen zu lassen und aufgrund dieser Prüfungsergebnisse Berichte und Empfehlungen zu erstellen. Die Weiterbildung ist von der Norm ebenfalls umfasst[1439], da der Begriff des Bildungswesens auch diesen Bereich enthält. Überprüft werden kann auf diese Weise aber nur die Regierungsplanung zum Bildungswesen, nicht die Verwaltungs- oder Vollzugsplanung (also auch nicht die Bildungszielplanungen der Arbeitsämter).[1440]

c) Nachgelagerte Kontrolle der Ergebnisqualität

aa) Im System der Arbeitsförderung

Nachgelagerte Kontrollen prüfen meist die Ergebnisqualität. Im deutschen System der Arbeitsförderung geschieht dies zunächst durch eine wiederholte Akkreditierung und/oder Zertifizierung. Die Wiederholung ist einerseits zeitlich festgelegt gem. § 184 SGB III i. V. m. § 5 Abs. 4 AZAV, weil die Zulassung auf maximal drei Jahre befristet

---

stellung von europaweit einheitlichen Dokumenten zur Darstellung von Lebenslauf, Sprachkenntnissen, Lern- und Arbeitserfahrungen sowie Abschlusszeugnissen. Damit arbeitet das Konzept auf eine Schaffung von Transparenz hin und trägt damit zu einer besseren Beurteilung der Qualität bei; es erstellt selbst aber keine Standards, sondern geht lediglich vom Status quo aus. Das EUROPASS-Konzept wird, wie auch andere europäische Bildungsprogramme und Initiativen, von der im Auftrag des BMBF beim Bundesinstitut für Berufsbildung eingerichteten Nationalen Agentur Bildung für Europa (www.na-bibb.de (zuletzt abgerufen: 26.03.2015)) umgesetzt.

1436 So auch die Beurteilung von CEDEFOP, Zur Gestaltung des lebenslangen Lernens müssen europäische Instrumente und Grundsätze optimal genutzt werden, 2011, S. 1.

1437 CEDEFOP, Zur Gestaltung des lebenslangen Lernens müssen europäische Instrumente und Grundsätze optimal genutzt werden, 2011, S. 2 sprechen von Synergieeffekten.

1438 S. o. S. 285.

1439 Noch zu der alten Fassung des Art. 91b GG siehe *Maunz*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 91b GG Rn. 24.

1440 Siehe zu diesen oben S. 234 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

ist, kann aber auch aufgrund der Änderung der tatsächlichen Lage erneut erforderlich werden. Keine wiederholte Zertifizierung im engeren Sinn, aber eine Überprüfung der Zulassung (und damit auch der Zertifizierung) sieht beispielsweise § 183 Abs. 1 SGB III vor. Im Rahmen dieser Qualitätsprüfung hat die jeweils zuständige Agentur für Arbeit umfassende Prüfungsbefugnisse.[1441] Als Sanktion steht ihr die Rücknahme der Förderung gem. § 183 Abs. 3 SGB III durch Ausschluss der Geltung des Bildungsgutscheins für den betreffenden Träger zur Verfügung. Die Ergebnisse der Qualitätsprüfung nach § 183 SGB III können die FKS auch zur Sanktion durch Entziehung der Zulassung gem. § 181 Abs. 7 SGB III verwenden.[1442] § 5 Abs. 8 AZAV stellt in diesem Zusammenhang klar, dass die Prüfung der Durchführung von Maßnahmen allein von den Agenturen für Arbeit durchzuführen ist. Die Akkreditierungsstellen werden also nur auf Information von außen – die sie auch im Rahmen der Kooperation gem. § 6 Abs. 1 AZAV erhalten können – hin tätig.

Zudem kann die Bundesagentur für Arbeit gem. § 282 SGB III verschiedene Maßnahmen im Rahmen einer Wirkungsforschung evaluieren,[1443] womit ebenfalls eine Kontrolle und Beurteilung – wenn auch nicht der einzelnen Maßnahme, sondern eines Maßnahmenbündels – stattfindet.

Auch für die Qualitätssicherung gilt, dass Berufsfreiheit und Gleichheitsgebot die möglichen Steuerungsinstrumente begrenzen. Der Schutz durch Art. 12 Abs.1 GG steht im Bereich der Qualitätssicherung schon deswegen im Vordergrund, weil die meisten Qualitätssicherungsinstrumente die Berufsausübung der Leistungserbringer beschränken.[1444] Eine erhebliche Grundrechtsbeeinträchtigung kann insbesondere durch die Kumulation von verschiedenen Belastungen[1445] entstehen, wenn die Anforderungen an die Qualitätssicherung steigen[1446] und hierzu vielfache verschiedene Instrumente eingesetzt werden. Eine Aufspaltung der einzelnen Maßnahmen und die Beurteilung der je-

1441 Insgesamt wird jedoch auf diesem Weg oder durch Evaluation nur ca. die Hälfte der Bildungsmaßnahmen geprüft, siehe *Doerr/Kruppe,* Bildungsgutscheine und Zertifizierung aus Sicht der Arbeitsverwaltung, 2012. Die Wirkungen sind daher eingeschränkt.

1442 Im Rahmen des deutschen (Sozial-)Verwaltungsrechts findet die Zulassung der Weiterbildungserbringer als Folge der Einstufung der FKS als Beliehene (siehe oben S. 229 f.) durch einen Verwaltungsakt statt. Entsprechend richten sich auch Korrektur und Rücknahme nach den §§ 44 ff. SGB X. Die Einstufung ändert sich auch nicht mit der Änderung des SGB III und der Einführung der AZAV, da ausdrücklich durch die FKS weiterhin eine „Zulassung" durchgeführt wird (siehe *Wolff-Dellen,* SGb 2012, S. 405, 407).

1443 So wird beispielsweise die Förderung älterer Arbeitnehmer gem. § 82 SGB III ab 2012 evaluiert, BT-Drucks. 17/6277, S. 101.

1444 So auch allgemeiner für die Qualitätssicherung von Dienstleistungen *Reimer,* Qualitätssicherung, 2010, S. 271. Da der Wettbewerb – und damit auch der Qualitätswettbewerb – den grundrechtlichen Gewährleistungen nicht vorgelagert ist (Art. 12 Abs. 1 GG ist kein normgeprägtes Grundrecht), ist auch der Schutzbereich hinsichtlich der Festlegung der Leistungsqualität in Bezug auf den jeweiligen Beruf eröffnet (so auch mit anderer Schwerpunktsetzung *Reimer,* Qualitätssicherung, 2010, S. 272). Zudem handelt es sich um keine geringe Eingriffsintensität.

1445 Zum additiven Grundrechtseingriff – bereits mit dem Verweis auf den Problemkreis der Indienstnahme Privater, jedoch mit nicht sozialrechtlichen Beispielen *Lücke,* DVBl. 2001, S. 1469.

1446 In Bezug auf die Qualitätssicherung *Reimer,* Qualitätssicherung, 2010, S. 274–276.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

weiligen Rechtfertigung für die punktuelle Grundrechtsbeeinträchtigung würden zu einer Bagatellisierung der Gesamtbelastung führen.[1447]

bb) Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung

(1) Allgemeiner Rahmen

Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung stellen Verbraucherschutzregelungen, aber auch bewertende Regelungen, die Transparenz herstellen, die Instrumente der nachgelagerten Kontrolle dar.

Verbraucherschutzregelungenaußerhalb des Sozialrechts existieren beispielsweise im Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen. Zu erwähnen sind auch das Widerrufsrecht oder das Kündigungsrecht gem. §§ 4, 5 Fern-USG. Zudem kann eine der Leistung nachgelagerte zivilrechtliche Haftung bei mangelhafter Erbringung der Dienstleistung in Frage kommen und eine Sanktionierung von Fehlverhalten durch Ordnungswidrigkeits- oder Strafrecht erfolgen. So sieht im deutschen Recht § 21 Fern-USG Geldbußen bei Verstößen gegen die Akkreditierungs- und Informationsvorschriften des Fern-USG vor.

Auch der rein gesellschaftliche Verbraucherschutz[1448], beispielswiese durch die Stiftung Warentest,[1449] ist zu nennen. Hierbei würde es sich grundsätzlich um kein staatliches Steuerungsinstrument der Umsetzung von Förderungsleistungen handeln. Der gesellschaftliche Verbraucherschutz wird aber teilweise von staatlichen Stellen gefördert (so die Stiftung Warentest in Bezug auf die Beurteilung von Weiterbildungsmaßnahmen).[1450] In diesem Fall ergeben sich die Ziele der Untersuchungen nicht direkt aus der Satzung der Stiftung Warentest, sondern werden durch das fördernde Ministerium vorgegeben[1451]. Durch die finanzielle Förderung fungieren die Tests zumindest teilweise als staatliche Steuerungsinstrumente.

Ein weiterer Weg, die Weiterbildungsanbieter dazu zu bringen, auf eine freiwillige Qualitätssicherung hinzuarbeiten, sind öffentlich finanzierte Qualitätspreise[1452], wie zum Beispiel der Weiterbildungspreis des Landes Brandenburg[1453]. Dabei steht meist

1447 Warnung auch von *Hufen,* NJW 1994, S. 2913, 2917–2918, in Bezug auf die gesetzliche Krankenversicherung von *Rixen,* Sozialrecht als öffentliches Wirtschaftsrecht, 2005, S. 333.

1448 *Balli,* in: Küchler/Meisel (Hrsg.), Herausforderung Qualität, 2000, S. 41, 44.

1449 Siehe www.test.de (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1450 Als weiteres Beispiel gehören auch die Seminarkritiken der Süddeutschen Zeitung hierher, die jedoch keinen wissenschaftlichen Anspruch (siehe *Mächtle/Witthaus,* in: Balli/Krekel, et al. (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung - wo steht die Praxis?, 2004, S. 61, 66) erheben und keinerlei Bezug zu staatlichen Akteuren mehr aufweisen.

1451 *Mächtle/Witthaus,* in: Balli/Krekel, et al. (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung - wo steht die Praxis?, 2004, S. 61, 65.

1452 *Balli,* in: Küchler/Meisel (Hrsg.), Herausforderung Qualität, 2000, S. 41, 43.

1453 Siehe http://bildungsserver.berlin-brandenburg.de/2113.html (zuletzt abgerufen: 17.04.2016); ein weiteres Beispiel ist der Landesweiterbildungspreis des Landes Baden-Württemberg mit wechselnden Themenschwerpunkten, siehe http://www.landesweiterbildungspreis-bw.de/start.php (zuletzt abgerufen: 17.04.2016). Für Individuen existiert weiterhin der Studienpreis des Forums DistancE-

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

das große Wort der Innovation im Vordergrund, jedoch führt erfolgreiche Innovation durch die Steigerung der Ergebnisqualität auch zu einer höheren Qualität. Die Weiterbildungspreise besitzen keinerlei Verbindlichkeit und stellen nur einen gesellschaftlichen Anreiz dar.

(2) Qualitätssicherung durch Prüfungsordnungen

In denjenigen Fällen, in denen die Förderungsleistungen Weiterbildungsmaßnahmen fördern, die auf konkrete Prüfungen hinführen (oder hinführen sollen), erfolgt indirekt eine nachgelagerte Kontrolle durch die Prüfungen. Dies ist insbesondere bei der Förderung nach dem AFBG der Fall.[1454] Die Qualitätskontrolle richtet sich an Prüfungsstandards in den Prüfungsanforderungen, z.B. in Fortbildungsordnungen[1455] nach dem BBiG aus. Die Konzentration auf die jeweiligen „End"-Prüfungen führt zu einer Ergebniskontrolle (Output- oder Outcome-Kontrolle[1456]), wenn die entsprechende Prüfung als Finanzierungsanforderung aufgenommen wurde oder allein durch die Standardisierung als Transparenzinstrument qualitätssichernd wirkt. Hier gab und gibt es eine Entwicklung hin von den zunächst regionalen Fortbildungs- und Prüfungsordnungen zu den bundesweiten Fortbildungsordnungen.[1457] Eine vorgelagerte Kontrolle ist mit den Fortbildungsordnungen gerade nicht verbunden – vielmehr handelt es sich um Regelungen im Rahmen einer Zertifizierungskette für Berufstätige. Auffälligerweise wird aber die Aufgabe der Überwachung, die substantieller Teil der Qualitätssicherung ist, in § 76 Abs. 1 BBiG für die berufliche Fortbildung nicht genannt. Die Regelung nimmt damit einen Teil des in § 1 Abs. 1 BBiG als Berufsbildung definierten Bereichs aus. Sowohl die genaue Aufzählung als auch die Gesetzesmaterialien zeigen, dass die Aussparung vom Gesetzgeber gewollt war. Die Begründung des Entwurfs des Gesetzes gibt als Grund für die Aussparung an, dass sich die Regelungen der §§ 53 ff. BBiG (die sich auf die berufliche Fortbildung beziehen), nur auf die Durchführung von Prüfungen, nicht

---

Learning, http://www.forum-distance-learning.de/studienpreis-distance-learning (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1454 S. o. S. 143.

1455 So z.B. in den Fortbildungsordnungen gem. § 53 Abs. 1 BBiG; auf die Rückwirkung des Inhalts der Prüfungsregelungen auf die Anforderungen vorbereitender Maßnahmen und Lehrgänge weist auch *Proyer-Popella*, in: Wohlgemuth, BBiG, § 53 Rn. 3 hin; ebenso im Umkehrschluss *Musielak/Detterbeck*, Das Recht des Handwerks, § 42 Rn. 6, die darauf hinweisen, dass die inhaltliche Regelung von Fortbildungsmaßnahmen nicht das unmittelbare Ziel des Gesetzes ist und damit ein mittelbares Ziel einräumt. Warum die weitere Regelung des Inhalts der Maßnahmen nach *Musielak/Detterbeck*, a. a.O., Rn. 6 letzter Satz bei den Handwerkskammern liegen soll erschließt sich systematisch nicht, da § 41 HwO lediglich die Berufsausbildung (und damit die Erstausbildung) betrifft. Auch *Lakies/Nehls*, Berufsbildungsgesetz, § 53 Rn. 18 kritisieren die inhaltliche Ausfüllung der Prüfungsordnungen, jedoch unter dem Gesichtspunkt, dass die Prüfungen durch diese zusätzliche Funktion zu „kopflastig" würden; ebenso *Rieble/Hamberger,* in: Hoppe/Schack (Hrsg.), Rohstoff Bildung: lebenslang lernen!, 2008, S. 83, 102.

1456 Siehe *Nickolaus,* in: Münk/Weiß (Hrsg.), Qualität in der beruflichen Bildung, 2009, S. 13, 14.

1457 *Sauter,* in: Weizsäcker (Hrsg.), Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, 1998, S. 309, 312.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

aber auf die Fortbildungsmaßnahmen selbst bezögen.[1458] Warum – selbst wenn man annimmt, dass das Gesetz daher die Durchführung nicht umfasst – die Durchführung von Prüfungen keiner Überwachung bedarf, bleibt aber nicht nachvollziehbar. Auch hier zeigt sich: Der deutsche Gesetzgeber hält die Weiterbildung nicht in gleichem Maße für regelungsbedürftig wie die übrigen Teile der Berufsbildung.

(3) Qualitätssicherung bei objektfördernden Leistungen

Einen Sonderfall bildet auch die nachgelagerte Kontrolle von Weiterbildungsmaßnahmen, die über Zuwendungen – ob aus dem Bundes- oder Landeshaushalt – finanziert werden. Hier muss gem. § 44 BHO/LHO ein Verwendungsnachweis geführt werden. Dieser Verwendungsnachweis[1459] kann je nach Voraussetzungen für die Vergabe der Zuwendungen auch die strukturelle und inhaltliche Qualität der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen betreffen. Bei mangelhaftem oder nicht geführtem Verwendungsnachweis – also dann, wenn aus Sicht der zuwendungsgewährenden Stelle eine qualitativ nicht ausreichende Maßnahme oder die Maßnahme gar nicht erbracht wurde – wird der Zuwendungsempfänger durch (teilweise) Rückforderung der Zuwendungen sanktioniert. Dabei stützt sich die Rückforderung entweder auf §§ 49 Abs. 3, 49a VwVfG,[1460] der eine Rückforderung von Geldleistungen bei nicht zweckgemäßer Verwendung vorsieht, oder direkt auf eine Rückforderung der Zahlung aufgrund einer Leistungskondiktion, wenn – wie im Bereich der Subventionsvergabe üblich – die Gewährung der Zuwendung unter der auflösenden Bedingung der zweckgerechten Mittelverwendung (Nebenbestimmung nach § 36 VwVfG) erfolgt war.

III. Qualitätssicherung in Schweden

1. Organisation und Zuständigkeiten

In Schweden wird die Qualitätssicherung grundsätzlich von der in dem jeweiligen Regelungsbereich zuständigen Stelle durchgeführt. So ist das Arbeitsvermittlungsamt für die Qualitätssicherung der die von ihm eingekauften und organisierten Maßnahmen verantwortlich. Qualitätssicherung findet auch über die normale Schulaufsicht oder Hochschul- und Berufshochschulaufsicht statt, wenn staatlich finanzierte Maßnahmen der Auftragsausbildung, der Berufshochschule oder der Kunst- und Kulturausbildungen unter die staatliche Aufsicht gestellt werden.[1461]

1458 BT-Drucks. 587/04, S. 134.

1459 Zum Verwendungsnachweis durch Stichproben und den Problemen dieses Vorgehens siehe *Augstein,* NVwZ 2001, S. 655

1460 Findet die Förderung und Rückforderung im landesgesetzlichen Rahmen statt, sind jeweils die Landesverfahrensgesetze einschlägig.

1461 Zu Ausnahmen und Abweichungen siehe sogleich im Einzelnen.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Aufgrund der Weiterentwicklung der Weiterbildung auf allen Gebieten wurde in Schweden von staatlicher Seite überlegt, eine neue zentrale Behörde für die Erwachsenenbildung zu schaffen. Der Autor der entsprechenden Untersuchung[1462] plädiert für eine zentrale Behörde, um insbesondere auch die Qualität von Weiterbildungsmaßnahmen zu sichern und die Maßnahmen der einzelnen beteiligten Behörden (Schulwerk, Kommunen, Arbeitsvermittlungswerk, etc.) zur Qualitätssicherung ihrer Leistungen zu koordinieren. Der Vorschlag wurde aber nicht in dieser Form weiter verfolgt, sondern lediglich eine neue Behörde für berufsbildende Bildung, die sog. Behörde für das Berufshochschulwesen, eingerichtet.

2. Standarderstellung (Stufe 1)

a) Außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts

Auch im Rahmen der schwedischen Qualitätssicherung müssen zunächst die die Qualität bestimmenden Standards als Maßstäbe erstellt werden. Diejenigen Standards, die außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts gelten, stellen dabei – je nach Bezugssystem, zu dem die jeweilige Weiterbildungsmaßnahme gehört – allgemeine Standards da.

aa) Allgemeine Qualitätsstandards für alle Weiterbildungsunternehmen

Zunächst dienen die grundsätzlichen Zulassungsvoraussetzungen des Gewerbe- und Steuerrechts der Sicherung von Qualität. Diese Grundanforderungen legt der *Gesetzgeber* fest. Jedes Unternehmen muss eine Steueranmeldung vornehmen, das Unternehmen registrieren lassen und sich als Arbeitgeber registrieren lassen. Besondere Voraussetzungen für Weiterbildungsunternehmen existieren dabei nicht, lediglich für bestimmte Arten von Ausbildungsunternehmen, beispielsweise für Fahrschulen,[1463] sind eine Genehmigung erforderlich.

Darüber hinaus wird Qualität auch durch die Tarifverträge gesichert, wenn diese in Bezug genommen werden. Sie legen fest, zu welchen Bedingungen und mit welcher Qualifikation[1464] bestimmte Stellen besetzt werden müssen. In diesem Fall verhandeln Tarifparteien die Anforderungen im Rahmen des Tarifvertrags.

1462 Vuxnas lärande – En ny myndighet, SOU 2006:38.

1463 Siehe § 2 S. 1 des Gesetzes über Fahrschulen (Lag om trafikskolor, SFS 1998:493).

1464 Teil der tatsächlichen Qualitätssicherung im Bildungswesen ist auch die Ausbildung des Lehrpersonals. Die universitäre Lehrerausbildung in Schweden trennt sich in vier Grundstudiengänge, nämlich für Vorschullehrer, Grundschullehrer, Fachlehrer und Berufslehrer. Dies zeigt, dass ein Bewusstsein dafür besteht, dass die berufliche Ausbildung besondere Anforderungen an das Lehrpersonal stellt. Die Erwachsenenbildung hat dagegen keine besondere Ausbildung.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bb) Leistungsbezogene Qualitätsstandards: Kunst- und Kulturausbildungen

Ersteller der Qualitätsstandards außerhalb des Systems der Arbeitsvermittlung ist zudem auch dann der *Gesetzgeber*, wenn er Qualitätsanforderungen an die Leistungserbringer in den Fördervoraussetzungen regelt. Wenn beispielsweise die Leistungserbringer, die eine Bildungsmaßnahme im System der sog. Kunst- und Kulturausbildungen erbringen, Staatsbeiträge, also eine staatliche Objektförderung erhalten wollen, müssen sie diejenigen Standards erfüllen, die in § 1 Abs. 1 Nr. 3, § 3 ff. der Verordnung über staatliche Förderung für Kunst-, Kultur- und gewisse andere Ausbildungen (2013:871) festgelegt werden. Die Grundvoraussetzungen, also die grundsätzlichen Qualitätsstandards, um am Aufsichtssystem teilnehmen zu können, sind in §§ 3-24 der Verordnung (2013:871) niedergelegt. Die Aufsicht über die Maßnahmen und die Kontrolle der Staatsbeiträge führt die Behörde für die Berufshochschule aus, §§ 25, 38 der Verordnung (2013:871). Hierzu kann die Behörde (auch normativ, siehe § 40 der Verordnung (2013:871)) die Qualitätsanforderungen präzisieren. In diesem Fall würde also auch die *Behörde für die Berufshochschule* als Erstellerin von Qualitätsstandards in Erscheinung treten. Bisher hat die *Behörde für die Berufshochschule* jedoch nur Verfahrensvorschriften,[1465] nicht aber inhaltliche Anforderungen erlassen.

cc) Leistungsbezogene Qualitätsstandards: Bildungsmaßnahmen der Berufshochschule

Der *Gesetzgeber* und die *Behörde für die Berufshochschule* entwickeln Standards, die für alle privaten und öffentlichen Leistungserbringer gelten, die am System – und damit auch an der Objektförderung – der Berufshochschule teilnehmen wollen.[1466] Die Behörde für die Berufshochschule unterhält ein eigenes Zulassungs- und Aufsichtssystem und erstellt auf Grundlage der gesetzlichen Vorgaben selbst Standards in Bezug auf die einzelnen Berufshochschulausbildungen, aber auch in Bezug auf externe Ausbildungen. Dabei ist sie gem. § 4 der Verordnung mit Anweisungen für die Behörde für die Berufshochschule (2011:1162) auch für die Weiterentwicklung und Beurteilung von Qualitätssicherungsprozessen zuständig.[1467]

1465 Siehe im „Gesetzesblatt der Behörde für die Berufshochschule“ (Myndighetens för yrkeshögskolans författningssamling), MYHFS 2014:5.

1466 Auch die zusätzliche Standardisierung, die auf EU-Ebene im Rahmen der verschiedenen Harmonisierungsprogramme (siehe oben S. 278 ff.) geleistet wird, wird auf nationaler Ebene durch die Behörde für die Berufshochschule umgesetzt, die damit die Nationale Koordinierungsstelle für das EQF darstellt. Die Erstellung eines schwedischen Referenzrahmens ist abgeschlossen. Derzeit wird über seine Integration in das reguläre Bildungssystem diskutiert, siehe https://www.seqf.se/sv/Aktuellt/Nyheter/Proposition-om-NQF-ar-overlamnad-till-riksdagen-/ (zuletzt abgerufen: 10. 04. 2016).

1467 Siehe zu dieser Zielsetzung auch prop. 2008/09:68, S. 52.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

dd) Qualitätsanforderungen an Leistungserbringer im öffentlichen Bildungssystem (Auftragsausbildung)

Soweit die geförderten Weiterbildungsmaßnahmen als sog. Auftragsausbildungen von bereits öffentlich finanzierten und eingebundenen Bildungsträgern erbracht werden,[1468] richten sich die Qualitätsanforderungen nach den Regulierungen für die Bildungsträger. So müssen Hochschulen, die Auftragsausbildung durchführen, die hochschulspezifischen Qualitätsanforderungen einhalten, wenn sie Notenpunkte und Zeugnisse wie nach den Bestimmungen für die Hochschulausbildung vergeben wollen.[1469] Hiermit soll ausdrücklich die Qualität gesichert bzw. ein Absinken der Qualität der Maßnahmen verhindert werden.[1470] Ersteller der Standards sind in diesem Fall die *Regierung* und der sog. *Universitäts- und Hochschulrat*, der die Anforderungen an die Auftragsausbildung konkretisiert[1471] und die *Hochschulen* selbst, wenn sie, wie in § 4 S. 2 UHRFS (2013:11) vorgesehen, die Lehrpläne für die Auftragsausbildung festlegen oder die Regelungen des Universitäts- und Hochschulrats durch eigene Richtlinien konkretisieren.[1472]

Gleiches gilt für Bildungsanbieter, die zum System der Berufshochschule gehören. In diesem Fall regelt ausdrücklich das Gesetz über das Berufshochschulwesen, dass eine Auftragsausbildung nur nach förmlicher Anmeldung durchgeführt werden darf.[1473] Dies wird von der *Regierung* in der Verordnung über Ausbildung innerhalb der Berufshochschule als Auftragsausbildung (2009:131)[1474] präzisiert. Sie legt fest, wann und unter welchen Bedingungen Bildungsträger sog. Auftragsausbildungen durchführen dürfen. Eine Ausnahme bilden die Studienverbände und Volkshochschulen. Die Erbringung von durch Staatsbeiträge geförderten Maßnahmen der Volkshochschulen[1475] kontrolliert der Volksbildungsrat, der auch die Staatsbeiträge vergibt, im Rahmen der Vergabe der Beiträge. Zu diesem Zweck konkretisiert der Volksbildungsrat auch die vom Gesetzgeber im Grundsatz vorgegebenen Anforderungen, die auch Qualitätsanforderungen enthalten, in jährlich aktualisierten Anforderungsrichtlinien.[1476] Dabei findet

1468 Siehe zur Auftragsausbildung oben S. 247 f.

1469 Siehe § 6 S. 1 der Verordnung über die Auftragsausbildung an Universitäten und Hochschulen (2002:760).

1470 Am Beispiel der sog. qualifizierenden Berufsausbildung siehe Utbildningsutskottets betänkande, UbU 2005/05, S. 5.

1471 Siehe die Vorschriften des Universitäts- und Hochschulrats für die Auftragsausbildung an Universitäten und Hochschulen vom 13.05.2013, UHRFS 2013:11.

1472 Siehe bspw. die lokalen Richtlinien der Universität Stockholm, Lokala riktlinjer om uppdragsutbildning vid Stockholms universitet, 05.02.2010, abrufbar unter http://www.su.se/regelboken/bok-2/utbildning-p%C3%A5-grundniv%C3%A5-och-avancerad-niv%C3%A5/lokala-riktlinjer-om-uppdragsutbildning-vid-stockholms-universitet-1.26316 (zuletzt abgerufen:17.04.2016).

1473 § 10 des Gesetzes über das Berufshochschulwesen (2009:128).

1474 Förordning om utbildning inom yrkeshögskolan som uppdragsutbildning, SFS 2009:131. Rechtsgrundlage der Verordnung ist § 11 des Gesetzes (2009:128).

1475 Siehe hierzu oben S. 189 ff.

1476 Siehe beispielsweise im Jahr 2016 die allgemeinen Kriterien und Verteilungsprinzipien in: Folkbildningsrådet, Statsbidrag till folkhögskolor 2016, Kriterier och fördelningsprinciper, december

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

kein Verweis auf private Qualitätssicherungssysteme statt. Vielmehr wird lediglich eine Berichtspflicht für die „Qualitätsarbeit" begründet.

b) Innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts

Innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts wird im Rahmen der Vergabe – ob nun bei Durchführung eines regulären Vergabeverfahrens oder bei Anwendung des Wahlfreiheitssystems – ein inhaltlicher Standard sowohl in Bezug auf die inhaltlichen Anforderungen an die Maßnahme als auch in Bezug auf die Anforderungen an den Weiterbildungsanbieter erstellt. Das *Arbeitsvermittlungsamt* kann dabei eigene Anforderungen vorgeben, aber auch auf bestimmte Qualitätsanforderungen verweisen. Kauft das Arbeitsvermittlungsamt Maßnahmen von einer bereits in das öffentliche Bildungssystem integrierten Stelle ein, so sehen die Vorschriften für die Auftragsausbildung vor, dass auch hier die entsprechenden Qualitätsanforderungen erfüllt werden müssen, wenn sie dem System entsprechende Noten und Zeugnisse vergeben wollen.[1477] Daher kann der letztendlich angewandte Standard sowohl von einer privaten als auch von einer öffentlichen Stelle erstellt worden sein. Dabei wird im Rahmen des Vergabeverfahrens ausdrücklich auf *private Standardersteller* verwiesen.[1478]

Tatsächlich umgesetzt werden die im Rahmen der Ausschreibung festgelegten Standards, indem in Zusammenarbeit zwischen dem Leistungserbringer und dem Arbeitsvermittlungsamt für den einzelnen Leistungsempfänger ein sog. „Gemeinsamer Ausbildungsplan" erstellt wird.[1479] Diese konkretisierenden Ausbildungspläne bilden in diesem Fall den individualisierten Standard für den einzelnen Leistungsempfänger. Eine rechtliche Grundlage findet sich für dieses Vorgehen aber nicht.

Im Rahmen der Vergabe durch das Arbeitsvermittlungsamt oder andere Leistungsträger wird also, auch wenn die Leistungsbeschreibungen in Teilen wieder verwendet oder nur abgewandelt werden, für jede Ausschreibung ein neuer Standard durch die Vergabestelle herangezogen. Übergreifende Vorgaben für die Leistungserbringer werden von Gesetzgeber oder Verwaltung nicht festgelegt. Eine Ausnahme besteht nur dann, wenn Maßnahmen im Rahmen des Wahlfreiheitssystems ausgeschrieben werden: In diesem Fall bildet die Ausschreibungsunterlage einen übergreifenden Standard für alle Maßnahmen, die im Rahmen der einzelnen Rahmenausschreibung zugelassen werden.

2015, dnr 235, 2015, 091, einschließlich ausdrücklichen Anforderungen an die Vergabe von Staatsbeiträgen in Beilage 2, Statsbidragsvillkor för folkhögskolor och studieförbund 2016, 04.11.2015, als Gesamtdokument abrufbar unter http://www.folkbildningsradet.se//globalassets/statsbidrag-folkhogskolor/2016/a_statsbidrag-till-folkhogskolor-2016---kriterier-o-fordelningsprinciper.pdf?epieditmode=true (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1477 Siehe auch gerade oben S. 309 f. unten S. 315 ff.

1478 Siehe Kap. 11 § 14 S. 1 LOU.

1479 Zur Erstellung der „Gemeinsamen Ausbildungspläne" im Rahmen eines webbasierten Kommunikationsportals siehe Arbetsförmedlingen, Webbstöd till leverantörer för Arbetsmarknadsutbildningar, Förberedande utbildningar och Insatser, 22.11.2013.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3. Einbeziehung der Standards / Verbindlichmachen (Stufe 2)

Werden die Standards im Rahmen von hierarchischen Normen, also durch Gesetze im materiellen Sinn, für die Weiterbildungsanbieter verpflichtend vorgeschrieben, so erfolgt die Einbeziehung mit Inkrafttreten des Gesetzes. Eine Einbeziehung durch weitere Instrumente ist dann nötig, wenn die Standards keine direkte Geltung beanspruchen, sondern nur durch vertragliche oder zusätzlich angeordnete Einbeziehung verbindliche Geltung erhalten. Dabei ist zwischen einer Einbeziehung bei der Förderung der Leistungserbringer (Objektförderung) und einer Einbeziehung bei der Förderung der Leistungsempfänger (Subjektförderung) zu unterscheiden.

a) Im Rahmen der Objektförderung

aa) Objektförderung im Rahmen eines Systems: System der Berufshochschule und System der Kunst- und Kulturausbildungen

Im Bereich der objektfördernden Leistungen kann eine Einbeziehung dadurch stattfinden, dass der Leistungserbringer bereits vor oder mit Beantragung der Leistungen in ein System der Aufsicht und Qualitätssicherung eingebunden wird. Dies ist in Schweden sowohl in Bezug auf Leistungserbringer im System der Berufshochschule, aber auch bei der Erbringung von Leistungen im Bereich der sog. Kunst- und Kulturausbildungen der Fall.

Leistungserbringer erhalten dann Staatsbeiträge, wenn sie dem System der Berufshochschule angehören. In diesen Fällen beantragt der Erbringer zunächst die Einbeziehung in das System der Berufshochschule und unterwirft sich der internen Qualitätssicherung und den Aufsichtsmaßnahmen des Systems (siehe Kap. 1 § 3 der Verordnung (2009:130) i. V. m. §§ 3, 5, 6 des Gesetzes über das Berufshochschulwesen (2009:128)). Ist er dann aufgrund eines positiven Einbindungsbeschlusses zur Erbringung von Maßnahmen berechtigt, kann er gem. Kap. 5 § 4 der Verordnung (2009:130) auch Staatsbeiträge oder andere Finanzmittel beantragen. Die Einbindung in die Standards der Berufshochschule geht dem Antrag auf Finanzierung also voraus und erfolgt durch „Beschluss“, also durch eine hierarchische Entscheidung der Verwaltung.

Wenn die Leistungserbringer, die eine Bildungsmaßnahme im System der sog. Kunst- und Kulturausbildungen erbringen, Staatsbeiträge, also eine staatliche Objektförderung erhalten wollen, müssen sie diejenigen Standards erfüllen, die in den §§ 1, 3 ff. der Verordnung über staatliche Förderung für Kunst-, Kultur- und gewisse andere Ausbildungen (2013:871) festgelegt werden. Die Bindung an die Standards entsteht dabei mit der Entscheidung über die Einbindung in das Aufsichtssystem der Behörde für das Berufshochschulwesen, also mit der Entscheidung über staatliche Förderung und staatliche Aufsicht gem. §§ 25 ff. der Verordnung (2013:871).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bb) Direkte Objektförderung ohne Einbeziehung in ein System

Bei objektfördernden Leistungen an die Volkshochschulen werden die Standards faktisch und im Rahmen des Förderungsbescheids einbezogen.[1480] Die Leistungsvergabe erfolgt direkt, ohne vorherige Einbeziehung in ein (Bildungs-) System. Hier findet – wie im deutschen Recht – die Einbeziehung durch den Gesetzgeber in den Leistungsvoraussetzungen statt, sowie durch die allgemeine Festlegung, dass die Staatsbeiträge nur im Rahmen der in der Verordnung (2015:218) festgelegten Zwecke verwendet werden dürfen. Die Voraussetzungen und die Zweckbindung werden im Rahmen der Leistungsvergabe durch den Volksbildungsrat als Leistungsträger konkretisiert. Die entsprechenden Befugnisse sind dem Volksbildungsrat als externem Akteur übertragen.

b) Im Rahmen der Subjektförderung

Im Fall subjektfördernder Maßnahmen muss für die Einbeziehung der Standards nach den unterschiedlichen Maßnahmen unterschieden werden.

Die Standards im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Programme und damit innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts bezieht das Gesetz dann verbindlich ein, wenn die Qualitätsanforderungen im Gesetz festgelegt werden. Darüber hinaus bindet das Arbeitsvermittlungsamt den Leistungserbringer nach Beschaffung der jeweiligen Maßnahmen im Vergabeverfahren an die in den Ausschreibungsunterlagen spezifizierten Anforderungen hinsichtlich der einzelnen Bildungsmaßnahme durch Abschluss des Beschaffungsvertrags. Im Fall der Beschaffung im Wahlfreiheitssystem handelt es sich bei dem zu schließenden Vertrag um einen Rahmenvertrag, da die Inanspruchnahme erst nach Wahl durch den Leistungsempfänger stattfindet.

Im Fall der Subjektförderung im Rahmen der Studienförderung werden die Standards dadurch einbezogen, dass eine Studienförderung nur erfolgt, wenn die jeweiligen Bildungsmaßnahmen in Beilage A und B der Studienförderungsverordnung (2000:655) für die Studienförderung zugelassen sind. Die Regierung legt gem. Kap. 1 § 2 der Verordnung (2000:655) im Zuge des Erlasses der Beilagen zur Verordnung, also durch hierarchischen Akt, fest, welche Bildungsmaßnahmen für eine Förderung qualifiziert sind.

4. Kontrolle und Beurteilung (Stufe 3)

Dritte Umsetzungsstufe zur Herstellung des Qualitätssicherungskreislaufs ist wiederum die Kontrolle und Beurteilung der Weiterbildungsmaßnahmen anhand der geltenden und verbindlich gemachten Standards. Dabei werden auch in Schweden im Rahmen der vorgelagerten Kontrolle vor allem die Struktur- und Prozessqualität der Maßnahmen, im Kontext der begleitenden Kontrolle die Prozessqualität und während der nachgelagerten Beurteilung insbesondere die Ergebnisqualität der Maßnahmen geprüft.

1480 Siehe zu den Voraussetzungen für die Förderung durch Staatsbeiträge oben S. 189 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

a) Vorgelagerte Kontrolle der Struktur- und Prozessqualität

aa) Innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts

(1) Im Rahmen der Vergabe

Während der Vergabe im System der Arbeitsvermittlung wird Qualität vorgelagert durch die Angebotsbeschreibungen in den Angeboten, die zur Vergabe ausgeschrieben sind, gesichert.

Daher hängt die Qualität der Maßnahme letztendlich von der Qualität der Ausschreibungsunterlagen und der Auswertung im Vergabeverfahren ab. Die Qualität der Vergabeverfahren und die Möglichkeiten zur Steuerung über Ausschreibungsunterlagen werden in Schweden erkannt und betont. Daher sind Vergaberegelungen und Vergabepraxis immer wieder Gegenstand offizieller staatlicher Untersuchungen.[1481] Dabei werden sowohl die Erstellung der Ausschreibungsunterlagen als auch die Auswertung der Angebote sowohl unter juristischen als auch unter praktischen Gesichtspunkten überprüft.[1482]

Die ausschreibende Stelle muss die allgemeinen Anforderungen an die Leistungserbringer gem. Kap. 10 LOU beachten, die sowohl die finanzielle und berufliche Zuverlässigkeit als auch die finanzielle Leistungsfähigkeit umfassen. Darüber hinaus verlangt Kap. 11 LOU die Beschreibung der Zielsetzung und des genauen Vorgehens zur Durchführung der Maßnahme. Insbesondere fordern die Ausschreibungsunterlagen meist auch die Beschreibung einer ähnlichen, bereits durchgeführten Maßnahme, soweit möglich.[1483] Das Vorgehen zur Durchführung der Maßnahme beinhaltet dabei auch die Lehrmittel, das Lehrpersonal sowie das interne Qualitätsmanagement.[1484] In den Ausschreibungsunterlagen sind nur bestimmte Vorgaben und Anforderungen zulässig. Die Vergabestelle darf beispielsweise keine Kostenaufstellung für Lehrpersonal, Räume, usw. verlangen, da diese Angaben den mit der Vergabe angestrebten Wettbewerb beeinträchtigen können.[1485]

Da das LOU keine weitergehenden Angaben darüber macht, wie die Gewichtung der Ausschreibungskriterien und die Auswertung der Angebote zu erfolgen haben, müssen

1481 Siehe im Rahmen der Staatlichen öffentlichen Kommissionsberichte SOU beispielsweise Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling, SOU 2013:12, aber auch En lag om upphandling av koncessioner, SOU 2014:69 zur Anwendung des Vergaberechts im Fall von Konzessionen.

1482 Siehe beispielsweise die übergreifende Abhandlung *Norman,* Europarättslig tidskrift 2008, S. 967.

1483 Siehe als Beispiel nur die Ausschreibungsunterlagen des Arbeitsvermittlungsamts vom 15.04.2010 Dnr Af-2010/102558 Ziff. 3.4, abrufbar unter http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.15e7b239127ecec329580005384/Anbudsinbjudan+schema+bemanning+tidredovisning.pdf (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1484 Hierzu und zu den regelmäßig geforderten Inhalten siehe Regeringen, Från kartläggning av behov till genomförande av arbetsmarknadsutbildningen, 2000, S. 133 f.

1485 Siehe Regeringsrätten, RÅ 1997 ref. 40.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

diese Fragen regelmäßig vor den Gerichten unter Rückgriff auf Prinzipien der Vergabe geklärt werden.[1486]

Bei Anwendung des Wahlfreiheitssystems[1487] wird eine Mindestqualität ebenfalls über die Anforderungen in der Ausschreibung geprüft, jedoch findet darüber hinaus auch ein Qualitätswettbewerb unter den Leistungserbringern statt, der besonders stark ausfällt, da die Qualität aufgrund der Preisfixierung und des Verbots von höheren Maßnahmepreisen das einzige wettbewerbsrelevante Entscheidungsmerkmal für den Leistungsberechtigten darstellt.

(2) Indirekte, strukturelle Qualitätssicherung

Wie fast alle freien Verwaltungsagenturen Schwedens ist auch das Arbeitsvermittlungsamt gehalten, in Bezug auf verschiedene Arbeitsabläufe und Arbeitsergebnisse Qualitätsmanagement zu betreiben. Dies ergibt sich aus § 3 Nr. 1 der Verordnung mit den Weisungen für das Arbeitsvermittlungsamt (2007:1030), der fordert, dass die Tätigkeit des Amtes auf einheitliche und effektive Weise betrieben werden soll.

Das Handeln des Arbeitsvermittlungsamtes steuern dabei vorgelagert nicht nur einfachgesetzliche Regelungen, sondern auch sog. Regulierungsbriefe des Arbeitsmarktministeriums. Die Regulierungsbriefe beruhen auf dem jeweiligen Haushaltsbeschluss des Reichstages und auf den politischen Zielentscheidungen der Regierung in Form des entsprechenden Fachministeriums. Dabei enthält jeder Regulierungsbrief einen „Handlungsteil", der die konkreten Handlungsanweisungen des Ministeriums beinhaltet, und einen „Finanzierungsteil", der die Verteilung der für die einzelnen Bereiche vorgesehenen Finanzmittel festlegt.[1488] Rechtlich könnten die Regulierungsbriefe auch außenwirksame und bindende Normen enthalten, da nicht der formelle Standort, sondern die konkrete Formulierung der Handlungspflicht entscheidend ist.[1489] Jedoch weisen Experten und der vom Reichstag eingesetzte Verfassungsausschuss schon seit einiger Zeit darauf hin, dass zur deutlichen Abgrenzung der rechtswirksamen Regelungen diese immer im Rahmen von Verordnungen, aber gerade nicht im Rahmen von Regulierungsbriefen erfolgen sollten.[1490] Wird dies eingehalten, stellen die Regulierungsbriefe nur interne Handlungsvorgaben, nicht aber außenwirksame Handlungsvorgaben dar.

1486 Siehe zu beispielshaften Vergabeurteilen, die ausdrücklich Maßnahmen der Arbeitsmarktausbildung betrafen Kammarrätten i Göteborg, Dom mål nr. 4764-2002 oder Svea Hovrätt, Dom, Mål nr. T 647-03.

1487 Siehe zu diesem oben S. 254 ff.

1488 Siehe *Åkerrén,* Verksamhetsstyrning i svenska myndigheters regleringsbrev (Februar 2016), S. 4, unter Verweis auf: http://www.esv.se/effektiv-statsforvaltning/styrning/resultatstyrning/ (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1489 Siehe *Persson,* Förvaltningsrättslig tidskrift 2011, S. 635, 656 f.

1490 Siehe *Persson,* Förvaltningsrättslig tidskrift 2011, S. 635, 657.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

bb) Außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamtes

(1) Vorgelagerte Kontrolle bei Einbeziehung in ein Bildungs- bzw. in das Studienförderungssystem

Eine vorgelagerte Kontrolle qualitativer Grundstrukturen erfolgt außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamtes immer dann, wenn im Vorfeld der Einbeziehung des Leistungserbringers in eines der vom schwedischen Staat vorgesehenen Bildungs- bzw. Förderungssysteme die Voraussetzungen für diese Einbeziehung geprüft werden.[1491]

Im System der Berufshochschule verlangt das Gesetz über das Berufshochschulwesen (2009:128), dass inhaltlich bestimmte Mindeststandards, insbesondere die Übereinstimmung mit grundlegenden demokratischen Werten (§ 3 des Gesetzes (2009:128)) und eine praktische, wissenschaftliche und theoretische Fundierung der Lehrinhalte (§ 6 des Gesetzes (2009:128)), eingehalten werden. Außerdem müssen die Maßnahmen von erfahrenem oder ausgebildetem Personal durchgeführt werden (§ 12 des Gesetzes (2009:128)). Der Leistungserbringer ist zudem verpflichtet, für die (kontinuierliche) Weiterbildung des Personals zu sorgen (§ 13 des Gesetzes (2009:128)). Damit werden im Zuge dieser Einbindung also vor allem Voraussetzungen geprüft, die die Strukturqualität, nämlich den Lehrplan und das Personal, betreffen. Diese Voraussetzungen werden in Kapitel 2 der Verordnung über das Berufshochschulwesen (2009:130) insbesondere in Bezug auf die Mindestanforderungen an die Bildungsmaßnahmen im Einzelnen ausgeführt und teilweise – so in Bezug auf die Lehrpläne der Studiengänge – durch die Behörde für die Berufshochschule auch noch weiter konkretisiert.[1492]

Darüber hinaus verlangt das Gesetz auch, dass die durchzuführenden Maßnahmen für die Teilnehmer gebührenfrei sind (§ 9 S. 1 des Gesetzes (2009:128)). Dabei handelt es sich aufgrund der obigen Definition[1493], die alle Anforderungen an die Weiterbildungsmaßnahme umfasst, ebenfalls um ein strukturelles Qualitätsmerkmal der Maßnahme, das im Vorfeld geprüft wird.

Keine Einbeziehung dieser Art vollzieht das Hochschulgesetz (1992:1434), da die im Rahmen des Gesetzes geregelten Hochschulen vom Staat benannt werden (Kap. 2 § 1 des Hochschulgesetzes (1992:1434)). Eine „offene“ Zulassung von Leistungserbringern, die eine Förderung als Hochschule beantragen könnten, existiert nicht.

(2) Vorgelagerte Kontrolle von Leistungserbringern im öffentlichen Bildungssystem

(a) Im Hochschulsystem

Treten Hochschulen als Leistungserbringer auch, sind sie einer spezifischen vorgelagerten Kontrolle unterworfen. Die schwedische Regierung regelt durch zusätzliche Verordnungen, ob und wie Hochschulen sogenannte Maßnahmen der Auftragsausbildung

1491 Siehe bereits oben S. 249.

1492 Siehe die Vorschriften der Behörde für Lehrpläne der Berufshochschule, MYHFS 2009:1.

1493 S. o. S. 274.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

durchführen dürfen. Das „Ob“ der Regulierung wurde als Einbindungsinstrument bereits im Rahmen der Einbindung in die Leistungserbringung beschrieben.[1494]

Grundsätzlich darf eine Hochschule nur in dem Fachbereich Auftragsausbildungsmaßnahmen anbieten, in dem sie selbst auch auf Grundniveau und Fortgeschrittenenniveau Ausbildung mit Prüfungsrechten durchführt (§ 3 der Verordnung über die Auftragsausbildung an Universitäten und Hochschulen (2002:760)). Die Qualitätsanforderungen an die Maßnahmen sollen ausdrücklich nicht über eine Selektion der Teilnehmer, sondern über eine Qualitätssicherung der Inhalte der Maßnahmen erreicht werden.[1495] Das bedeutet, dass sie grundsätzlich die Kompetenz besitzen muss, Ausbildungen auf dem Gebiet der Auftragsausbildung durchzuführen. Dennoch darf die Hochschule aber ein gewisses Maß an Kompetenz durch Personal auch einkaufen.[1496] Zudem gelten laut den Vorschriften des Hochschulwerks (UHRFS 2013:11)[1497] bei der Durchführung von Auftragsmaßnahmen besondere Anforderungen:

- Die jeweilige Hochschule muss einen Vertrag mit dem Auftraggeber abschließen (§ 1 S. 2 UHRFS 2013:11).
- Die Hochschule muss das Hochschulwerk über die einzelne Maßnahme unterrichten, wenn die Maßnahme mehr als 60 Hochschulpunkte umfasst (§ 4 Abs. 2 der Verordnung (2002:760) i. V. m. § 3 UHRFS 2013:11).
- Die Hochschule muss für die Auftragsmaßnahme das dem regulären Studiengang entsprechende Qualitätsniveau sicherstellen, wenn sie die zugehörigen Examina verleihen will (§ 6 S. 1 der Verordnung (2002:760)). Die Qualität wird angenommen, wenn die Hochschule Lehrpläne vorhält, die den Lehrplänen der regulären Hochschulbildung entsprechen (§ 4 S. 2 UHRFS 2013:11).

Darüber hinaus muss jede Hochschule für die Erbringung von Auftragsausbildungsmaßnahmen interne Richtlinien erstellen (§ 1 S. 1 UHRFS 2013:11). In diesen Richtlinien werden einerseits die für die Auftragsausbildung geltenden Regeln nochmals erläutert, andererseits aber auch für die einzelne Hochschule konkretisiert.[1498] Dieses Vorgehen dient der Vereinheitlichung und der Transparenz gegenüber Auftraggebern.

Besondere Regeln gelten zusätzlich nach der Verordnung über Auftragsausbildung für die Fortbildung von Lehrern, Vorschullehrern und bestimmtem anderen Personal (2007:223)[1499] für Auftragsmaßnahmen, die die Fortbildung von Lehrern betreffen. In

1494 S. o. S. 247 f.

1495 Siehe prop. 2001/02:15, S. 83.

1496 Högskoleverket, Uppdragsutbildning - en vägledning, Tillsynsrapport, November 2003, S. 15.

1497 Universitets- och högskolerådets föreskrifter om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor, UHRFS 2003:3; Übersetzung durch die Verfasserin.

1498 Siehe beispielsweise Högskolan Dalarna, Riktlinjer för uppdragsutbildning vid Högskolan Dalarna, 02.02.2010, abrufbar unter: http://www.du.se/Global/dokument/Styrdokument-ny/Samverkan%20och%20uppdragsverksamhet/Regel/Riktlinjer%20f%C3%B6r%20uppdragsutbildning%20%282010%29.pdf (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1499 Förordning om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare, förskollärare och viss annan personal, SFS 2007:223.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

diesem Fall werden nur staatliche Universitäten und Hochschulen für die Auftragsausbildung zugelassen (§ 1 S. 1 der Verordnung (2007:223)) und damit eine weitere Qualitätsschranke „eingebaut". Hierfür gibt es mehrere mögliche Erklärungen: Entweder werden die staatlichen Hochschulen tatsächlich für qualitativ hochwertiger gehalten oder der schwedische Staat will die Lehrerausbildung für den wichtigen Schulbereich nicht aus der Hand geben will. In jedem Fall gelten für die Maßnahmen der Auftragsausbildung ausdrücklich die gleichen Qualitätsanforderungen wie für die reguläre Hochschulausbildung (§ 4 S. 1 der Verordnung (2007:223)).

(b) Im Berufshochschulsystem

Auch für Leistungserbringer im Berufshochschulsystem wird durch Verordnungen und weitere Normen der Behörde für die Berufshochschule geregelt, unter welchen Bedingungen die Leistungserbringer Maßnahmen der sog. Auftragsausbildung neben ihrem Regelbetrieb im Berufshochschulsystem erbringen dürfen. Die Qualität der als Auftragsausbildung durchgeführten Maßnahmen erfolgt durch verschiedene Kopplungsinstrumente an das System der Berufshochschule. Dabei wird festgelegt, dass es sich immer um eine Bildungsmaßnahme aus dem Katalog des Berufshochschulwesens handeln muss (§ 7 der Verordnung über Ausbildung innerhalb der Berufshochschule als Auftragsausbildung (2009:131)). Die Durchführung der Maßnahme wird der Behörde für die Berufshochschule verpflichtend gemeldet (§ 2 der Verordnung (2009:131)) und durch Anwendungsbefehl des § 5 der Verordnung (2009:131) werden große Teile der Verordnung über das Berufshochschulwesen (2009:130) und damit auch die systemimmanente Qualitätssicherung für anwendbar erklärt. Zudem erfolgt in regelmäßigen Abständen eine erneute vorgelagerte Akkreditierung des Leistungserbringers, da gem. Kap. 1 § 4 S. 2 der Verordnung (2009:130) die Akkreditierung nur befristet erteilt wird.

Auch für Leistungserbringer im Schulsystem wird durch Verordnung und weitere Normsetzungen des Schulwerks geregelt, unter welchen Bedingungen diese Maßnahmen der sog. Auftragsausbildung neben ihrem Regelbetrieb im Schulsystem erbringen dürfen (Verordnung über Auftragsausbildung im Schulwesen (1992:395)[1500]). Da aufgrund der grundsätzlichen Ausrichtung des Schulsystems auf die Primär- und Sekundärausbildung jedoch nur selten Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen des Schulsystems erbracht werden dürften, wird diese Möglichkeit der direkten Steuerung im Schulsystem nicht mehr gesondert dargestellt, zumal sie den oben dargestellten Steuerungssystemen weitgehend entspricht.

(2) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Staatsbeiträge

Bei der Objektförderung von Weiterbildungsmaßnahmen durch Staatsbeiträge wird mit der Prüfung bestimmter Förderungsvoraussetzungen eine vorgelagerte Qualitätssicherung durchgeführt. Dies gilt für alle Programme der Objektförderung.[1501]

1500 Förordning om uppdragsutbildning inom skolväsendet, SFS 1992:395.

1501 Siehe zu den einzelnen Möglichkeiten der Förderung oben S. 186 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Vor der Förderung prüft die Behörde für die Berufshochschule beispielsweise im Rahmen der Förderung von Kunst-, Kultur- und bestimmten anderen Ausbildungen nach der Verordnung (2013:871) die Maßnahmen vor ihrer Entscheidung über die Förderung durch Aufsicht, Berechtigung zur Studienförderung oder Staatsbeiträge. § 6 der Verordnung (2013:871) verpflichtet die Leistungserbringer auf grundlegende demokratische Werte und Prinzipien, insbesondere Prinzipien der gegenseitigen Achtung und Nicht-Diskriminierung. Außerdem muss die Maßnahme eine theoretische Grundlage im künstlerischen oder kulturellen Bereich haben und eine wissenschaftliche oder künstlerische oder erfahrungsbasierte Grundlage aufweisen (§ 5 S. 1 Nr. 2 und 3 der Verordnung (2013:871)). Die Ausbildung hat ein Recht auf staatliche Förderung (ob durch Aufsicht, Berechtigung zur Studienförderung oder Staatsbeiträge), wenn ein Verantwortlicher für die Durchführung der Maßnahme benannt ist(§ 11 der Verordnung (2013:871)), ein Ausbildungs- und Kursplan mit Inhalten und Methoden der Ausbildung erstellt wurde (§ 13, 14 Verordnung (2013:871)), ein Zertifikat oder Abschlusszeugnis vergeben wird (§§ 15-17 Verordnung (2013:871)), sowie mindestens 30 Wochen im Vollzeitstudium umfasst werden (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 Verordnung (2013:871)). Zudem muss der Träger einen Aufsichtsrat und eine Geschäftsführung haben, die Ausbildung mit kompetenten Lehrkräften durchführen, sowie einen festen Plan für die Kompetenzentwicklung der Lehrkräfte und die Weiterverfolgung und Evaluation der Tätigkeit haben (§§ 18 ff. Verordnung (2013:871)). Außerdem soll den „Studierenden“, also den Teilnehmern Gelegenheit gegeben werden, Einblick in die Durchführung der Maßnahme zu erhalten und die Durchführung beeinflussen zu können (§ 23 Verordnung (2013:871)). Die ausdrückliche Qualitätssicherung, die vom Träger verlangt wird, besteht dabei aus bereits zu prüfenden Grundvoraussetzungen, die die Strukturqualität beeinflussen. Diese umfassen insbesondere die Inhalte der Maßnahmen und das Personal, einen ausdrücklichen Plan für die Qualitätsentwicklung und -sicherung der Lehrkräfte im Rahmen einer Sicherung der Strukturqualität und zudem die Darlegung eines Planes für das eigene Qualitätsmanagement, das aber darüber hinaus in der Verordnung nicht weiter bestimmt wird. Die Einsichtsmöglichkeit der Teilnehmer stellt dabei einen zwingenden Teil des Qualitätsmanagements des Trägers dar.

Im System der Volksbildung sieht § 7 Abs. 1 der Verordnung (2015:218) über Staatsbeiträge zur Volksbildung vor, dass nur solche Angebote gefördert werden können, die den Zielen der Staatsbeiträge für die Volksbildung entsprechen. Nach § 1 Abs. 2 der Verordnung (2015:218) sollen die Staatsbeiträge dazu dienen, Angebote zu fördern, die dazu beitragen, die Demokratie zu stärken und weiterzuentwickeln (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 der Verordnung (2015:218), dazu beitragen, es für eine größere Vielfalt von Menschen möglich zu machen, ihre Lebenssituation zu beeinflussen und gesellschaftliches Engagement hervorbringen (§ 1 Abs. 2 Nr. 2), dazu beitragen, Ausbildungsunterschiede auszugleichen und das Bildungs- und Ausbildungsniveau in der Gesellschaft zu erhöhen (§ 1 Abs. 2 Nr. 3) sowie dazu beitragen, das Interesse an Kultur auszuweiten und die Teilnahme am kulturellen Leben zu erhöhen (§ 1 Abs. 2 Nr. 4). Darüber hinaus darf der Geschäftsbetrieb keinen wirtschaftlichen Zweck verfolgen (§ 7 Abs. 2 der Verordnung (2015:218)). In Bezug auf die personelle bzw. auch die organisatorische Strukturqualität

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

wird vorgegeben, dass für die Volkshochschulen ein Leitungsrat vorhanden sein muss (§ 9 Abs. 1 der Verordnung (2015:218). Darüber hinaus müssen mindestens 15 % der angebotenen Kurse allgemeinbildende Kurse auf Schulniveau ausmachen (§ 9 Abs. 2). Die Kurse dürfen jedoch (mit Ausnahme von Vorbereitungsprogrammen zur weiterführenden Schule) nur für Teilnehmer über 18 Jahren angeboten werden (§ 7 Abs. 3 der Verordnung (2015:218)).[1502] Diese Anforderungen werden in den Richtlinien des Volksbildungsrats[1503] konkretisiert. Insbesondere verlangen die sog. Grundvoraussetzungen (Richtlinien, S. 2) die Durchführung von sog. Qualitätsarbeit, also einem Qualitätsmanagement und eine demokratische Organisation der Trägerorganisation. Bei einem erstmaligen Antrag auf Staatsbeiträge müssen die Bildungsangebote bereits seit mindestens zwei Jahren bestehen und mindestens 500 Teilnehmerwochen in Zusammenarbeit mit einer bereits bestehenden Volkshochschule umfasst haben.

Indirekt vorgelagert wird Strukturqualität auch dann gesteuert, wenn der schwedische Staat mit Zuwendungen Anreize dafür setzen würde, das Bildungspersonal der Weiterbildungsanbieter weiterzubilden. Solche Zuwendungstatbestände finden sich in der Verordnung über Staatsbeiträge für die Weiterbildung von Lehrern, einschließlich Freizeitpädagogen sowie entsprechend tätigen Pädagogen (2007:222).[1504] Dabei beschränkt sich die Förderung aber auf Schulen innerhalb des Schulwesens (§ 2 der Verordnung (2007:222)). Daher bezieht sich diese Art der Qualitätsförderung lediglich auf Primär- und Sekundärbildungsmaßnahmen, nicht aber auf Weiterbildungsmaßnahmen.

b) Begleitende Kontrolle der Prozessqualität

aa) Innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts: Vergabe

Darüber hinaus umfasst die Zwecksicherung der Leistungen meist eine die konkrete Leistungserbringung begleitende Qualitätskontrolle. Diese überprüft in aller Regel die Prozessqualität.

Findet, wie im System des Arbeitsvermittlungsamts, eine Vergabe statt, so zeigt sich die begleitende Kontrolle als Instrument, wenn innerhalb der Vergabeanforderungen ein Qualitätssicherungssystem bzw. der Nachweis von Qualitätsmanagementprozessen zur Voraussetzung für die Vergabe gemacht wird. Diese Möglichkeit ist im LOU auch ausdrücklich vorgesehen (Kap. 11 § 14 LOU). Dabei soll die beschaffende Stelle auf Qualitätssicherungssysteme hinweisen, die auf entsprechende europäische Standards aufbau-

1502 Im Gegensatz dazu müssen die Studienzirkel nur einen einzelnen, von der lokalen Studienverbundsabteilung zugelassenen Leiter vorweisen, sowie „gemeinsame und planmäßig betriebene Studien" (§ 12 Abs. 2 und 3 der Verordnung (2015:218)).

1503 Zuletzt beschlossen durch den Volksbildungsrat am 14.12.2011, abrufbar auf der Seite des Volksbildungsrats unter http://www.folkbildningsradet.se//globalassets/statsbidrag-folkhogskolor/riktlinjer-utredning-granskning-aterkrav-avveckling-statsbidrag-141022.pdf?epieditmode=true (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1504 Förordning om statsbidrag för utbildning för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande, SFS 2007:222.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

en und auf Organe, die eine entsprechende Zertifizierung durchführen (Kap. 11 § 14 S. 1 LOU). Darüber hinaus soll die Behörde aber gleichwertige Qualitätssicherungssysteme und deren Zertifizierungsnachweise anerkennen (Kap. 11 § 14 S. 2 und S. 3 LOU). Auf diese Weise werden die Verfahren für Nachweise durch unabhängige Dritte ausdrücklich gesteuert.

Aber auch eine begleitende Kontrolle durch das Arbeitsvermittlungsamt selbst ist möglich. Gem. § 6 des Gesetzes über arbeitsmarktpolitische Programme (2000:625) müssen alle, die eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme durchführen, entweder dem Arbeitsvermittlungsamt selbst oder der Behörde, die das Arbeitsvermittlungsamt benennt, Gelegenheit geben, diese Tätigkeit zu kontrollieren. Dies beinhaltet auch, dass alle Angaben gemacht werden müssen, die für eine Prüfung notwendig sind, § 6 2. Hs. Gesetz (2000:625). Damit wurde ausdrücklich die Tatsache, dass die zuständige Arbeitsvermittlungsbehörde eine Qualitätssicherung durchführen darf, auf eine gesetzliche Grundlage gestellt.[1505] In vielen Fällen wird diese Prüfung aber auch nach der Erbringung der Leistung stattfinden.

Während der Leistungserbringung können durch das Arbeitsvermittlungsamt auch – wie bereits im Rahmen der Einbindung auf der Qualifikationsebene dargestellt,[1506] immer die steuerbezogenen Daten beim Steueramt abgefragt werden. Der Prozess der begleitenden Kontrolle wird darüber hinaus aber nicht formell geregelt.

bb) Außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts

(1) Allgemeine Qualitätssicherung

Auch die Maßnahmen außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts werden begleitend kontrolliert. Dabei wirken einige der Regulierungsinstrumente auch für die Maßnahmen im System des Arbeitsvermittlungsamts. Daher ist auch in Schweden zwischen allgemein gültigen Regelungen zur Qualitätssicherung und besonderen, leistungsbezogenen Qualitätssicherungsmaßnahmen zu unterscheiden.

Zu den allgemeinen Qualitätssicherungsmaßnahmen gehört insbesondere die Regulierung des Arbeitsmarkts für Weiterbildungspersonal. Alle Qualitätsanforderungen, die sich auf das Personal und deren Arbeitsbedingungen beziehen, finden sich (zusätzlich oder ausschließlich) in den Tarifverträgen, die die jeweiligen Auftraggeber mit den Gewerkschaften des Lehrpersonals schließen. Eine begleitende Kontrolle stellen daher außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts bzw. übergreifend für alle Anbieter von Bildungsmaßnahmen die umfassend gültigen Tarifverträge für Lehrpersonal dar. Da die Qualitätsanforderungen sich auf das Personal und deren Arbeitsplätze beziehen, so z. B. auf deren Bezahlung und Absicherung, handelt es sich um Strukturqualitätsanforderungen.

Im Bereich der Weiterbildung gelten verschiedene Tarifverträge, da diese mit den verschiedenen Arbeitgebern oder den Arbeitgebern in verschiedenen Sektoren geschlos-

1505 Siehe bei Einführung der Vorschrift, prop. 1999/2000:98, S. 77.

1506 S. o. S. 250.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

sen werden. Auf Seiten des Lehrpersonals steht als Gewerkschaft der Reichsverbund der Lehrer (*Lärarnas Riksförbund*). Die Tarifverträge werden nach Sektoren unterschieden, nämlich in den öffentlichen Sektor, den kommunalen Sektor und den privaten Sektor.[1507] Dabei existiert im kommunalen und im staatlichen Sektor jeweils ein Vertrag, während im privaten Sektor mehrere Verträge abgeschlossen wurden.[1508] Im privaten Sektor gibt es auch Verträge mit einzelnen Arbeitgebern, wie beispielsweise der staatseigenen Lernia AB. In diesem Bereich steuert das Recht nur insofern, als es eine Regulierung des Zustandekommens sowie der Rahmenbedingungen für die Tarifverträge vornimmt. Bei den Tarifverträgen handelt es sich um zivilrechtliche Verträge. Eine gesetzliche Grundlage für die Verbindlichkeit der tarifrechtlichen Bestimmungen über die Tarifparteien hinaus existiert im Gegensatz zu Deutschland oder anderen europäischen Ländern nicht, auch wenn aufgrund der Tradition der Gewerkschaften in Schweden eine weitreichende gesellschaftliche Verpflichtung besteht, sich an die Tarifverträge zu halten. Daher handelt es sich nicht um ein Steuerungsinstrument des Staates. Lediglich die „Verteidigung" der weitreichenden schwedischen Tarifautonomie durch Regierung und Rechtsprechung[1509] – auch gegenüber europarechtlichen Anforderungen – könnte als aktive Steuerung des Staates bezeichnet werden, da er mit diesem Vorgehen das bestehende System schützt und auf diese Weise Freiräume für die gesellschaftlichen Akteure, nämlich in diesem Fall Leistungserbringer und sein Personal, schafft. Eine solche „Freiraum"-Regulierung ist vor allem dann sinnvoll und möglich, wenn aus historischen Gründen die gesellschaftlichen Akteure und der Wille zu einer Eigenregulierung durch diese gesellschaftlichen Akteure vorhanden sind.

Zudem erfolgt in Schweden auch immer dann eine Qualitätssicherung der Bildungsmaßnahmen durch Transparenz, wenn die regelmäßig im Auftrag der Regierung erstellten Gutachten veröffentlicht werden. Aber auch für die Prüfungsergebnisse der regulären Aufsicht besteht eine Verpflichtung zur Veröffentlichung (§ 5 S. 1 der Verordnung (2011:1162). Dieser Mechanismus wird verstärkt, wenn mit Wirkung vom 15.04.2016 gemäß § 5 S. 1 der Verordnung (2011:1162) n. F. auch die Einzelergebnisse der Qualitätskontrollen veröffentlicht werden müssen.

Hinzu kommt, dass alle Handlungen der Verwaltung, die das staatliche Handeln betreffen, dem auch verfassungsrechtlich verankerten Prinzip der Öffentlichkeit aller Staatsdokumente unterliegen.[1510] Eine gesonderte Regelung der Offenlegung bestimm-

1507 Besondere Regelungen gelten dabei für Tarifverträge, die im öffentlichen Sektor geschlossen werden, siehe die Verordnung (1976:1021) über staatliche Tarifverträge, u.a. (Förordning om statliga kollektivavtal, m.m., SFS 1976:1021).

1508 Für einen Überblick über die geltenden Tarifverträge mit der Lehrergewerkschaft „Reichsverband der Lehrer", die 1884 gegründet wurde und einen starken Einfluss hat, siehe http://www.lr.se/lonerlagaravtal/avtal/oversiktavtalochloptider.4.2016f72912cf22d5e9080008793.html (zuletzt abgerufen: 17.04.2016); zum Zustandekommen siehe *Adlercreutz/Mulder,* Svensk arbetsrätt, 2007, S. 81 ff.

1509 Siehe beispielsweise – wenn auch nicht erfolgreich – in der Rechtssache Laval vor dem EuGH vom 18. Dezember 2007, Rs. C-341/05 (*Laval*), Slg 2007, I-11767.

1510 Siehe zum Öffentlichkeitsprinzip oben S. 172.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ter Informationen ist in Schweden nur selten notwendig, da das Öffentlichkeitsprinzip nahezu das gesamte Verwaltungshandeln erfasst.[1511]

(2) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Staatsbeiträge

Eine begleitende Kontrolle von Weiterbildungsmaßnahmen, die durch Staatsbeiträge finanziert werden, wird gesondert für diese in der Verordnung mit Anweisungen für die Behörde für die Berufshochschule (2011:1162) der Behörde für die Berufshochschule auferlegt. § 4 der Verordnung (2011:1162) überträgt die Aufsicht über die Bildungsmaßnahmen des Berufshochschulsystems, die Auftragsmaßnahmen innerhalb dieses Systems, die Ausbildungen für Gebärden- und Blindendolmetscher und die Kunst-, Kultur- und gewisse anderen Ausbildungen der Behörde für die Berufshochschule. Dabei geht die Verordnung ausdrücklich davon aus, dass eine fortlaufende inhaltliche Aufsicht über die Bildungsmaßnahmen stattfindet. Ausgangspunkt der fortlaufenden Aufsicht sowie der Qualitätskontrollen muss eine Bedarfsanalyse sein (§ 4 S. 2 der Verordnung (2011:1162)). Zudem sieht § 4 der Verordnung (2011:1162) in der neuen Fassung vor, dass die Qualitätskontrolle sich auf einzelne Maßnahmen beziehen müsse (S. 2 2. Hs.) und auch das Qualitätsmanagement des Leistungserbringers umfassen müsse (S. 3).[1512] Die Behörde für die Berufshochschule führt bei kürzeren Maßnahmen diese Überprüfung einmalig, bei längeren Maßnahmen zweimalig durch.[1513]

Im System der Hochschulen existiert eine leistungsbezogene Qualitätssicherung und Kontrolle dagegen nicht, da für die Hochschulen kein externes Finanzierungssystem über Staatsbeiträge existiert.[1514] Im Bereich der Volkshochschulen legen die Richtlinien des Volksbildungsrats fest, dass eine kontinuierliche Qualitätssicherung bzw. ein Qualitätsmanagement durch den Leistungserbringer selbst stattfinden soll.[1515] Diese wird aber nicht weiter kontrolliert.

Eine begleitende Kontrolle der Strukturqualität liegt auch in Normen, die bestimmte Berichtspflichten etablieren. Dies gilt beispielsweise für § 39 der Verordnung (2013:871) über Staatbeiträge für Kunst-, Kultur- und gewisse andere Ausbildungen, der eine allgemeine Berichtspflicht vorsieht, die alle Anfragen umfasst, mit denen die Behörde für die Berufshochschule ihre Evaluationsverantwortung wahrnimmt.

1511 Siehe zu möglichen Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip Kap. 2 § 2 Abs. 1 Druckfreiheitsverordnung (Tryckfrihetsförordning, SFS 1949:105).

1512 Mit Wirkung vom 15.04.2016.

1513 Siehe beispielsweise die Erläuterungen in http://www.mynewsdesk.com/se/myndigheten-foer-yrkeshoegskolan/pressreleases/myndigheten-foer-yrkeshoegskolan-kraever-tillbaka-statsbidrag-852373 (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

1514 Die von der Regierung zugelassenen Hochschulen und Universitäten werden im Rahmen des Haushaltsgesetzes mit eigenen Haushaltstiteln bzw. eigenen Haushaltsmitteln finanziert, siehe beispielsweise prop. 2014/15:99, Vårändringsbudget för 2015, im Titel 16 Ausbildung und universitäre Forschung (es handelt sich um den Gesetzesvorschlag für das Haushaltsgesetz).

1515 Siehe Folkbildningsrådet, Statsbidragsvillkor för folkhögskolor och studieförbund 2016, 04.11.2015, „Kontinuerlig uppföljning av verksamheten“, s. o. Fn. 1476.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

c) Nachgelagerte Kontrolle der Ergebnisqualität

aa) Innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts

Im Rahmen einer nachgelagerten Kontrolle wird meist die Ergebnisqualität geprüft. Im System des Arbeitsvermittlungsamts kontrolliert dieses in vielen Fällen nachgelagert die Qualität der beschafften Maßnahmen. Wie bereits oben dargestellt[1516], müssen gem. § 6 des Gesetzes über arbeitsmarktpolitische Programme (2000:625) alle, die eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme durchführen, entweder dem Arbeitsvermittlungsamt selbst oder der Behörde, die das Arbeitsvermittlungsamt benennt, Gelegenheit geben, diese Tätigkeit zu kontrollieren. Dies beinhaltet auch, dass alle Angaben gemacht werden müssen, die für eine Prüfung notwendig sind, § 6 2. Hs. Gesetz (2000:625).

Eine nachgelagerte Kontrolle der Ergebnisqualität erfolgt zudem immer dann, wenn übergreifend die Effektivität von Maßnahmen untersucht wird. Im System der Arbeitsförderung wurde in Schweden bereits früh überlegt, mit welchem Ziel und welchen Mitteln Maßnahmen der Arbeitsförderung bewertet werden sollten.[1517] Außerdem wurde erst vor einigen Jahren die Effektivität und Effizienz der sog. Arbeitsmarktausbildung als arbeitsmarktpolitischer Maßnahme durch das Arbeitsmarktministerium untersucht.[1518] Das Arbeitsvermittlungsamt hat auch ausdrücklich den Auftrag, die vergebenen Leistungen zu beaufsichtigen und zu evaluieren.[1519] In den Regulierungsbriefen[1520] werden konkrete Berichts- und Rechnungslegungspflichten für das Arbeitsvermittlungsamt festgelegt. So wird beispielsweise im Regulierungsbrief für das Haushaltsjahr 2013 für das Arbeitsvermittlungsamt festgelegt, dass das Arbeitsvermittlungsamt insbesondere (auch) diejenigen Maßnahmen evaluieren soll, die im Rahmen einer gesamtskandinavischen Bildungsstiftung erbracht werden.[1521]

1516 S. o. S. 320.

1517 Siehe umfassend *Niklasson,* in: Arbetsmarknadsdepartementet (Hrsg.), Perspektiv på arbetsförmedlingen, SOU 1990:31, S. 285.

1518 Arbetsmarknadsdepartementet, En effektivare arbetsmarknadsutbildning, Mai 2000.

1519 In Form eines allgemeinen Auftrags (für das Jahr 2014) an das Arbeitsvermittlungsamt: Siehe Regeringen/Arbetsmarknadsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen, 19.12.2013. Ziff. 2. Die Hauptlast der Evaluation von Vergabeverfahren fällt aber dem sog. Konkurrenzwerk zu, siehe Regeringen/Näringsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Konkurrensverket inom utgiftsområde 24 Näringsliv, Regeringsbeslut, 12.12.2013, S. 2 ff. und Regeringen/Näringsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Konkurrensverket inom utgiftsområde 24 Näringsliv, Regeringsbeslut, 19.12.2014, S. 1 ff.

1520 Siehe zu ihren Inhalten und Rechtsqualität oben S. 314.

1521 Siehe Regeringen/Arbetsmarknadsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, 20.12.2012, S. 19.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bb) Außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts

(1) Allgemeine Qualitätssicherung: Nachgelagerte Kontrolle im Rahmen der allgemeinen Evaluation öffentlichen Handelns

Schweden evaluiert in allen Politikbereichen eine umfassend das öffentliche Handeln.[1522] Über die einem bestimmten Bereich zugeordneten Verwaltungsagenturen, die oft spezifische Kontroll- und Evaluationskompetenzen wahrnehmen, und im Einzelnen für bestimmte Evaluationsaufgaben errichtete Behörden hinaus, gibt es auch allgemeine Kontrolleinheiten. Zu diesen gehören als ständige Kontrollbehörden das sog. „Staatskontor", das Prüfaufträge der Regierung ausführt und die sog. „Reichsrevision", die Aufträge des Reichstages als Parlament ausführt. Darüber hinaus können im Rahmen des typisch schwedischen Komiteewesens auch durch die Ministerien und den Reichstag selbst einzelne Prüfkomitees je nach Bedarf eingesetzt werden.

Zudem unterliegen alle Behörden in Schweden nach der Verordnung über die Jahresrechnungslegung und über Haushaltsunterlagen (2000:605)[1523] einer allgemeinen Berichts- und Kontrollpflicht. In diesem Jahresbericht muss die Behörde auch zu den (Jahres-)Anweisungen der Weisungsverordnungen und der Regulierungsbriefe Stellung nehmen.

Eine spezifische Evaluation bestimmter mit öffentlichen Mitteln finanzierter Leistungen kann aufgrund von einzelnen politischen Entscheidungen erfolgen.

(2) Allgemeine Qualitätssicherung: Verbraucherschutz

Eine nachgelagerte Sanktionierung der Inhalte der Weiterbildungsmaßnahmen ist darüber hinaus auch in Schweden durch die möglichen Zwangsmaßnahmen des Verbraucherschutzrechts möglich.

Es existieren keine speziellen Regelungen für den Verbraucherschutz bei Weiterbildungsmaßnahmen.[1524] Das allgemeine Verbraucherdienstleistungsgesetz[1525] oder das allgemeine Verbraucherkaufgesetz[1526] können aber auf Verträge über Weiterbildungsmaßnahmen angewendet werden. Exemplarisch wurde dies vom Obersten Gerichtshof[1527] in Bezug auf einen Weiterbildungskurs, der zu einem Diplom in der Gesundheitspflegeberatung führte, bejaht.[1528] Problematisch war im referierten Fall, dass das Verbraucherdienstleistungsgesetz und das Verbraucherkaufgesetz nicht direkt anwendbar waren.[1529] Dies erklärte sich aus den Anknüpfungspunkten der Gesetze: § 1 KTjL, der lediglich Dienste an Sachen vorsieht und § 1 i. V. m. § 1a KTjL, der bestimmt,

1522 Siehe Überblick der Möglichkeiten in Folkbildningens samhällsvärden, SOU 2012:72, S. 56 f.

1523 Förordning om årsredovisning och budgetunderlag, SFS 2000:605.

1524 So auch *Leible/Schlachter,* Verbraucherschutz in der Aus- und Weiterbildung, 2007, S. 63.

1525 Konsumenttjänstlag, SFS 1985:716, abgekürzt KTjL.

1526 Konsumentköplag, SFS 1990:932, abgekürzt KKöpL.

1527 Högste Domstolen (HD).

1528 HD, NJA 2002, 644; § 42 Verbraucherdienstleistungsgesetz, der das Kündigungsrecht des Verbrauchers regelt, wird vom Obersten Gerichtshof für analog anwendbar gehalten.

1529 Zur Frage der Schadensersatzberechnung in diesem Fall siehe *Olsen,* JT 2003/04, S. 119, 121 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

wann ein Vertrag zwischen Verbraucher und Gewerbetreibendem vorliegt, sowie § 1 KKöpL, nach dem sich das KKöpL nur auf lose Sachen bezieht, sowie ebenfalls den Verbraucherbegriff definiert wird. Durch den HD wurde der Verbraucher als natürliche Person, die hauptsächlich für Zwecke handelt, die nicht gewerblich sind, definiert. Nach Meinung des HD war der Beklagte zumindest zu Beginn der Weiterbildung zum Gesundheitsberater Verbraucher. Das Ziel des Kurses, nämlich das Betreiben eines Gewerbes, war für diese Einordnung irrelevant.[1530] Die nicht genannte Begründung für diese Aussage könnte darin liegen, dass der Kurs selbst eben gerade noch nicht Teil der (eventuellen, späteren) gewerblichen Tätigkeit des Beklagten war. Hinsichtlich des ersten Problems der allgemeinen Anwendbarkeit der Gesetze stellt der HD fest, dass diese für Weiterbildungsverträge nicht direkt anwendbar seien, aber analog angewendet werden sollen.[1531] Die Nichtanwendbarkeit ergibt sich dabei bereits aus dem Wortlaut, da es sich weder um den Kauf einer losen Sache gem. § 1 KKöpL noch um den Dienst an einer beweglichen Sache, an einer festen (unbeweglichen) Sache oder um die Verwahrung einer losen Sache handelt, sondern um einen sog. Unternehmensauftrag. Da es kein Verbraucherdienstleistungsgesetz in Bezug auf personenbezogene Dienstleistungen, bzw. in Bezug auf sog. Unternehmensdienste[1532] gibt, die Schutzbedürftigkeit des Beklagten jedoch vergleichbar ist, da bei Unternehmensdiensten der Dienstleister meist der stärkere Part ist, ist das KTjL analog anwendbar.[1533] Zudem baut das KTjL zu großen Teilen auf dem allgemein gültigen ungeschriebenen Recht innerhalb des Dienstleistungsbereichs auf.[1534]

Die verbraucherbezogenen Regelungen gelten zudem – wenn sie denn gelten – für alle, auch lediglich zweiseitig erbrachte Weiterbildungsmaßnahmen im Verhältnis zwischen Leistungserbringer und Leistungsempfänger. Besondere Regelungen für vom Staat finanzierte, bestellte oder geförderte Maßnahmen ergeben sich nicht.

(3) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Kontrolle im Rahmen einer Kooperation mit den Kommunen

Vielfache Methoden der begleitenden und nachgelagerten Kontrolle können eingesetzt werden, wenn eine Zusammenarbeit zwischen Arbeitsvermittlungsamt und Kommune gem. Kap. 6 § 2 des Gesetzes über gewisse kommunale Zuständigkeiten (2009:47) stattfindet. Die Art und Weise der Kontrolle wird dabei im jeweiligen Übereinkommen zwischen dem Arbeitsvermittlungsamt und der Kommune festgelegt und damit zwischen den Parteien verbindlich gemacht.[1535]

1530 HD, NJA 2002, 644.

1531 A. a. O.

1532 Schwedischer Begriff: Företagsuppdrag.

1533 Dies galt im referierten Fall auch für den Beklagten, siehe HD, NJA 2002, 644.

1534 HD, NJA 2002, 644.

1535 Dies lässt sich aus § 4 Nr. 3 der aufgehobenen Verordnung (2007:1364) ableiten, der selbverständlich davon ausging, dass die Vereinbarungen auch Regelungen zu Evaluation und Kontrolle enthalten.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

(4) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: End-Qualitätskontrolle von Staatsbeiträgen

Im Hinblick auf ihr Ergebnis kontrolliert werden auch die Leistungen, die durch Staatsbeiträge im Rahmen der Objektförderung und die Einbeziehung in das System der Studienmittelförderung gefördert werden.

(a) Staatsbeiträge im System der Berufshochschule

Mit der Zuweisung der Aufsicht und Überprüfungskompetenz gem. §§ 2, 4 der Verordnung mit Anweisungen für die Behörde für die Berufshochschule (2011:1162) wird der Behörde für die Berufshochschule die Aufgabe zugewiesen, die durch Staatsbeiträge geförderten Berufs- und Weiterbildungslehrgänge nachzuverfolgen und zu evaluieren. Dabei soll im Rahmen der Aufsicht ausdrücklich eine Qualitätskontrolle stattfinden (§ 4 S. 1 Nr. 2 der Verordnung (2011:1162)). Die Qualitätssicherung der Aufsicht umfasst dabei die Qualität der einzelnen Bildungsmaßnahmen, die Geeignetheit des Leistungserbringers sowie die Qualität des Gesamtbildungsangebots und die Qualität der eigenen Arbeit der Behörde.[1536] Fällt die Evaluation des einzelnen Leistungserbringers negativ aus, wenn beispielsweise die Voraussetzungen für die Einbeziehung in das Berufshochschulsystem nicht gegeben waren oder die Teilnehmer der geförderten Lehrgangsplätze die Bildungsmaßnahme abgebrochen haben, kann die Behörde zunächst gem. Kap. 1 § 7 Abs. 1 der Verordnung über das Berufshochschulwesen (2009:130) die Akkreditierung zum Berufshochschulsystem zurücknehmen und daraufhin gemäß Kap. 5 § 10 der Verordnung (2009:130) die Staatsbeiträge zurückfordern.[1537]

Auch die Staatsbeiträge für Kunst-, Kultur- und gewisse andere Ausbildungen nach der Verordnung (2013:871) werden gem. §§ 9, 38 der Verordnung (2013:871), § 4 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung über die Anweisungen für die Behörde für die Berufshochschule (2011:1162) der Aufsicht der Behörde für die Berufshochschule unterstellt.

§ 39 der Verordnung (2013:871) enthält die Pflicht des Leistungserbringers, alle Informationen bereit zu stellen, damit eine Prüfung und Evaluation der jeweiligen Maßnahmen erfolgen kann. Darüber hinaus wird in § 40 Nr. 3 der Verordnung (2013:871) die Behörde für die Berufshochschule ermächtigt, weitere Vorschriften zur Durchführung der Verordnung zu erlassen. Von dieser Ermächtigung wurde (bisher) nicht Gebrauch gemacht. Zudem enthält § 34 der Verordnung (2013:871) eine Kündigungs- bzw. Rücknahmemöglichkeit unter dem Vorbehalt einer Nachbesserung, falls den Anforderungen bzw. der entsprechenden Norm nicht nachgekommen wird. Damit wird ebenfalls eine Qualitätssicherung durch die Möglichkeit einer Sanktion vorgenommen.

1536 Siehe zu Inhalten und konkreten Durchführungsmaßnahmen, die bspw. Inspektionsbesuche umfassen, Yrkeshögskolan – för yrkeskunnande i förändring, SOU 2008:29, S. 142 ff.

1537 Für ein Beispiel von Rückforderungen aus dem Jahr 2013 siehe http://www.mynewsdesk.com/se/myndigheten-foer-yrkeshoegskolan/pressreleases/myndigheten-foer-yrkeshoegskolan-kraever-tillbaka-statsbidrag-852373 (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

(b) Staatsbeiträge für die Volksbildung

Ein in gleicher Weise strukturiertes System wird auch bei der Vergabe von anderen Staatsbeiträgen, beispielsweise des Staatsbeitrags für die Volksbildung[1538] nach der Verordnung (2015:218) verwendet: Zunächst hat der Volksbildungsrat den Auftrag, die Maßnahmen nachzuverfolgen und in Bezug auf die in der Verordnung genannten Ziele und die Voraussetzungen für eine Förderung zu überprüfen, § 15 der Verordnung (2015:218). Eine Überprüfung der Förderberechtigung der Volkshochschulen findet nach den Richtlinien für die Untersuchung und Evaluation, sowie der Rückforderung und Rückabwicklung von Staatsbeiträgen[1539] jedoch nur bei Unregelmäßigkeiten statt. Eine allgemeine nachgelagerte Kontrolle der Staatsbeiträge für die Volksbildung ist damit zwar vorgesehen, dem Volksbildungsrat ist es aber freigestellt, ob er eine gesonderte Überprüfung der Verwendung der Gelder im Einzelfall vornimmt.[1540]

In den durch den Volksbildungsrat erlassenen Regelungen zur Vergabe der Staatsbeiträge[1541] wird auch die Überprüfung durch den Volksbildungsrat näher geregelt. Die Volkhochschulen trifft eine Berichtspflicht des Hauptverantwortlichen und eine Pflicht, die notwendigen Unterlagen für eine Prüfung beizubringen.[1542] Die Verordnung sieht zur Vervollständigung der Verantwortungskette eine Rechenschaftspflicht des Volksbildungsrates vor (§ 15 Abs. 2 der Verordnung (2015:218)). Zudem wird subsidiär der Regierung das Recht eingeräumt, die Tätigkeit des Zentralverbunds, der die Staatsbeiträge vergibt, umfassend haushaltsrechtlich zu prüfen (§ 17 der Verordnung (2015:218)). Gesondert politisch angeordnete Überprüfungen des Systems der Mittelvergabe im Bereich der Volksbildung durch Staatsuntersuchungen fanden zuletzt in den Jahren 1996 und 2004 statt.[1543]

1538 S. o. S. 189 ff.

1539 Riktlinjer för utredning och granskning samt återkrav och avveckling av statsbidrag, fastställt av Folkbildningsrådets styrelse, vom 20.02.2014, abrufbar unter: http://www.folkbildningsradet.se //globalassets/statsbidrag-folkhogskolor/riktlinjer-utredning-granskning-aterkrav-avveckling-statsbidrag-141022.pdf?epieditmode=true (zuletzt abgerufen: 17.04.2016). Die Rückforderung und Rückabwicklung von Staatsbeiträgen hat dabei auch eine gesetzliche Grundlage, siehe § 16 der Verordnung (2015:218).

1540 Siehe Riktlinjer för utredning och granskning samt återkrav och avveckling av statsbidrag, fastställt av Folkbildningsrådets styrelse, vom 20.02.2014, S. 1 f., „Utredning".

1541 Siehe zu diesen bereits oben S. 189 ff. und S. 261 f.

1542 Siehe Folkbildningsrådet, Statsbidrag till folkhögskolor 2013, Kriterier och fördelningsprinciper, 12.12.2012., Abschnitt „Årsredovisning".

1543 Siehe Folkbildning – en utvärdering, SOU 1996:159 und Folkbildningens samhällsvärden, SOU 2012:72.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

IV. Vergleich der Qualitätssicherung bei der Erbringung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen durch Dritte

1. Umsetzung der Stufen der Qualitätssicherung

Gemeinsam haben die Strategien der Vergleichsländer zur Qualitätssicherung der Förderungsleistungen zunächst, dass sie – zumindest in Teilen – der Umsetzung des oben dargestellten Qualitätssicherungskreislaufs dienen.

Die rechtliche Umsetzung kann sowohl bereits (oder sogar nur) in den Voraussetzungen der Förderungsleistung als auch in den Normen, die die Umsetzung der Förderungsleistung regeln, erfolgen. Dabei zeigen sich Unterschiede zwischen Leistungen der Subjektförderung und Leistungen der Objektförderung, die über die grundsätzliche Struktur der Förderungsleistung hinausgehen.

a) Standarderstellung

Vergleicht man die Akteure und Verfahren der Standarderstellung im Überblick, so fällt zunächst auf, dass in Deutschland rein zahlenmäßig mehr Akteure bei der Erstellung entweder vorgelagert beteiligt sind oder die dann angewendeten Standards selbst erstellen als in Schweden. Dies erklärt sich daraus, dass nicht nur bei der Erbringung der Weiterbildungsmaßnahmen, sondern auch bei der Qualitätssicherung von Weiterbildung in größerem Umfang private, wirtschaftlich handelnde Akteure außerhalb des Bildungssystems funktionalisiert werden. In Schweden werden dagegen fast alle bei der Qualitätssicherung von Maßnahmen angewendeten Standards entweder vom Gesetzgeber selbst oder von der jeweils zuständigen unabhängigen Verwaltungsagentur (Behörde für die Berufshochschule, Hochschulwerk, Arbeitsvermittlungsamt) erstellt. Private Standardersteller im Rahmen von extern angebotenen Qualitätsmanagementsystemen existieren zwar, werden jedoch vom rechtlichen Rahmen weder ausdrücklich noch implizit eingefordert.

Innerhalb des Systems der Arbeitsförderung liegt der Unterschied darin, dass in Deutschland im System der Arbeitsförderung mit der Zertifizierung ein eigener Standard für die Qualitätssicherung besteht, während in Schweden aufgrund der ausschließlichen Beschaffung der Maßnahmen im Wege der Vergabe kein eigener übergreifender Standard existiert. Die Ausschreibungsunterlagen verweisen vielmehr auf die im Markt bestehenden öffentlich-rechtlichen und privaten Qualitätssicherungssysteme und -standards. Wird auf Qualitätssicherungssysteme verwiesen, so erfolgt die Erstellung der Standards im Rahmen dieses (internen oder externen) Qualitätsmanagements. Solche Verweise auf private Qualitätsstandards gibt es in Deutschland ebenfalls, jedoch nicht alternativ, sondern zusätzlich und innerhalb der eigenen Standards des Arbeitsförderungssystems, wenn SGB III und AZAV auf private Qualitätssicherungssysteme verweisen.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung richten sich in Deutschland die Standards für die Weiterbildungsmaßnahmen größtenteils nach den Leistungsanforderungen der Förderungsleistungen, werden diesen also gleichsam zugeordnet.[1544] In Schweden gilt dies zwar auch, jedoch existieren weniger Förderungsleistungen, die eigene Standards formulieren. Vielmehr verweisen die Förderungsleistungen auf die Anforderungen für die Einbeziehung in öffentlich-rechtliche Bildungssysteme. Dies ist sowohl für die Regelung der Leistungserbringung durch Leistungserbringer im öffentlich-rechtlichen Bildungssystem (sog. Auftragsausbildung), aber auch für die auf die einzelnen Fördersysteme bezogenen objektfördernden Staatsbeiträge zu beobachten. Ein Querverweis auf das System der Berufshochschule findet insbesondere für die Anforderungen an sog. Kunst- und Kulturausbildungen statt.[1545] In Deutschland existiert ein solcher Verweis auf andere öffentlich-rechtliche Systeme lediglich im Fall der Subjektförderung nach dem AFBG, deren Anforderungen einen Verweis auf die AZAV enthalten.[1546]

b) Einbeziehung der Standards

Ein Vergleich ist auch in Bezug auf die Art und die Instrumente der Einbeziehung der erstellten Standards möglich. Zwar wäre es naheliegend zu vermuten, dass die Erbringung als subjektfördernde oder objektfördernde Leistung auch die Struktur der Einbeziehung beeinflusst. Tatsächlich wird die Verbindlichkeit der Standards aber in den Vergleichsländern sowohl im Rahmen der Subjektförderung als auch im Rahmen der Objektförderung vorgelagert durch eine Zertifizierung oder die Einbeziehung in ein bestimmtes System hergestellt.

aa) Allgemeines

Die rechtstechnische Einbeziehung der praktisch anwendbaren Standards, die zu einer Geltung der Standards für die Leistungserbringer führt, ähnelt sich auf den ersten Blick: Die Einbeziehung erfolgt in beiden Ländern über (unbestimmte) Rechtsbegriffe. In Deutschland werden dabei die Begriffe „Qualitätsmanagementsystem“, „Qualitätssicherungssystem“ oder auch lediglich „Eignung“ verwendet, während in Schweden ebenfalls auf die „Eignung“ des Leistungserbringers oder im Rahmen der Ausschreibungsunterlagen auf einen Qualitätssicherungsstandard verwiesen wird.

bb) Qualitätsvorgaben für Lehrkräfte

Starke Unterschiede bestehen hinsichtlich der faktischen Standardisierung für den Einsatz der Lehrkräfte im Rahmen der beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen. Die Standardisierung des Personals spielt für Weiterbildungsanbieter eine große Rolle, da sie

1544 S. o. S. 286 f. und S. 294 ff.
1545 S. o. S. 308 f.
1546 S. o. S. 294.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

situationsbedingt hohe Personalausgaben haben. Daher ist auch der Anreiz, hier Kosten zu sparen, für die Leistungserbringer hoch. In Deutschland werden von den Weiterbildungsanbietern zumeist freiberufliche Honorarkräfte beschäftigt[1547], da diese relativ preisgünstig verwendet werden können und die Regelungen zur Eignung des Personals kaum einschränkende Vorgaben machen.[1548] In Schweden sind die Weiterbildungsanbieter dagegen meist in die Bildungssysteme einbezogen, um als Leistungserbringer in Frage zu kommen und zusätzlich öffentliche Gelder zu erhalten. In Kombination mit der flächendeckenden Anwendung von Tarifverträgen[1549] ist daher der Markt für Lehrkräfte stärker als in Deutschland reguliert. Einzig für die Leistungen der Bundesagentur besteht in Deutschland ein für allgemein verbindlich erklärter Tarifvertrag.[1550]

c) Kontrolle und Beurteilung

aa) Vorgelagerte Kontrolle

(1) Im jeweiligen System der Arbeitsförderung

Beide Länder haben im jeweiligen System der Arbeitsförderung eine vorgelagerte Kontrolle der Strukturqualität der Weiterbildungsmaßnahmen vorgesehen. Dabei wird in Deutschland, wenn eine Erbringung der Leistung im Gutscheinsystem erfolgt, eine Qualitätskontrolle im Rahmen der vorgelagerten Akkreditierung nach der AZAV vorgenommen. Findet eine Beschaffung dagegen auf dem Vergabeweg statt, kann die Beschaffungsstelle sowohl die AZAV als auch weitere Qualitätssicherungsstandards in Bezug nehmen.

Dies wiederum entspricht dem Vorgehen in Schweden: Die Weiterbildungsmaßnahmen im System der Arbeitsförderung werden sämtlich im Wege der Vergabe beschafft. Im Rahmen der Vergabe wiederum können alle privaten Qualitätssicherungssysteme in Bezug genommen werden. Die Qualitätssicherungsstandards der Systeme des öffentlichen Bildungssystems finden dagegen (nur) in denjenigen Fällen Anwendungen, in denen der Leistungserbringer bereits in das System eingebunden ist, ohne dass gesondert auf diese Systeme verwiesen wird.

Damit unterscheidet sich die vorgelagerte Qualitätssicherung entlang derjenigen Linien, die die unterschiedliche Einbindung der Leistungserbringer in den Systemen der Arbeitsförderung vorgibt: In Deutschland gilt für das Akkreditierungssystem eine gesonderte, festgelegte, Art der vorgelagerten Kontrolle und – bei anderen Maßnahmen – eine vorgelagerte Kontrolle im Rahmen des Vergabeverfahrens, während in Schweden nur die Kontrolle im Rahmen der Vergabe zum Einsatz kommt.

1547 Siehe Statistisches Bundesamt, Erhebung zu Weiterbildungseinrichtungen in Deutschland, 2010, S. 26.

1548 Siehe oben die Vorgaben zur personellen Strukturqualität im SGB III, S. 291 f. und zur Eignung im Rahmen der Objektförderung, S. 295.

1549 Siehe bereits oben S. 320 f.

1550 S. o. S. 299 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

(2) Außerhalb des jeweiligen Systems der Arbeitsförderung

In beiden Ländern werden auch die Inhalte und Rahmenbedingungen der Förderungsleistungen außerhalb der Systeme der Arbeitsförderung vorgelagerte kontrolliert. Theoretisch wäre eine Vergabe von Leistungen auch ohne vorgelagerte Überprüfung möglich. Die Staaten haben aber eine Grundverantwortung für die Mittelverwendung und eine Nachkontrolle ist schwieriger umzusetzen. Interessant ist dabei, auf welche anderen Systeme im Rahmen der Anforderungen an die Struktur- und Prozessqualität der Weiterbildungsmaßnahmen verwiesen wird. In Deutschland werden als Referenzsysteme vor allem die Akkreditierung nach der AZAV, also die Qualitätskontrolle des Arbeitsförderungssystems, die Prüfungsordnungen des Berufsbildungssystems und private Qualitätssicherungssysteme verwendet. In Schweden werden dagegen fast in allen Fällen die Qualitätssicherungssysteme und -instrumente der öffentlichen Bildungssysteme in Bezug genommen. Dies gilt im Besonderen für das System der Hochschulen und der Berufshochschule.

(3) Inbezugnahme privater Qualitätsstandards

Darüber hinaus – und im Zusammenhang mit der deutschen strukturellen Zweigleisigkeit im System der Arbeitsförderung – unterscheiden sich die Systeme auch darin, wie sie private Qualitätssicherungsstandards und -systeme in Bezug nehmen. In Deutschland beziehen sich die Standards des Systems der Arbeitsförderung mit der AZAV implizit auf die privat erstellten ISO-Normen bzw. sind zumindest auf diese ausgerichtet.[1551] Bei der Umsetzung von Standards für die Erbringung von Weiterbildungsdienstleistungen könnte problematisch sein, dass sich die Anforderungen im Rahmen einer ISO-Norm auf Prozesse in Dienstleistungsunternehmen beziehen. Die ISO-Normen haben einen betriebswirtschaftlichen Hintergrund, während im vorliegenden Fall staatlich finanzierte oder angeordnete Leistungen in ihrer Qualität gesichert werden sollen.[1552] Dies muss jedoch nicht zu einem anderen Ansatz, bzw. zu anderen Normen, die den Maßstab bilden, führen. [1553] Aufgrund der Kundenorientierung des betriebswirtschaftlichen Ansatzes[1554] kann die Norm angepasst werden, indem nicht nur die Teilnehmer, sondern auch die finanzierenden und kontrollierenden staatlichen Stellen als Kunden eingestuft werden.[1555] Damit stellt sich aber das Problem, dass die widerstrei-

1551 S. o. S. 296 f.

1552 Diese betriebswirtschaftliche Sicht dominiert z. B. auch im Weiterbildungsbereich, *Klieme/Tippelt,* ZfPäd / Beiheft 2008, S. 7 – als außerschulischer Bildungsbereich. Kritisiert wird die Qualitätssicherung über diese betriebswirtschaftlich geprägten Prozesse insbesondere von Anbietern im Bereich der sozialen Arbeit, siehe zusammenfassend *Oechler,* Dienstleistungsqualität in der Sozialen Arbeit, 2009, S. 105.

1553 So die Anregung von Stephan Rixen in einem Workshop am 13.12.2009.

1554 Der Aspekt der Kundenzufriedenheit steht bei Dienstleistungen im Vordergrund, wenn die Qualität im Rahmen von Marketingüberlegungen diskutiert wird, bei Produkten ist dagegen eine objektivere Beurteilung möglich.

1555 Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Begründung zur AZWV, S. 12.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tenden Interessen der verschiedenen Akteure in den Qualitätssicherungsprozess hineingetragen werden und bestimmt werden muss, wessen Qualitätssicht Vorrang hat.[1556]

Hinzu kommt, dass die DIN EN ISO 9000ff. Normen ihre Herkunft aus dem produzierenden Bereich nicht verleugnen können und sowohl die sprachliche als auch die praktische Anwendung auf nicht produzierende Vorgänge daher immer noch schwierig ist[1557]. Insbesondere die Einbeziehung pädagogischer Zielsetzungen kann schwierig sein.[1558] Der Kritik des mangelnden Zuschnitts auf den pädagogischen Lernprozess ist das Norminstitut mit der neuen DIN EN ISO 29990 begegnet, die speziell auf Bildungs- bzw. Lerndienstleistungen zugeschnitten sein soll.[1559] Aufgrund dieser Weiterentwicklung wird die Norm wahrscheinlich noch größere Anteile als Qualitätssicherungssystem für Weiterbildungsanbieter erobern.[1560]

Auch in Schweden rezipieren sowohl Hochschulen als auch Schulen Verfahren des Total Quality Management.[1561] Zudem diskutiert auch in Schweden die Fachöffentlichkeit über den Einfluss von Qualitätsmanagementverfahren auf Bildungsprozesse.[1562] Im Kontext des Qualitätsmanagements staatlich finanzierter Leistungserbringer geregelt wird die Ausfüllung der genannten (unbestimmten) Rechtsbegriffe nicht über die kommerziell angebotenen Qualitätsmanagementinstrumente, sondern über eine Überprüfung der Qualitätssicherungsinstrumente im Einzelfall geleistet. Zwar sieht auch das schwedische Vergaberecht vor, dass im Vergabeverfahren ein Verweis auf Qualitätssicherungssysteme und entsprechende Zertifizierungen externer Anbieter erfolgen muss,[1563] es weist aber darauf hin, dass die Anbieter die entsprechenden Anforderungen auch anderweitig erfüllen können.

(4) Freiräume für Weiterbildungsanbieter

Eine vollkommen andere Möglichkeit der strukturellen Qualitätssicherung ist die Schaffung von Freiräumen für Weiterbildungsanbieter, um Raum für selbstverantwortete Bildungsmaßnahmen und -prozesse zu schaffen. Deutschland setzt diesen Weg aufgrund der Rezeption eines starken Bildungsideals teilweise um, indem es den Weiterbildungserbringern eine Art von Lehrfreiheit einräumt. So ist in den meisten landesrechtli-

1556 Die Erzeugung von Qualitätsstandards ist zwar auch durch Kompromiss bzw. Kooperation möglich (so für die Qualitätssicherung von Pflegeleistungen *Urban,* Die Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege in Deutschland und Österreich, 2016, S. 86), hierfür steht jedoch kein Verfahren bereit.

1557 *Escher,* in: Maelicke (Hrsg.), Qualität und Kosten sozialer Dienstleistungen, 1997, S. 47, 47, der im Gesundheitswesen, das sogar noch einen stärker produzierenden Anteil besitzt als die Weiterbildungsmaßnahmen, auf dieses Problem eingeht.

1558 *Krug,* in: Krug/Nuissl (Hrsg.), Praxishandbuch WeiterbildungsRecht, 2004, S. 1, 4.

1559 *Veltjens/Brandt,* Weiterbildungsqualität international: Die neue Norm ISO 29990, 28.03.2011, S. 4

1560 In Deutschland waren bereits im Jahr 2011 36 % der Weiterbildungsanbieter ISO-zertifiziert, *Weiland,* DIE aktuell 12.4.2011, 3.

1561 Siehe für eine Beurteilung der Anwendung *Andrèe,* Kvalitetsarbete i skolan (1999).

1562 Siehe *Bergh,* Vägval i skolans historia. Tidskrift från Föreningen för svensk undervisningshistoria 2012, S. 3, 5 f.; ausführlicher *Bergh,* Vad gör kvalitet med utbildning?, 2010, S. 283 ff.

1563 S. o. S. 313.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

chen Weiterbildungsgesetzen verankert, dass die Weiterbildungsanbieter Lehrpersonal selbst auswählen und den Lehrplan selbst erstellen dürfen.[1564]

In Schweden liegt der Freiraum der Bildungsanbieter dagegen in der insgesamt großen Unabhängigkeit der Bildungsanbieter im schwedischen öffentlichen Bildungssystem. Insbesondere genießen bereits im regulären Schulsystem die einzelnen Schulen, Schulleiter und das Lehrpersonal weitreichende Autonomie.[1565] Diese Autonomie wurde auch auf die Leistungserbringer im System der Berufshochschule übertragen, während das System der Volksbildung aufgrund seiner historischen Wurzeln ohnehin eigenständige Erbringer verbindet.

bb) Begleitende Kontrolle

Instrumente einer begleitenden Kontrolle der Weiterbildungsmaßnahmen sind in den Vergleichsländern Regelungen, die den Markt der Weiterbildungsmaßnahmen regulieren und jegliche Instrumente die Transparenz herstellen sollen.

Deutschland reguliert den Markt für Weiterbildungsmaßnahmen durch eine Allgemeinverbindlicherklärung gem. § 7 AEntG[1566], jedoch nur für diejenigen Weiterbildungsmaßnahmen, die im System der Arbeitsförderung finanziert werden. Die Umsetzung anderweitig geförderter Weiterbildungsmaßnahmen wird hiervon nur berührt, wenn der jeweilige Leistungserbringer überwiegend Maßnahmen der Arbeitsförderung umsetzt und aufgrund dessen an den Tarifvertrag gebunden ist. Grundsätzlich wäre die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrags für das Lehrpersonal für Weiterbildungsmaßnahmen darüber hinaus auch in anderen Bereichen möglich. In Schweden existieren zwar Tarifverträge für Lehrpersonal, die einen Großteil der Leistungserbringer von Weiterbildungsmaßnahmen erfassen, anders als in Deutschland gibt es jedoch keine Möglichkeit, die Tarifverträge für Nichtmitglieder an den beteiligten Arbeitgeberorganisationen für verbindlich erklären zu lassen.[1567] Es kann nur vermutet werden, dass diese Unterschiede auf die unterschiedlichen tatsächlichen Gegebenheiten – insbesondere den Deckungsgrad der bestehenden Tarifverträge und die historische Entwicklung der Tarifsysteme – zurückzuführen sind.

1564 Siehe § 4 Abs. 1 WeitBiFöG BW, Art. 4 Abs. 3 ErwBildFördG BY, § 1 Abs. 2 BBgWBG, § 2 Abs. 3 HWBG, § 4 Abs. 5 WBG-MV, § 2 Abs. 3 NEBG, § 4 Abs. 2 WbG NRW, § 3 Abs. 3 WBG RP, § 4 SWFG, § 7 WBG Sachsen, § 2 Abs. 2 ErwBildFöG ST, § 1 Abs. 3 BFQG, § 4 Abs. 2 ThürEBG. Keine derartige Regelung existiert in den Bundesländern Berlin, Bremen und Hamburg.

1565 Siehe für das Schulsystem ausdrücklich *Nusche,* in: Nusche/Halász, et al. (Hrsg.), Sweden 2011, 2011, S. 21.

1566 S. o. S. 299 f.

1567 S. o. S. 321.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

cc) Nachgelagerte Kontrolle

(1) Im jeweiligen System der Arbeitsförderung

Deutschland fährt im System der Arbeitsförderung nur eine sehr eingeschränkte nachgelagerte Kontrolle der subjektgeförderten Weiterbildungsmaßnahmen durch. Neben einer lediglich punktuellen Kontrolle durch den Prüfungsdienst der Agenturen[1568] existiert keine nachgelagerte Kontrolle der Maßnahmen. Im Rahmen der Akkreditierung der Leistungserbringer führt die Befristung der Zertifizierung und Zulassung jedoch zu einer erneuten Überprüfung der Voraussetzungen, sowie der bereits erbrachten Maßnahmen des Leistungserbringers. Eine nachgelagerte Kontrolle der spezifischen Maßnahme findet aber in vielen Fällen nicht statt.

In Schweden wird dem Arbeitsvermittlungsamt dagegen eine umfassende Prüfungszuständigkeit zugeschrieben und mit den Berichtspflichten, die allen Leistungserbringern obliegen, auch tatsächlich ermöglicht.

(2) Außerhalb des jeweiligen Systems der Arbeitsförderung

(a) Allgemeine, übergreifende Qualitätssicherung

Diejenige übergreifende Kontrolle, die sowohl das Arbeitsförderungssystem als auch alle anderen Weiterbildungsmaßnahmen erfasst, erfolgt umfassend außerhalb des jeweiligen Systems der Arbeitsförderung.

(α) Externe Evaluation

Beide Vergleichsländer sehen innerhalb ihrer Verwaltungssysteme Möglichkeiten der Evaluation öffentlichen Handelns und insbesondere auch der Verwendung öffentlicher Finanzmittel vor. Dabei wird in Deutschland insbesondere durch den Bundesrechnungshof geprüft und durch die Ministerien evaluiert. In Schweden gibt es dagegen deutlich mehr rechtlich prozedural vorgesehene Möglichkeiten, sowohl das Handeln der Behörden als auch die Finanzierung und Umsetzung öffentlicher Leistungen zu evaluieren.[1569] Ein entscheidender Unterschied besteht auch darin, dass der Bundesrechnungshof gem. Art. 114 Abs. 2 GG nur die „Wirtschaftlichkeit und Ordnungsgemäßheit" der Haushalts- und Wirtschaftsführung prüft.[1570] Im Hinblick auf andere – nicht finanzielle – Ziele und Aspekte des öffentlichen Handelns prüft er nicht. Die in Schweden für alle geltende Verordnung über die Jahresrechnungslegung und über Haushaltsunterlagen (2000:605) stellt dagegen auch auf nicht-finanzielle Ziele ab.[1571] Die „Standardprüfung" ist also in Deutschland stärker auf die finanzielle Umsetzung ausgerichtet, während sich für die gezielt eingesetzten Prüfungseinheiten und -aufträge dieser Unterschied nicht erkennen lässt.

1568 S. o. S. 303.

1569 S. o. S. 324.

1570 Siehe insbesondere auch § 90 BHO, der die Prüfinhalte spezifiziert.

1571 S. o. S. 324 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(β) Verbraucherschutz

Hinzu kommen – ebenfalls als Teil der „allgemeinen Qualitätssicherung" in beiden Ländern Verbraucherschutzregelungen. Diese sollen zwar grundsätzlich die wirtschaftliche Selbstbestimmung des Verbrauchers schützen, weisen aber eine große Schnittmenge mit der Qualitätssicherung auf. Es liegt nahe, das Verbraucherschutzrecht als Reaktion auf gefährliche Situationen bei Abschluss eines Vertrages oder als Reaktion auf gefährliche Vertragsinhalte zu beschreiben.[1572] Nicht alle individuellen Informations- und Schutzpflichten sind sogleich auch Verbraucherschutzrecht, vielmehr verfolgen Verbraucherschutz und Beteiligungs- und Informationsvorschriften – beispielsweise im Verwaltungsverfahren – sehr unterschiedliche Ziele. Aufgrund der definitionsgemäßen Ausrichtung des Verbraucherschutzes auf die Vertragssituation sowie auf die ebenfalls im Begriff des Verbrauchers enthaltene machtungleiche Situation zwischen Verbraucher und Unternehmer bzw. Gewerbetreibendem können Verbraucherschutzvorschriften im Leistungserbringungsverhältnis hauptsächlich zwischen Leistungserbringer und Leistungsempfänger regulieren. Das Machtungleichgewicht bei Handeln einer staatlichen Stelle wird eben gerade durch andere Schutzmechanismen geregelt. Diese Definition erfasst auch den Verbraucherschutz, der durch Institutionen der Interessenvertretung, wie beispielsweise von Verbraucherschutzvereinen oder Marktforschungsinstituten, ausgeübt wird,[1573] da damit zumindest auch das Machtungleichgewicht der Vertragsparteien ausgeglichen wird. Hinzu kommen sowohl in Deutschland als auch in Schweden die üblichen Vorkehrungen im zivilrechtlichen Verbraucherschutzrecht wie vorvertragliche Informationspflichten, Inhaltskontrolle und zwingende Regelungen über Mängelrechte.[1574] Entscheidend ist aber, dass der Gesetzgeber mit Verbraucherschutzregelungen nicht ausdrücklich die von ihm finanzierten Förderungsleistungen, sondern alle Verbraucher oder Teilnehmer, die den entsprechenden Vertrag schließen, schützen will. Es handelt sich also nicht um eine spezifisch auf den Förderzweck ausgerichtete Qualitätssicherung.

Dies ändert aber nichts daran, dass die Sicherung der Qualität von Weiterbildungsmaßnahmen sich in Richtung des Verbraucherschutzrechts verschieben kann, wenn die Maßnahmen stärker innerhalb eines Marktes erbracht und stärker durch wettbewerbliche Instrumente gesteuert werden. Je stärker hier Informationspflichten und eine Nachfragesteuerung durch den Leistungsempfänger als Steuerungsinstrumente eingesetzt werden, desto mehr gleichen sich „klassisches" Verbraucherschutzrecht und hierarchisch kontrollierte Qualitätssicherung an.

(b) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Subjektförderung

Im Bereich der Subjektförderung erfolgt außerhalb des Systems der Arbeitsförderung in Schweden ebenfalls eine Qualitätssicherung durch Einbeziehung in übergreifende Bildungssysteme – sei es das System der Hochschule, der Berufshochschule oder der

1572 *Hänlein*, referiert in: *Palsherm/Röns,* NZS 2011, S. 330, 333.

1573 bejahend auch *Hänlein*, a.a.O.

1574 für Deutschland siehe *Hänlein*, a.a.O.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Volksbildung. In Deutschland werden die jeweiligen Maßnahmen dagegen im Zuge der Leistungsprüfung einzeln geprüft. Soweit sich die jeweiligen Prüfungen auf zuvor durchgeführte Zertifizierungen oder Akkreditierungen stützen, ist dennoch immer noch die Prüfung des jeweiligen Nachweises erforderlich. Eine Ausnahme zu diesem Unterschied stellt lediglich die steuerrechtliche Subjektförderung dar. Aufgrund der Struktur des Steuerrechts, das eine Geltendmachung von Befreiungen und Ausgaben durch den Einzelnen vorsieht, werden in beiden Ländern wahrgenommene Steuerbefreiungen im Zuge der steuerlichen Veranlagung nochmals gesondert geprüft. Einen Zusammenhang mit der Typisierung der Leistungen in Bezug auf die Deckung bestimmter individualisierter Bedarfe lässt sich im Zuge der Qualitätssicherung der Leistungen in Form der Subjektförderung gerade nicht erkennen.

(c) Leistungsbezogene Qualitätssicherung: Objektförderung

Im Bereich der Objektförderung wird in Deutschland nachgelagert nur in geringem Umfang kontrolliert. Die Objektförderung außerhalb des Systems der Arbeitsförderung findet zum großen Teil im Rahmen einer Einzel-Subventionsvergabe statt. Eine Nachkontrolle vollzieht sich also nur im Rahmen einer Kontrolle der – meist durch den Leistungserbringer selbst erstellten – Nachweise. Diese Nachweise werden wiederum lediglich durch den Rechnungshof nochmals überprüft. Eine regelmäßige Kontrolle der Qualität der Leistungen gibt es gerade nicht. Dieses Kontrolldefizit bei der Nachkontrolle wird jedoch meist dadurch ausgeglichen, dass die Objektförderung selbst nur befristet gewährt wird. Die dann erneut nötig werdende vorgelagerte Kontrolle ersetzt in gewissen Umfang die Nachkontrolle der Leistungen.

In Schweden existiert dagegen in fast allen Fällen eine auch institutionalisierte Kontrolle der Umsetzung der objektfördernden Leistungen.[1575] Insbesondere haben staatliche Verwaltungsagenturen wie der Hochschulrat und die Behörde für die Berufshochschule umfassende Kontrollzuständigkeiten, da die Einbeziehung in das umfassend kontrollierte staatliche Bildungssystem zur Voraussetzung für die Objektförderung gemacht wird.

2. Fazit Qualitätssicherung

Die Verbindung der Qualitätssicherung zur Einbindungsebene liegt darin, dass die Qualitätsanforderungen oft Teil der Zugangsbedingungen sind, während die Verbindung zur Finanzierung in der Gegenüberstellung der Kosten für die Qualitätssicherung liegt: Ein weiterer Zusammenhang besteht mit der Professionalisierung des Weiterbildungssystems, aber auch des Gesamtbildungssystems,[1576] da Berufsausbildungsordnungen und -regulierungen immer auch eine Qualitätskomponente haben und zur Strukturqualität zu rechnen sind. Unterschiede der Vergleichsländer liegen darin, dass in Schweden auch

1575 Etwas anderes gilt nur für das System der Volksbildung, siehe hierzu oben S. 327.

1576 *Meisel,* in: Heinold-Krug/Meisel (Hrsg.), Qualität entwickeln – Weiterbildung gestalten, 2002, S. 9.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

von wissenschaftlicher Seite eine Kritik an den meist rein ergebnisorientierten Qualitätssicherungssystemen stattfindet und dass die Lösung von Problemen bei der Qualitätssicherung nicht in einer stärkeren Regulierung, sondern in einer verstärkten Zusammenarbeit und einer regelmäßigen Überprüfung der Standards gesehen wird.[1577]

Schwierig zu beantworten bleibt, welche Kontrollvorschriften und -instrumente besonders oder weniger effektiv sind. Da in der vorliegenden Untersuchung nur die rechtliche Struktur der Umsetzung der Förderungsleistungen dargestellt wird, können auch lediglich allgemeine Aussagen getroffen werden. Vorgelagerte Kontrollen, die nicht mit anderen Kontrollinstrumenten kombiniert werden, so z.B. bei einer Finanzierung über reine Zuwendungen, und damit einer Qualitätssicherung nur über die Anforderungen oder bei einer später nicht mehr überprüften Akkreditierung oder Zertifizierung, bilden zumindest keinen Qualitätskreislauf und führen daher zu keiner prozessgestützten Entwicklung der Qualitätsanforderungen. Um solchen Kreisläufen Raum zu geben, findet eine Ergebniskontrolle, oft nur als „Back-Up"-Kontrolle zur Ergänzung eines Qualitätsmanagements, statt.

In Deutschland unterscheiden sich die Anforderungen an die Qualitätssicherung je nach Rechts- bzw. Politikgebiet, in dem die Qualitätssicherung geregelt wird (Sozialrecht, Steuerrecht, Arbeitsrecht, Bildungsförderung). Eine Grundannahme war, dass bereits mit den unterschiedlichen Förderungsleistungen für Weiterbildungsmaßnahmen verschiedene Leistungszwecke verfolgt werden. In Schweden lassen sich diese Unterschiede jedoch nicht in gleichem Maße beobachten. Aufgrund der Einbindung der Weiterbildungsmaßnahmen in das System der Arbeitsförderung und in das allgemeine, öffentlich finanzierte, Bildungssystem werden auch die gleichen rechtlichen Instrumente zur Qualitätssicherung verwendet. Das Ergebnis der Untersuchung spricht daher gegen die Annahme eines Zusammenhangs mit dem Leistungszweck, da in Schweden auch hinsichtlich derjenigen Förderungsleistungen, mit denen entsprechende Leistungszwecke verfolgt werden, strukturell gleiche oder sogar systematisch gleiche Qualitätsanforderungen gestellt werden.

1577 Siehe zur schwedischen Konsensualkultur *Bode,* Das Gesetzgebungsverfahren in Schweden und Deutschland, 2007, S. 11 f.; im Rahmen der Verwaltung auch *Wollmann,* in: König/Kropp, et al. (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur, 2014, S. 537, 555.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Sowohl Deutschland als auch Schweden unternehmen große Anstrengungen, um sicherzustellen, dass Förderungsleistungen für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen die gewünschte Wirkung zeitigen.

Die Verpflichtungsumfänge der Staaten sind jedoch kein Indikator dafür, wie und in welchem Umfang die Leistungen und Gewährleistungsstufen in dem jeweiligen Land umgesetzt werden. Eine Diskussion über verfassungsrechtliche Gewährleistungen, die in Deutschland gerne einmal geführt wird,[1578] ist dann zielführend, wenn der rechtlichen Verpflichtung im System des jeweiligen Vergleichslandes auch Rechnung getragen wird. Kurz: In Deutschland wäre eine subjektiv-rechtliche Gewährleistung zielführend, weil das deutsche Rechtssystem auf eine Steuerung durch Verfassungsrecht ausgerichtet ist. In Schweden gibt es eine verfassungsrechtliche Gewährleistung über eine allgemeine Regelung von Staatszielen hinaus dagegen nicht in gleichem Maße, weil verfassungsrechtliche Gewährleistungen in Schweden auch meist nicht im Rahmen von Einzelentscheidungen durchsetzbar sind. Entscheidend dafür, ob das von der internationalen und verfassungsrechtlichen Ebene vorgegebene Gewährleistungsniveau erreicht wird, ist aber ohnehin nicht die verfassungsrechtliche Verankerung, sondern sind vielmehr die Existenz und Ausgestaltung der einfachgesetzlichen Regelungen zur Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen durch Leistungen.

Die Leistungen zur Förderung von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen in Deutschland und Schweden unterscheiden sich insofern, als die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Leistungen der Subjektförderung in Schweden in geringerem Maße bedarfsorientiert sind. In Deutschland wird in vielen Fällen eine ausgeprägte Notsituation für die Inanspruchnahme vorausgesetzt, während in Schweden lediglich sichergestellt wird, dass die Weiterbildungsmaßnahme gesellschaftlich sinnvoll und verwertbar ist. Dies zeigt sich insbesondere in der unterschiedlichen Typisierung der Leistungen im System der Arbeitsförderung[1579] und in der Ausgestaltung der Unterhaltsleistungen im Rahmen des Arbeitsförderungssystems und im Rahmen der Studienförderung, die in Schweden im Gegensatz zu Deutschland nur in geringfügigem Maße einkommens- und damit bedarfsabhängig sind.[1580]

Die Umsetzung der Erbringung von Leistungen zur Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen kann ebenfalls am Maßstab individueller Rechte und systembezogener Garantien gemessen werden. Die rechtliche Umsetzung bestätigt dabei sozialwissenschaftli-

1578 S. o. S. 102 ff., aber auch die gesamte Diskussion über die Aufnahme von sozialen Grundrechten in das Grundgesetz, siehe nur *Vitzthum,* Zeitschrift für Arbeitsrecht 1991, S. 695 und *Murswiek,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, 2000, S. 243 Rn. 40 ff.

1579 Siehe im Vergleich oben S. 193 ff.

1580 S. o. insbesondere S. 200 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

che Erkenntnisse über Verhältnis und Bedeutung von Sozialpolitik einerseits und Bildungspolitik andererseits in den beiden Vergleichsländern: Schweden gehört zu den Ländern, die sowohl von der politischen Gewichtung als auch von der finanziellen Förderung her Sozialpolitik und Bildungspolitik in ähnlichem Maße diskutieren und begünstigen, während in Deutschland ein deutliches Übergewicht der Sozialpolitik vor der Bildungspolitik besteht.[1581] Außerdem spiegeln sich auch in den rechtlichen Regelungen zur Weiterbildung die grundsätzlichen Strukturen des nationalen Verwaltungsaufbaus sowie dessen jeweilige Probleme wider. In Deutschland zeigt sich hier insbesondere die Blockade der Bildungspolitik durch föderalistische Strukturen,[1582] und die erschwerte Finanzierung durch eben diese. In Schweden bestehen dagegen umfassende rechtliche Regelungen, die zwar nicht konsolidiert sind, aber für jedes Teilsystem ähnliche, nahezu parallel verlaufende, Regelungen vorsehen. Dies ist wohl auch darauf zurückzuführen, dass im Vergleich mit Deutschland die Gesetzgebungsmacht stärker auf eine einzelne Einheit, nämlich den Reichstag, konzentriert ist.[1583]

Zudem vertraut man in Deutschland auf die Regelungsmacht von Vorgaben und eindeutiger Regulierung, in Schweden auf den Willen und die Fähigkeit aller Akteure – ob Leistungsempfänger, Verwaltungsbehörde oder Verwaltungsbeamter – auf das von der Regierung ausgehandelte und dann vorgegebene Ziel hinzuarbeiten. Dies zeigt sich insbesondere an der rechtlichen Umsetzung der Zielvorgaben, die in Deutschland um ein Vielfaches detailgenauer ausgestaltet werden als in Schweden. Auch die Offenheit der deutschen Juristen für die Frage, ob richtig oder ausreichend gesteuert werde,[1584] wird von einem Glauben an kausale Wirkmechanismen von Normen beherrscht, der nicht zwingend ist.[1585] Im Gegensatz hierzu setzt Schweden auf die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure,[1586] und auf rationale und pragmatische Einzellösungen.[1587] Dies

1581 *Allmendinger/Leibfried,* APuZ 2003, S. 12, 18. Zur sehr großzügigen Finanzierung von Erwachsenenbildung in Schweden siehe auch *Stenberg,* OECD Education Working Papers 2012, 4.

1582 Siehe *Wurster,* Zukunftsvorsorge in Deutschland, 2010, S. 134 ff., der besonders auf die Tatsache verweist, dass die Vorteile des Föderalismus, insbesondere der Wettbewerb zwischen den Ländern, deswegen nicht genutzt werden können, weil zur Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse die Politiken und Leistungen stark angeglichen und harmonisiert werden, a.a.O., S. 135.

1583 Vergleiche *Baggesen Klitgaard,* Scandinavian Political Studies 2007, S. 444, 462 ff., der die stärkeren Reformen hin zu mehr Wettbewerb im allgemeinen Bildungssystem hiermit erklärt.

1584 Siehe zur extensiven Steuerungsdiskussion nur *Schuppert,* Governance und Rechtsetzung, 2011 m. w. N.

1585 Zu dieser Kritik an der Steuerungsdiskussion siehe *Lepsius,* Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik, 1999, S. 17 ff

1586 So bereits früher allgemein zu dieser Eigenheit der schwedischen Verwaltung *Jann,* Staatliche Programme und „Verwaltungskultur", 1983, S. 510 f.

1587 Siehe im Zusammenhang mit dem schwedischen Sozialstaat *Bergh/Erlingsson,* Scandinavian Political Studies 2008, S. 71. Die dort genannte politische Konsenskultur erklärt auch die Steuerung der Bildungsmaßnahmen über Informationspflichten. Für das skandinavische Recht siehe *Lando,* in: Wahlgren (Hrsg.), What is Scandinavian law?, 2007, S. 158, 161.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zeigt sich besonders im Bereich der Qualitätssicherung[1588] und in der flexiblen Zusammenarbeit von Arbeitsvermittlungsamt und Kommunen.[1589]

Nimmt man die Leistungen zur Förderung von Weiterbildung und die Instrumente zur Steuerung des Erfolgs der Förderungsleistungen insgesamt in den Blick, trennt der Gesetzgeber in beiden Ländern kompetenzrechtlich Weiterbildung als Bestandteil der Arbeitsförderung und Weiterbildung im weiteren Rahmen der Bildungspolitik. Dabei ist das schwedische Recht von einer anderen Rechtskultur geprägt, so dass der Grad der Regulierung geringer ist als in Deutschland. Darüber hinaus sind die Weiterbildungsmaßnahmen viel stärker als in Deutschland in ein Gesamtbildungssystem eingegliedert, wodurch auch die rechtlichen Bezugnahmen zwischen den beiden Kompetenzbereichen zahlreicher sind.

Das schwedische System der Arbeitsförderung setzt – wohl auch aufgrund der erst vor einigen Jahren erfolgten Überformung durch europäisches Recht – stärker auf die Beschaffung durch Vergabe und damit auf Steuerung durch Wettbewerb. Dies lässt sich durch die unterschiedliche historische Entwicklung der Systeme, aber auch dadurch erklären, dass in Schweden im Gegensatz zu Deutschland bereits die allgemeinen Bildungssysteme auf eine Erbringung der Bildung durch private Leistungserbringer zugeschnitten sind. Beide Systeme sehen die Möglichkeit vor, den Leistungserbringer im Wege einer Akkreditierung einzubinden und dem Leistungsempfänger die Auswahl der konkreten Weiterbildungsmaßnahme zu überlassen. Dennoch wird im schwedischen Arbeitsförderungssystem das Risiko der Wahl einer untauglichen Maßnahme oder das Problem der mangelnden Befähigung zur Wahl im Gegensatz zu Deutschland nicht dem Teilnehmer, sondern dem fördernden Arbeitsvermittlungsamt aufgebürdet, womit der sozialrechtliche Aspekt der Erbringung im Arbeitsförderungssystem stärker zum Tragen kommt.

Schließlich wirken sich Einbindung und unterschiedliche Arten von Förderungsleistungen auch im Rahmen der Qualitätssicherung der Weiterbildungsmaßnahmen aus. Die stärkere Einbindung in das Gesamtbildungssystem in Schweden führt dazu, dass die Qualitätssicherungssysteme der unterschiedlichen Gesamtbildungssysteme in Bezug genommen werden, während in Deutschland in größerem Umfang eigene Qualitätssicherungssysteme entwickelt werden oder auf Zertifizierungsangebote Privater zurückgegriffen wird.

Diese Unterschiede existieren auch bei den Strukturen der Qualitätssicherung. Zunächst führen aber beide Vergleichsländer eine Kontrolle im jeweiligen System der Arbeitsförderung durch, da sowohl in Deutschland als auch in Schweden Leistungen zur Arbeitsförderung innerhalb des jeweiligen Arbeitsförderungssystems erbracht werden und eine Qualitätssicherung auch in diesem Rahmen erfolgt. Dies deutet darauf hin, dass im

1588 Siehe hierzu oben S. 332.
1589 Siehe hierzu oben S. 259 ff.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Rahmen der Leistungen im Arbeitsförderungssystem die Kompetenz zur Qualitätssicherung, bzw. zumindest zur endgültigen Kontrolle der Qualitätssicherung, bei der vergebenden Behörde vermutet und angesiedelt wird. Dies entspricht auch der Finanzverantwortung und Umsetzungsverantwortung von Bundesagentur für Arbeit und schwedischem Arbeitsvermittlungsamt.

Hinsichtlich der Kontrollmechanismen außerhalb der Systeme der Arbeitsförderung zeigt sich, dass im Rahmen der Qualitätssicherung der Maßnahmen, die durch die Leistungen finanziert werden, in Schweden eine stärkere Einbeziehung in bereits bestehende Systeme und damit eine systematischere Kontrolle stattfindet. In Deutschland wird jedoch meist eine Einzelprüfung der Voraussetzungen für die Gewährung der Leistung vorgenommen. Zwar ist der Nachweis der Qualität im Rahmen der Prüfung der Gewährungsvoraussetzungen teilweise an andere Systeme gekoppelt. Die Prüfung des Nachweises erfolgt aber immer von neuem durch Nachweis bei der Leistungsvergabe, nicht durch bloße Zugehörigkeit zu einem qualitätssichernden System. Dies führt zu einem größeren Verwaltungsaufwand, da selbst bei externer Zertifizierung der Qualität immer im Einzelfall eine Überprüfung erfolgt.

Unterschiede ergeben sich auch dadurch, dass die beiden Länder offensichtlich verschiedene Aspekte der Leistungserbringung als regelungs- bzw. kontrollbedürftig empfinden. Insbesondere hält Deutschland eine gesonderte Regulierung von Unterrichtsmaßnahmen in Form des Fernunterrichts für notwendig. Die Einstufung als regelungsbedürftig kann sich aber auch im Verlauf der Zeit ändern: So gab es auch in Schweden bis 2002 eine Fernunterrichtsbehörde, die Fernunterrichtsmaßnahmen zertifizierte und kontrollierte.[1590]

Im Gegensatz dazu hält es der schwedische Staat für wichtig, ob und unter welchen Bedingungen der Staat, insbesondere die staatlich finanzierten Leistungserbringer (Hochschulen oder Berufshochschulträger) externe Weiterbildungsdienstleistungen anbieten dürfen. Daher normieren die Regelungen zur sog. Auftragsausbildung extensiv deren Qualitätssicherung. Die Leistungserbringer müssen sich sowohl an die Qualitätsstandards des jeweiligen Bildungssystems binden, als auch ein zusätzliches Qualitätssicherungssystem hinsichtlich der Verträge und der Maßnahmen selbst schaffen.[1591] Dies lässt sich dadurch erklären, dass eine saubere Trennung zwischen kostenfreien und kostenpflichtigen Maßnahmen im Gesamtbildungssystem erhalten werden so, um die kostenfreien Bildungsmaßnahmen nicht unter dem Einfluss des Nachfragewettbewerbs zu verfälschen.

Zudem unterscheidet sich die Art der Steuerung in den beiden Vergleichsländern. In Deutschland findet im Großen und Ganzen eine Prozess- und Regulierungssteuerung statt, die sich insbesondere in der großen Anzahl von Normen und Anforderungen zeigt, die die Qualitätssicherung gewährleisten sollen. Dagegen neigt das schwedische System

1590 Siehe die Verordnung mit Anweisungen für die Fernunterrichtsbehörde (1999:249), die mit Wirkung vom 01.03.2001 aufgehoben wurde.

1591 S. o. S. 315 f.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

einer Ergebnissteuerung zu.[1592] So werden im Rahmen der rechtlichen Steuerung in geringerem Maße die einzelne Maßnahme und die einzelne Leistung im Detail geregelt, sondern vielmehr die Zuständigkeit und die Art der Evaluation, sowie die Ermöglichung der externen Prüfung durch Bereitstellung und Zugänglichmachen von Unterlagen und Daten.

Die Untersuchung zeigt damit, dass eine geringere Differenzierung der Leistungen und die Einbindung in das Gesamtbildungssystem in Schweden zu geringeren Widersprüchen in der Regelungsstruktur der Zwecksicherung der Leistungen führen. Die Leistungserbringer sind in Schweden auf diese Weise gerade nicht „die Anderen", sondern Teil des Systems, während sie in Deutschland als genuine Dritte immer neu einbezogen werden müssen.

1592 Zur Entwicklung der Verwaltungskontrolle in Schweden hin zu einer „Resultatsteuerung" siehe Statskontoret, Fristående utvärderingsmyndigheter - en förvaltningspolitisk trend?, 2011, S. 24; zur Kritik an dieser *Schierenbeck,* in: Pierre/Rothstein (Hrsg.), Välfärdsstat i otakt, 2003, S. 102.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Literaturverzeichnis

Abrahamsson, Kenneth, Das Berufsbildungssystem in Schweden, 2000.

Achatz, Juliane, Die Integration von Frauen in Arbeitsmärkten und Organisationen, in: *Wilz, Sylvia Marlene* (Hrsg.), Geschlechterdifferenzen - Geschlechterdifferenzierungen, Ein Überblick über gesellschaftliche Entwicklungen und theoretische Positionen, 2008, S. 105–138.

Adler, Michael/Stendahl, Sara, Administrative law, agencies and redress mechanisms in the United Kingdom and Sweden, in: *Clark, David Scott* (Hrsg.), Comparative law and society, 2012, S. 254–289.

Adlercreutz, Axel/Mulder, Bernard Johann, Svensk arbetsrätt, 13. Aufl. 2007.

Ägarfrämjandet, Äganderätt, Immateriella rättigheter; Näringsfrihet, 2000.

Ahlberg, Kerstin, Offentlig upphandling och sociala hänsyn, OK kräva varor från rättvis handel om bara villkoren utformas rätt, 2012.

Åkerrén, Tove, Verksamhetsstyrning i svenska myndigheters regleringsbrev, En studie av hur svenska myndigheter styrs genom olika typer av mål i regleringsbreven, Examensarbete Uppsala Februar 2016.

Alexy, Robert, Theorie der Grundrechte, 1985.

Alexy, Robert, Begriff und Geltung des Rechts, 4. Aufl. 2005.

Alfredsson, Lena/Sörensen, Lena, Arbetsmarknadsverket, En studie om organisation, styrning och mål, Examensarbete Malmö 2006.

Allmendinger, Jutta, Bildungsarmut: Zur Verschränkung von Bildungs- und Sozialpolitik, Soziale Welt 50, 1999, S. 35–50.

Allmendinger, Jutta, Der Sozialstaat des 21. Jahrhunderts braucht zwei Beine, APuZ 45, 2009, S. 3–5.

Allmendinger, Jutta/Giesecke, Johannes/Oberschachtsiek, Dirk, Unzureichende Bildung: Folgekosten für die öffentlichen Haushalte, Wirksame Bildungsinvestitionen, 2011.

Allmendinger, Jutta/Giesecke, Johannes/Oberschachtsiek, Dirk, Folgekosten unzureichender Bildung für die öffentlichen Haushalte, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Warum Sparen in der Bildung teuer ist, Folgekosten unzureichender Bildung für die Gesellschaft, 2012, S. 39–72.

Allmendinger, Jutta/Leibfried, Stephan, Bildungsarmut, APuZ 2003, S. 12–18.

Altenbockum, Uta-Bettina von, Das schwedische Verwaltungsmodell, Wie selbständig sind die schwedischen Verwaltungsbehörden wirklich?, 2003.

Ambs, Friedrich (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Arbeitsförderungsrecht, GK-SGB III, 1997.

Andrèe, Maria, Kvalitetsarbete i skolan, En studie av kvalitetsarbete i skolor som arbetar eller har arbetat med kvalitet enligt Total Quality Management, Graduation thesis Linköping 1999.

Arbeitskreis Deutscher Qualifikationsrahmen, Deutscher Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen, 22. 3. 2011.

Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens Återrapportering 2012, Etablering av vissa nyanlända - analys av genomförandet, 15.06.2012.

Arbetsförmedlingen, Webbstöd till leverantörer för Arbetsmarknadsutbildningar, Förberedande utbildningar och Insatser, 22.11.2013.

Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2014, 04.05.2015.

Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens årsredovisning 2015, 2016.

Arbetsmarknadsdepartementet, En effektivare arbetsmarknadsutbildning, Mai 2000.

Arthur Andersen Managementberatung, Studie zum europäischen und internationalen Weiterbildungsmarkt, 2000.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ashiagbor, Diamond, The Right to Work, in: *Búrca, Gráinne de/Witte, Bruno de* (Hrsg.), Social Rights in Europe, 2005, S. 241–259.

Augsberg, Steffen, Rechtsetzung zwischen Staat und Gesellschaft, Möglichkeiten differenzierter Steuerung des Kapitalmarktes, 2003.

Augstein, Reinhard, Verwendungsnachweisprüfung durch Stichprobenauswahl: Vorschriften bei Bund und Ländern sowie Anwendungsprobleme, NVwZ 2001, S. 655–657.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland 2012, Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zur kulturellen/musisch-ästhetischen Bildung im Lebenslauf, 2012.

Avenarius, Hermann, Das Recht auf chancengleiche Bildung - revisited, in: *Sylvester, Ina/Sieh, Isabelle/Menz, Margarete u. a.* (Hrsg.), Bildung - Recht - Chancen, Rahmenbedingungen, empirische Analysen und internationale Perspektiven zum Recht auf chancengleiche Bildung, 2009, S. 19–29.

Bachmann, Gregor, Private Ordnung, Grundlagen ziviler Regelsetzung, 2006.

Bäcker, Matthias, Wettbewerbsfreiheit als normgeprägtes Grundrecht, Eine dogmatische Neubestimmung am Beispiel des Abwehrrechts des Konkurrenten gegen eine Subvention, 2007.

Baek, Rib, Restrukturierung der Sozialen Sicherungssysteme in den Postfordistischen Gesellschaftsformationen, Eine vergleichende Analyse von Großbritannien, Schweden und Deutschland, 2010.

Baer, Susanne, § 11 Verwaltungsaufgaben, in: *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Assmann, Eberhard/Vosskuhle, Andreas* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation, 2. Aufl., 2012, S. 779–822.

Baethge-Kinsky, Volker, FbW, was nun? - wie einem erfolgreichen Reformansatz der Boden entzogen zu werden droht, Stellungnahme zum Evaluations-Endbericht für das Modul 1b "Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen" (DIW, IZA, INFAS),

Baethge-Kinsky, Volker, Transformation statt Erosion arbeitsmarktpolitischer Qualifizierung - Lehren aus der Evaluation der Hartz-Gesetze, WSI-Mitteilungen 2007, S. 312–319.

Baggesen Klitgaard, Michael, Do Welfare State Regimes Determine Public Sector Reforms? Choice Reforms in American, Swedish and German Schools, Scandinavian Political Studies 30, 2007, S. 444–468.

Balli, Christel, Qualitätsmanagement in der beruflichen Bildung für Frauen, in: *Küchler, Felicitas von/Meisel, Klaus* (Hrsg.), Herausforderung Qualität, Dokumentation der Fachtagung "Qualitätssicherung in der Weiterbildung" vom 2.-3. November 1999, 2000, S. 41–52.

Balli, Christel, Bewährte und neue Instrumente zur Qualitätssicherung der Weiterbildung, in: *Balli, Christel/Krekel, Elisabeth M./Sauter, Edgar* (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung - wo steht die Praxis?, 2004, S. 177–194.

Balli, Christel, Qualität und Wirksamkeit von Qualitätssicherungsinstrumenten und Qualitätssicherungssystemen, in: *Münk, Hans Dieter/Weiß, Reinhold* (Hrsg.), Qualität in der beruflichen Bildung, Forschungsergebnisse und Desiderata, 2009, S. 91–114.

Balli, Christel/Harke, Dietrich/Ramlow, Elke, Vom AFG zum SGB III: Qualitätssicherung in der von der Bundesanstalt für Arbeit geförderten Weiterbildung, Strukturen und Entwicklungen, 2000.

Barnow, Burt S., Vouchers in U.S. vocational training programs: an overview of what we have learned, ZAF 2009, S. 71–84.

Barz, Heiner, Bildungsfinanzierung: Aktualität, Grundlagen, Unschärfen, in: *Barz, Heiner* (Hrsg.), Handbuch Bildungsfinanzierung, 2009, S. 15–28.

Bauer, Adam, Recht auf Bildung - Anspruch und Wirklichkeit, RdJB 21, 1973, S. 225–235.

Baum, Karsten, Steuerrecht und Bildungsfinanzierung, in: *Barz, Heiner* (Hrsg.), Handbuch Bildungsfinanzierung, 2009, S. 501–516.

Bechtel, Mark/Lattke, Susanne/Nuissl, Ekkehard, Porträt Weiterbildung Europäische Union, 2005.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Becker, Rolf/Hecken, Anna Etta, Berufliche Weiterbildung - theoretische Perspektiven und empirische Befunde, in: *Becker, Rolf* (Hrsg.), Lehrbuch der Bildungssoziologie, 2. Aufl., 2011, S. 367–410.

Becker, Ulrich (Hrsg.), Sozialgesetzbuch SGB I Allgemeiner Teil, Gesamtkommentar, 1981.

Becker, Ulrich, Introduction to the General Principles of Social Security Law in Europe, in: *Becker, Ulrich/Pieters, Danny/Ross, Friso* (Hrsg.), Security, A general principle of social security law in Europe, 2010, S. 1–20.

Becker, Ulrich, Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht, in: *Becker, Ulrich* (Hrsg.), Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht, 2010, S. 11–59.

Becker, Ulrich, Grundlegung, in: Die "dritte Generation", Rechte und Förderung von Kindern in Deutschland, Frankreich, Italien und Schweden, 2014, S. 9–69.

Becker, Ulrich/Meeßen, Iris/Neueder, Magdalena/Schön, Markus/Vilaclara, Ilona, Strukturen und Prinzipien der Leistungserbringung im Sozialrecht (1. Teil), VSSR 2011, S. 323–359.

Becker, Ulrich/Meeßen, Iris/Neueder, Magdalena/Schön, Markus/Vilaclara, Ilona, Strukturen und Prinzipien der Leistungserbringung im Sozialrecht (2.Teil), VSSR 2012, S. 1–38.

Becker, Ulrich/Meeßen, Iris/Neueder, Magdalena/Schön, Markus/Vilaclara, Ilona, Strukturen und Prinzipien der Leistungserbringung im Sozialrecht (3.Teil), VSSR 2012, S. 103–130.

Becker, Ulrich/Schweitzer, Heike, Wettbewerb im Gesundheitswesen, Welche gesetzlichen Regelungen empfehlen sich zur Verbesserung eines Wettbewerbs der Versicherer und Leistungserbringer im Gesundheitswesen?, in: Ständige Deputation des Deutschen Juristentages (Hrsg.), Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages, München 2012. Band I. Gutachten, 2012, S. B1-B152.

Behrend, Nicola/Lauterbach, Klaus/Bieresborn, Dirk/Gutzler, Stephan, Förderung der Bildung - Bildungsförderung: Die neue SGB III-Kommission des Deutschen Sozialgerichtstages, NZS 2010, S. 619–624.

Behrenz, Lars/Edquist, Harald/Flood, Lennart, Vägar till full sysselsättning, 2008.

Beiter, Klaus Dieter, The protection of the right to education by international law, Including a systematic analysis of article 13 of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, 2006.

Bell, Daniel, The coming of post-industrial society, 1976.

Bengelsdorf, Peter, 5. 2 Berufliche Weiterbildung, in: *Leinemann, Wolfgang (Hrsg).* (Hrsg.), Kasseler Handbuch zum Arbeitsrecht - Band 2, Besondere Arbeitsverhältnisse, Berufliche Bildung, Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Mitbestimmung in Unternehmen/Konzernen, Tarifvertrag und Arbeitskampf, Betriebsverfassung, Arbeitsgerichtliche Verfahren, Neue Bundesländer, Europarecht, 2. Aufl., 2000, S. 527–650.

Benner, Dietrich/Kell, Adolf/Lenzen, Dieter (Hrsg.), Bildung zwischen Staat und Markt, Beiträge zum 15. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Erziehungwissenschaft vom 11.-13. März 1996 in Halle an der Saale, 1996.

Benz, Arthur, Eigendynamik von Governance in der Verwaltung, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), Politik und Verwaltung, 2006, S. 29–49.

Bergemann, Annette/van den Berg, Gerard J., From giving birth to paid labor: the effects of adult education for prime-aged mothers, IFAU Working Paper, 2014/5.

Bergh, Andreas, Vad gör kvalitet med utbildning?, Om kvalitetsbegreppets skilda innebörder och dess konsekvenser för utbildning, 2010.

Bergh, Andreas, Kvalitetsbegreppet - en central drivkraft i en förändrad syn på utbildning, Vägval i skolans historia. Tidskrift från Föreningen för svensk undervisningshistoria 2012, S. 3–8.

Bergh, Andreas/Erlingsson, Gissur Ó., Liberalization without Retrenchment: Understanding the Consensus on Swedish Welfare State Reforms, Scandinavian Political Studies 2008, S. 71–93.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Berglund, Björn/Jarnhammar, Britt-Marie, Kunskapslyftet, och den kommunala vuxenutbildningen, Delrapport nr 2, Mai 1998.

Berlit, Uwe, Die neue Niedersächsische Verfassung, Zur Ablösung eines provisorischen Organisationsstatuts, NVwZ 1994, S. 11–17.

Bernhard, Sarah/Hohmeyer, Katrin/Jozwiak, Eva/Koch, Susanne/Kruppe, Thomas/Stephan, Gesine/Wolff, Joachim, Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen, 2008.

Bernhardt, Rudolf, Eigenheiten und Ziele der Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, ZaöRV 24, 1964, S. 431–452.

Bernitz, Ulf, Rättighetsskyddets genomslag i svensk rätt - konventionsrättslig och unionsrättslig, JT 22, 2010-11, S. 821–845.

Bernitz, Ulf/Heumann, Lars/Leijonhufvud, Madeleine/Seipel, Peter/Warnling-Nerep, Wiweka/Vogel, Hans-Heinrich (Hrsg.), Finna rätt, Juristens källmaterial och arbetsmethoder, 2010.

Bernsdorff, Norbert, Soziale Grundrechte in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Diskussionsstand und Konzept, VSSR 2001, S. 1–23.

Betz, Martin, Arbeit und Bildung, Die Wesensmerkmale des Bildungsbegriffs und die Grundlinien einer Berufsbildungstheorie, 1991.

Bieback, Karin, Zertifizierung und Akkreditierung, Das Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in gestuften Prüfsystemen, 2008.

Bieback, Karl-Jürgen, Der Umbau der Arbeitsförderung, Das neue Sozialgesetzbuch III - Arbeitsförderung - von 1996/97, KJ 30, 1997, S. 15–29.

Bieback, Karl-Jürgen, Die Stellung der Sozialleistungserbringer im Marktrecht der EG, RsDE 2001, S. 1–39.

Bieback, Karl-Jürgen, Qualitätssicherung in der Pflege im Sozialrecht, Rechtliche Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Qualitätssicherung, 2004.

Bieback, Karl-Jürgen, Umbau der Arbeitsförderung nach den Vorschlägen der Hartz-Kommission - Analyse und Würdigung der Reformen, in: *Eichenhofer, Eberhard* (Hrsg.), Aktivierung und Prävention - Chancen für Effizienzsteigerung in den Sozialleistungsbereichen, Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V., 25./26. September 2003 in Bremen, 2004, S. 59–83.

Bieback, Karl-Jürgen, Die Reform der Arbeitsförderung (SGB III und II) - eine Zwischenbilanz, SGb 52, 2005, S. 481–490.

Bieback, Karl-Jürgen, Leistungserbringungsrecht im SGB II sowie SGB III und XII - insbesondere die Verpflichtung zum Einsatz des Vergaberechts, NZS 2007, S. 505–513.

Bilger, Frauke/Rosenbladt, Berhard von, Aktuelle Entwicklung: Trends in verschiedenen Bevölkerungsgruppen, in: *Rosenbladt, Berhard von/Bilger, Frauke* (Hrsg.), Weiterbildungsbeteiligung 2010, Trends und Analysen auf Basis des deutschen AES, 2011, S. 61–69.

Bilger, Frauke/Seidel, Sabine, 5. Anbieter auf dem Markt der Weiterbildung, in: *Rosenbladt, Berhard von/Bilger, Frauke* (Hrsg.), Weiterbildungsbeteiligung 2010, Trends und Analysen auf Basis des deutschen AES, 2011, S. 109–122.

Bjørnåvold, Jens, Lernen sichtbar machen, Ermittlung, Bewertung und Anerkennung nicht formal erworbener Kompetenzen in Europa, 2001.

Blankenburg, Erhard, Über die Unwirksamkeit von Gesetzen, Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie 1977, S. 31–58.

Blumenthal, Julia von, Governance - eine kritische Zwischenbilanz, Zeitschrift für Politikwissenschaft 15, 2005, S. 1149–1180.

Bode, Hagen, Das Gesetzgebungsverfahren in Schweden und Deutschland, Darstellung des schwedischen und vergleichende Betrachtung des deutschen Verfahrens, 2007.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bode, Otto F./Hirschmann, Kai (Hrsg.), Qualifizierungsmaßnahmen, Aktive Weiterbildung als Alternative zur Transformationsarbeitslosigkeit, 1992.

Boehme-Nessler, Volker, Unscharfes Recht, Überlegungen zur Relativierung des Rechts in der digitalisierten Welt, 2008.

Bogdan, Michael, Jämförande Juridik - vad, varför, hur?, in: *Suksi, Markku* (Hrsg.), Jämförande Juridik: Vad, varför, hur?, Oikeusvertailu: Mitä, miksi, miten?, 1996, S. 1–8.

Bogdan, Michael, Komparativ rättskunskap, 2003.

Bogdan, Michael/Vogel, Hans-Heinrich, Die Ausbildung des rechtswissenschaftlichen Nachwuchses in Schweden, in: *Blaurock, Uwe* (Hrsg.), Ausbildung und Weiterbildung der Juristen in Deutschland und Schweden, Referate des deutsch-schwedischen Juristentreffens in Uppsala und Stockholm vom 21.-24. Mai 1985, 1986, S. 117–128.

Böllert, Karin, Qualität und Wettbewerb sozialer Dienste, in: *Beckmann, Christof/Otto, Hans-Uwe/Richter, Martina u. a.* (Hrsg.), Qualität in der Sozialen Arbeit, Zwischen Nutzerinteresse und Kostenkontrolle, 2004, S. 121–132.

Borrmann, Alexandra, Der Schutz der Berufsfreiheit im deutschen Verfassungsrecht und im europäischen Gemeinschaftsrecht, Eine rechtsvergleichende Studie, 2002.

Börsch-Supan, Axel Weiss Matthias, Productivity and age: Evidence from work teams at the assembly line, 2008.

Börzel, Tanja A., Der "Schatten der Hierarchie" - Ein Governance-Paradox?, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, S. 119–131.

Bostelmann, Klaus, Resümee, in: *Küchler, Felicitas von/Meisel, Klaus* (Hrsg.), Herausforderung Qualität, Dokumentation der Fachtagung "Qualitätssicherung in der Weiterbildung" vom 2.-3. November 1999, 2000, S. 126–127.

Bourdieu, Pierre/Passeron, Jean-Claude, Die Illusion der Chancengleichheit, Untersuchungen zur Soziologie des Bildungswesens am Beispiel Frankreichs, 1971.

Bradford, David F./Shaviro, Daniel N., The Economics of Vouchers, NBER Working Paper, April 1999.

Brand, Jürgen (Hrsg.), Sozialgesetzbuch, Arbeitsförderung, SGB III, Kommentar, 6. Aufl. 2012.

Brand, Jürgen (Hrsg.), Sozialgesetzbuch, Arbeitsförderung; SGB III; Kommentar, 7. Aufl. 2015.

Brenne, Anke, Soziale Grundrechte in den Landesverfassungen, 2003.

Breunung, Leonie, Steuerung durch Recht?, in: *Brand, Jürgen/Strempel, Dieter* (Hrsg.), Soziologie des Rechts, Festschrift für Erhard Blankenburg zum 60. Geburtstag, 1998, S. 157–168.

*Brockmeyer, Hans Bernhard/*Gast-deHaan/ Brigitte/*Gersch, Eva-Maria/Rüsken, Reinhart* (Hrsg.), Abgabenordnung, einschliesslich Steuerstrafrecht, Kommentar, 9. Aufl. 2006.

Brodersen, Carsten, Das "Arbeitsamt 2000" im Kontext allgemeiner Überlegungen zur Verwaltungs- und Haushaltsreform, in: *Ebsen, Ingwer/Bieback, Karl-Jürgen/Gagel, Alexander* (Hrsg.), Stand und Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts im Übergang vom AFG zum SGB III, Tagungsband zum wissenschaftlichen Symposium in Frankfurt am Main vom 16. bis 18. Januar 1997, 1997, S. 189–202.

Bröhmer, Jürgen, Transparenz als Verfassungsprinzip, Grundgesetz und Europäische Union, 2004.

Bruhn, Manfred, Qualitätsmanagement für Dienstleistungen, Grundlagen, Konzepte, Methoden, 7. Aufl. 2008.

Brüsemeister, Thomas, Disziplinäre Sichtweisen zur Governance, in: *Kussau, Jürgen/Brüsemeister, Thomas* (Hrsg.), Governance, Schule und Politik, Zwischen Antagonismus und Kooperation, 2007, S. 23–61.

Bubenzer, Rainer, Grundlagen für Staatspflichten auf dem Gebiet der Weiterbildung, 1983.

Bull, Hans Peter, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 2. Aufl. 1977.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bull, Hans Peter, Die Organisationsreform der Bundesanstalt für Arbeit im Kontext der Reform des öffentlichen Dienstes, Allgemeine verwaltungswissenschaftliche Aspekte, RsDE 2001, S. 42–53.

Bull, Thomas/Sterzel, Fredrik, Regeringsformen - en kommentar, 2010.

Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009, Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, 2009.

Bundesminister des Innern/der Justiz, Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, 1983.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Begründung zur AZWV, im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Bildung und Forschung,

Burgi, Martin, § 75 Privatisierung, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Aufgaben des Staates, Band IV, 3. Aufl., 2006, S. 205–241.

Burgi, Martin, Zweiter Abschnitt Verwaltungsorganisationsrecht § 9 Entwicklungslinien, in: *Erichsen, Hans-Uwe/Ehlers, Dirk* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., 2006, S. 213–284.

Busse, Gerd/Seifert, Hartmut, Tarifliche und betriebliche Regelungen zur beruflichen Weiterbildung, Eine explorative Studie - Gutachten für das Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2009.

Call, Horst, Grundrechtsschutz in Schweden unter rechtsvergleichenden Gesichtspunkten, 2003.

Calliess, Christian/Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV, AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta ; Kommentar, 4. Aufl. 2011.

Calmfors, Lars/Forslund, Anders/Hemström, Maria, The effects of active labor market policies in Swesen: What is the evidence?, in: *Agell, Jonas/Keen, Michael/Weichenrieder, Alfons J.* (Hrsg.), Labor market institutions and public regulation, 2004, S. 1–62.

Canaris, Claus-Wilhelm, Theorienrezeption und Theorienstruktur, in: *Leser, Hans G./Isomura, Tamotsu* (Hrsg.), Wege zum japanischen Recht, Festschrift für Zentaro Kitagawa zum 60. Geburtstag am 5. April 1992, 1992, S. 59–94.

CEDEFOP, Zur Gestaltung des lebenslangen Lernens müssen europäische Instrumente und Grundsätze optimal genutzt werden, Kurzbericht, 2011.

CEDEFOP - European Centre for the Development of Vocational Training, Terminology of European education and training policy, A selection of 100 key terms, 2008.

CEDEFOP - European Centre for the Development of Vocational Training, Accreditation and quality assurance in vocational education and training, Selected European approaches, 2009.

CEEP, Public services in the European Union & in the 27 member states, Statistics, organisation and regulations, Mapping of public services, May 2010.

Clasen, Jochen/Viebrock, Elke, Das Genter System der Arbeitslosenversicherung im Zeitalter von Aktivierung und Individualisierung, Eine Transparenzstudie am Beispiel Schwedens und Dänemarks, 2005.

Clement, Ute/Walter, Matthias, Standardisierung und Zertifizierung beruflicher Qualifikationen in Europa, in: *Clement, Ute/Le Mouillour, Isabelle/Walter, Matthias* (Hrsg.), Standardisierung und Zertifizierung beruflicher Qualifikationen in Europa, 2007, S. 5–9.

Craven, Matthew C. R., The international covenant on economic, social, and cultural rights, A perspective on its development, 1995.

Creifelds, Carl/Weber, Klaus, Rechtswörterbuch, 20. Aufl. 2011.

Creifelds, Carl/Weber, Klaus, Rechtswörterbuch, 21. Aufl. 2014.

Crosby, Philip B., Qualität ist und bleibt frei, Die Ratschläge des Qualitätspapstes für das 21. Jahrhundert, 1996.

Currle, Edda/Neske, Matthias, Schweden, in: *Currle, Edda* (Hrsg.), Migration in Europa, Daten und Hintergründe, 2004, S. 195–238.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dahrendorf, Ralf, Bildung ist Bürgerrecht, Plädoyer für eine aktive Bildungspolitik, 2. Aufl. 1966.

Dannemann, Gerhard, Comparative Law: Study of similarities or differences?, in: *Reimann, Mathias* (Hrsg.), The Oxford handbook of comparative law, 2006, S. 383–419.

Dee, Thomas S., Conditional cash penalties in education: Evidence from the Learnfare experiment, Economics of Education Review 30, 2011, S. 924–937.

Deeke, Axel/Baas, Meike, Berufliche Statusmobilität von Arbeitslosen nach beruflicher Weiterbildung, Ein empirischer Beitrag zur Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung, IAB Discussion Paper 2012.

Dehnbostel, Peter, Berufliche Weiterbildung, Grundlagen aus arbeitnehmerorientierter Sicht, 2008.

Delander, Lennart/Månsson, Jonas, Forensic evaluation: A strategy for and results of an impact evaluation of a universal labor market program - The Swedisch Activity Guarantee, WSB discussion paper 2007, S. 1–19.

Dessau, Christian, Nationale Aspekte einer transnationalen Disziplin, Zur rechtskulturellen Einbettung der Rechtstheorie in Finnland, Schweden und Deutschland zwischen 1960 und 1990, 2008.

Deutscher Bildungsrat, Empfehlungen der Bildungskommission: Strukturplan für das Bildungswesen, Verabschiedet auf der 27. Sitzung der Bildungskommission am 13. Februar 1970, 1970.

Diaz-Bone, Rainer, Eine kurze Einführung in die sozialwissenschaftliche Netzwerkanalyse, Mitteilungen aus dem Schwerpunktbereich Methodenlehre 2006.

Dicke, Hugo/Glismann, Hans H./Gröhn, Andreas, Der deutsche Markt für berufliche Weiterbildung, 1995.

Didicher, Walter, Sozialpolitische Perspektiven und freie Träger, Organisatorische und strukturelle Fragen einer funktionalen Verbandspolitik unter besonderer Berücksichtigung der Arbeiterwohlfahrt, 1987.

Dietz, Martin/Osiander, Christopher, Finanzielle Aspekte sind nicht zu unterschätzen, IAB-Kurzbericht 2014, S. 1–8.

Dingeldey, Irene, Governance und Sozialpolitik: Der aktivierende Wohlfahrtsstaat als Gewährleistungsstaat, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, S. 313–329.

Doerr, Annabelle/Kruppe, Thomas, Bildungsgutscheine und Zertifizierung aus Sicht der Arbeitsverwaltung, Umfrageergebnisse aus der Bundesagentur für Arbeit, IAB-Forschungsbericht, 06/2012.

Dohmen, Dieter, Bildungsgutscheine zwischen Theorie und Empirie, in: *Barz, Heiner* (Hrsg.), Handbuch Bildungsfinanzierung, 2009, S. 443–454.

Dohmen, Dieter, Das deutsche Bildungsbudget: Grundbegriffe, Eckdaten und Erweiterungen, in: *Barz, Heiner* (Hrsg.), Handbuch Bildungsfinanzierung, 2009, S. 29–41.

Dohmen, Dieter, Deutschlands Weiterbildungsfinanzierung im internationalen Vergleich, in: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung (DIE) (Hrsg.), Trends der Weiterbildung, DIE-Trendanalyse 2014, 2014, S. 135–152.

Donabedian, Avedis, Explorations in quality assessment and monitoring, The Definition of Quality and Approaches to its Assessment, 1980.

Döring, Thomas, Gutscheine als Instrument der Bildungsfinanzierung - Anmerkungen zum Vorschlag von Milton Friedman aus Sicht der Finanzwissenschaft, Kommentar, in: *Pies, Ingo/Leschke, Martin* (Hrsg.), Milton Friedmans ökonomischer Liberalismus, 2004, S. 86–97.

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Aufl. 2013.

Dreier, Ralf, Der Begriff des Rechts, NJW 1986, S. 890–896.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Drexel, Ingrid, Europäische Berufsbildungspolitik: Deregulierung, neoliberale Reregulierung und die Folgen - für Alternativen zu EQR und ECVET, in: *Grollmann, Philipp/Spöttl, Georg/Rauner, Felix* (Hrsg.), Europäisierung beruflicher Bildung - eine Gestaltungsaufgabe, 2006, S. 13–33.

Druwe, Ulrich, Mediales Recht als Steuerungsinstrument, in: *Voigt, Rüdiger/Görlitz, Axel* (Hrsg.), Rechtspolitologische Forschungskonzepte, 1988, S. 235–251.

Eckert, Anja, Betätigung staatlicher berufsbildender Schulen in der geförderten Weiterbildung - Bereicherung für die Bildungslandschaft oder Wettbewerbsverzerrung?, R&B 2011, S. 28–32.

Eckert, Christoph, Transparenz im Gesetzgebungsprozess, Das Prinzip der Öffentlichkeit staatslenkender Entscheidungen zwischen Anspruch der Rechtsordnung und Realität, 2004.

Edelstam, Gunilla, Schweden, in: *Bogdandy, Armin von/Cassese, Sabino/Huber, Peter Michael* (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band IV: Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft, 2009, S. 263–296.

Edwardsson, Eva, Domstolspröving av förvaltnigsbesluts lämplighet, in: *Lundin, Anna-Karin/Fernlund, Carl Gustav/Ståhl, Kristina u. a.* (Hrsg.), Regeringsrätten 100 år, 2009, S. 97–106.

Ehmann, Christoph, Auswirkungen des Fernunterrichtsschutzgesetzes (FernUSG), 1982.

Ehmann, Christoph, Individuelle Förderung und Angebotssteuerung, in: *Schlaffke, Winfried/Weiß, Reinhold* (Hrsg.), Streitsache: Finanzierung der Weiterbildung, 1990, S. 25–31.

Ehmann, Christoph, Bildungsfinanzierung: Politische Zuständigkeiten und soziale Benachteiligungen, in: *Barz, Heiner* (Hrsg.), Handbuch Bildungsfinanzierung, 2009, S. 99–112.

Eichenhofer, Eberhard, Soziale Gerechtigkeit, in: *Kluth, Winfried* (Hrsg.), Facetten der Gerechtigkeit, 2010, S. 24–39.

Eicher, Wolfgang (Hrsg.), SGB II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, 3. Aufl. 2013.

Eicher, Wolfgang/Schlegel, Rainer, Sozialgesetzbuch drittes Buch, Kommentar mit Nebenrecht, 1997.

Eikenbusch, Gerhard, Alle sind gleich - aber jeder ist anders…, Erkundungen zur Kultur der Individualisierung und Differenzierung in Schweden, Pädagogik (Beltz) 2003, S. 10–14.

Ellis, Avy/Kauferstein, Michael, Dienstleistungsmanagement, Erfolgreicher Einsatz von prozessorientiertem Service Level Management, 2004.

Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens, Der überforderte Staat, 1994.

Engel, Gerhard, "Bildungsgutscheine" - ein Mosaikstein einer Ordnungsethik des Bildungswesens, Kommentar, in: *Pies, Ingo/Leschke, Martin* (Hrsg.), Milton Friedmans ökonomischer Liberalismus, 2004, S. 98–104.

Engler, Ulla, Die Leistungserbringung in den Sozialgesetzbüchern II, III, VIII und XII im Spannungsverhältnis zum europäischen und nationalen Vergaberecht, 2010.

Ennuschat, Jörg, Grundrecht auf lebenslanges Lernen?, - Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für das lebenslange Lernen, RdJB 2005, S. 193–204.

Ennuschat, Jörg, Förderung freier Weiterbildungseinrichtungen, Unter besonderer Berücksichtigung von deren Kooperation mit Mitveranstaltern, 2010.

Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar, Grundgesetz, 24. Aufl. 01.03.2015.

Erhag, Thomas/Stendahl, Sara, Sweden, in: *Vansteenkiste, Steven/Devetzi, Stamatia/Goyens, Floris* (Hrsg.), Private partners in social insurance, 2001, S. 149–166.

Eriksson, Stefan/Johansson, Per/Langenskiöld, Sophie, Vad är rätt profil för att få ett jobb?, En experimenttell studie av rekryteringsprocessen, 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Erixon, Lennart, Das Rehn-Meidner-Modell: Ein dritter Weg zwischen Keynesianismus und Monetarismus, in: *Riegler, Claudius H.* (Hrsg.), Schweden im Wandel - Entwicklungen, Probleme, Perspektiven, Beiträge zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1999, S. 51–84.

Escher, Norbert, Qualität und Qualitätsmanagement im Gesundheitswesen, in: *Maelicke, Bernd* (Hrsg.), Qualität und Kosten sozialer Dienstleistungen, 1997, S. 47–58.

Ethridge, Marcus E./Percy, Stephen L., A New Kind of Public Policy Encounters Disappointing Results: Implementing Learnfare in Wisconsin, Public Administration Review 53, 1993, S. 340–347.

Europäische Kommission, Adults in formal education, Policies and practice in Europe, 2011.

Eurostat, Classification of learning activities - manual, 2006.

Eurydice, Struktur der europäischen Bildungssysteme 2015/2015: Schematische Diagramme, November 2014.

Evrigenis, Dimitros, Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und das Recht auf Bildung, Europäische Grundrechte-Zeitschrift 1981, S. 637–639.

Expertenausschuss der OECD für wettbewerbsbeschränkende Praktiken, Marktmacht und Recht, Bericht, 1970.

Falck, Oliver, Gutscheine als bildungs- und familienpolitisches Instrument - Milton Friedmans Sozialpolitik, in: *Pies, Ingo/Leschke, Martin* (Hrsg.), Milton Friedmans ökonomischer Liberalismus, 2004, S. 63–85.

Falk, Rüdiger, Wettbewerb in der Weiterbildung - ein Kostenproblem, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (Hrsg.), Mehr Markt in der Weiterbildung, 1988, S. 34–38.

Fall, Sven, Den reformerade Skollagen, 1991.

Farahat, Anuscheh, Kollisionsrechtliche und aufenthaltsrechtliche Perspektiven beim Leistungsausschluss von Unionsbürgern nach § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II, Anmerkungen zum Vorlagebeschluss des Bundessozialgerichts vom 12. Dezember 2013 - B 4 AS 9/13 R, NZS 2014, S. 490–495.

Färber, Gisela, Bildungsreform durch Reform der Bildungsfinanzierung?, in: *Weizsäcker, Robert K. von* (Hrsg.), Schul- und Hochschulorganisation, 2000, S. 165–220.

Färber, Gisela, Bildungsfinanzierung - eine staatliche Aufgabe? Die Perspektive der Finanz- und der Verwaltungswissenschaft, in: *Barz, Heiner* (Hrsg.), Handbuch Bildungsfinanzierung, 2009, S. 135–144.

Faulstich, Peter, 15 Weiterbildung, in: *Cortina, Kai S./Baumert, Jürgen/Leschinsky, Achim u. a.* (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, Strukturen und Entwicklungen im Überblick ; [der neue Bericht des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung], 2008, S. 647–682.

Faulstich, Peter/Gnahs, Dieter/Sauter, Edgar, Systemqualität in der beruflichen Weiterbildung, Fragestellungen, Konsequenzen und Alternativen nach Hartz, 2004.

Faulstich, Peter/Vespermann, Per (Hrsg.), Weiterbildung in den Bundesländern, Materialien und Analysen zu Situation, Strukturen und Perspektiven, 2002.

Fertig, Michael/Osiander, Christopher, Selektivität beim Zugang in Weiterbildungsmaßnahmen, Die Bedeutung individueller und struktureller Faktoren am Beispiel der "Initiative zur Flankierung des Strukturwandels", IAB-Discussion Paper 2012.

Fliess, Sabine, Dienstleistungsmanagement, Kundenintegration gestalten und steuern, 2009.

Folkbildningsrådet, Statsbidrag till folkhögskolor 2013, Kriterier och fördelningsprinciper, 12.12.2012.

Folkbildningsrådet, Statsbidrag till folkhögskolor 2014, Kriterier och fördelningsprinciper, 11.12.2013.

Försäkringskassan, Delbetänkande av Utveckling av lokal samverkan: Styr samverkan - för bättr service för medborgarna (SOU 2008:97), Remissytrande, 27.03.2009.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA)/Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin)/Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas), Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bericht 2006 für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Juni 2006 /2007.

Forslund, Anders/Fröberg, Daniela/Lindqvist, Linus, The Swedish activity guarantee, IFAU Report 2004:4.

Frändberg, Åke, Om rättssäkerhet, in: *Frändberg, Åke* (Hrsg.), Rättsordningens idé, En antologi i allmän rättslära, 2005, S. 283–295.

Frankenberg, Günter, Critical Comparisons: Re-thinking Comparative Law, Harvard International Law Journal 26, 1985, S. 411–455.

Frenz, Walter, Soziale Grundlagen in EUV und AEUV, NZS 2011, S. 81–86.

Fri- och rättighetskommittén, Fri- och rättighetsfrågor Del A, Regeringsformen, 1993.

Friedman, Milton, Capitalism and Freedom, 1962.

Friedman, Milton/Friedman, Rose, Free to choose, A personal statement, 1980.

Fröhlich, Ingmar, Vertragsstrukturen in der Arbeitsverwaltung, 2007.

*Frotscher, Werner/Kramer, Urs/*Frotscher-Kramer, Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, Eine systematische Einführung anhand von Grundfällen, 5. Aufl. 2008.

Frowein, Jochen Abraham/Peukert, Wolfgang, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 2. Aufl. 1996.

Fuchs, Maximilian, Sachleistungs- und Kostenerstattungsprinzip - eine aktuelle Bestandsaufnahme, in: *Becker, Ulrich* (Hrsg.), Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht, 2010, S. 311–337.

Fuchsloch, Christine, Von der Fortbildung und Umschulung zum Bildungsgutschein - zur Entwicklung der beruflichen Bildung im Arbeitsförderungsrecht, in: *Füssel, Hans-Peter/Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), Bildung im Diskurs, Ingo Richter zum 70.Geburtstag, 2008, S. 211–226.

Fukushima, Yoshihiko, Active Labour Market Programmes, Education and Unemployment, Working Papers in Economics, Department of Economics Stockholm 2001, 2001.

Füssel, Hans-Peter, Chancengleichheit - oder: Das überforderte Bildungswesen?, in: *Sylvester, Ina/Sieh, Isabelle/Menz, Margarete u. a.* (Hrsg.), Bildung - Recht - Chancen, Rahmenbedingungen, empirische Analysen und internationale Perspektiven zum Recht auf chancengleiche Bildung, 2009, S. 31–45.

Gabler Kompakt-Lexikon Wirtschaft, 10. Aufl. 2010.

Gagel, Alexander (Hrsg.), Sozialgesetzbuch III, - Arbeitsförderung - mit SGB II - Grundsicherung für Arbeitssuchende, 1. Aufl. 2008.

Gallwas, Hans-Ullrich, Das Grundrecht auf Ausbildung gemäß Art. 128 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung, BayVBl. 1976, S. 385–389.

Gartner, Hermann, Vollbeschäftigung aus Sicht der Arbeitsmarkttheorie, Wie hoch will man springen?, IAB-Forum 2008, S. 9–13.

Geis, Max-Emanuel, Die öffentliche Förderung sozialer Selbsthilfe, Verfassungsrechtliche Grundlagen und verwaltungsrechtliche Ausgestaltung, 1997.

Gernert, Wolfgang, Das Recht der Erwachsenenbildung als Weiterbildung, Voraussetzungen, Realität und Tendenzen, 1975.

Gonon, Philipp, Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung, Eine Bilanz, ZfPäd / Beiheft 2008, S. 96–107.

Gori, Gisella, Towards an EU right to education, 2001.

Gosch, Dietmar (Hrsg.), Körperschaftsteuergesetz, 3. Aufl. 2015.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Gould, Arthur, Developments in Swedish social policy, Resisting Dionysus, [Nachdr.]. 2001.

Granlund, Fredrik/Bottany, Peter/Fotovati, Saeid, Maktdelning och Normkontroll, studentuppsats Harnösand/Sundsvall/Östersund 2008.

Grant, Ruth Weissbourd, Strings attached, Untangling the ethics of incentives, 2011.

Green-Pedersen, Christoffer, New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses, Governance 15, 2002, S. 271–294.

Greinert, Wolf-Dietrich, Vom Staat zum Markt - die Fragwürdigkeit europäischer Berufsbildungspolitik im Hinblick auf die Perspektiven einer notwendigen Berufsbildungsreform in der Bundesrepublik, RdJB 2006, S. 448–459.

Grienberger-Zingerle, Maria, Kooperative Instrumente der Arbeitsverwaltungen in England und Deutschland, Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Jobseeker's Agreement und der Eingliederungsvereinbarung im Zweiten und Dritten Buch Sozialgesetzbuch, 2009.

Groß, Thomas, § 13 Die Verwaltungsorganisation als Teil organisierter Staatlichkeit, in: *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Assmann, Eberhard/Vosskuhle, Andreas* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation, 2. Aufl., 2012, S. 905–952.

Gruber, Thomas/Sabbagh, Helena, Europäische Standards für die Qualitätssicherung in der beruflichen Bildung und ihre nationale Umsetzung, BWP 2013, S. 30–33.

Grzeszick, Bernd, Wohlfahrt zwischen Staat und Markt, Korporatismus, Transparenz und Wettbewerb im Dritten Sektor, 2010.

Gustafsson, Håkan, Rättens polyvalens, En rättsvetenskaplig studie av sociala rättigheter och rättssäkerhet, 2002.

Gustafsson, Håkan, Taking social rights seriously (I), Om sociala rättigheters status, TfR 2005, S. 439–490.

Gustafsson, Håkan, Taking Social Rights Seriously (II), Den handikappade lagen, Retfærd 30, 2007, S. 38–68.

Gustafsson, Ingrid/Tamm Hallström, Kristina, Ackreditering, in: *Johansson, Vicki/Lindgren, Lena* (Hrsg.), Uppdrag offentlig granskning, 2013, S. 107–126.

Häberle, Peter, "Leistungsrecht" im sozialen Rechtsstaat, in: *Hablitzel, Hans/Wollenschläger, Michael* (Hrsg.), Recht und Staat, Festschrift für Günther Küchenhoff zum 65. Geburtstag am 21. 8. 1972, 1972, S. 453–474.

Hänlein, Andreas, Anmerkung zum Urteil des BSG vom 18.5.2010 - B7 AL 22/09 R, SGb 2011, S. 333–336.

Hänlein, Andreas, Vergabe in der Arbeitsförderung, in: Beschaffung von Sozialleistungen durch Vergabe, Bundestagung des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V., 3./4. November 2010 in Nürnberg, 2011, SDSRV, Bd. 60 (2011), S. 111–135.

Hänlein, Andreas, Zur Kodifikation des Leistungserbringungsrechts im SGB III, in: *Bieback, Karl-Jürgen/Fuchsloch, Christine/Kohte, Wolfhard* (Hrsg.), Arbeitsmarktpolitik und Sozialrecht, Zu Ehren von Alexander Gagel, 2011, S. 165–182.

Hansson, Lennart, Att följa upp verksamhet, 2012.

Hardes, Manfred, Förderung der beruflichen Weiterbildung im Justizvollzug nach den Vorschriften des SGB III (früher AFG), Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 1998, S. 147–150.

Harke, Dietrich/Sauter, Edgar, Qualitätsförderung der AFG-geförderten Weiterbildung, - Konzept und Umsetzung, in: *Meifort, Barbara/Sauter, Edgar* (Hrsg.), Qualität in der beruflichen Weiterbildung, Ergebnisse eines Workshops des Bundesinstituts für Berufsbildung 27./28. Juni 1990, 1991, S. 18–37.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Harkman, Anders/Mikkonen, Maria/Okeke, Susanna, En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin, 2010.

Harris, David/Darcy, John, The European Social Charter, 2. Aufl. 2001.

Hartz, Stefanie/Schrader, Josef, Steuerung und Organisation in der Weiterbildung - ein vernachlässigtes Thema?, in: *Hartz, Stefanie/Schrader, Josef* (Hrsg.), Steuerung und Organisation in der Weiterbildung, 2008, S. 9–30.

Harvey, Lee/Green, Diana, Qualität definieren, Fünf unterschiedliche Ansätze, ZfPäd / Beiheft 2000, S. 17–39.

Hatje, Armin, Demokratie als Wettbewerbsordnung: 1. Bericht, in: *Engel, Christoph* (Hrsg.), Gemeinwohl durch Wettbewerb?, Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Graz vom 7. bis 10. Oktober 2009, VVDStRL 69, 2010, S. 135–167.

Hauck, Peter, Auswirkungen der Zweitstudienentscheidung des BVerfG in der Praxis, NVwZ 1984, S. 419–422.

Haverkate, Görg, Finanzierung durch institutionelle oder personenbezogene Förderung, in: *Schulin, Bertram* (Hrsg.), Institutionelle Förderung im Sozialrecht, Subventionen und Zuwendungen, 1998, S. 89–104.

Hebeler, Timo, § 31 Ausbildungsförderung, in: *Von Maydell, Bernd/Ruland, Franz/Becker, Ulrich* (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 5. Aufl., 2012, S. 1380–1410.

Heckscher, Gunnar, Constitutional Safeguards for Civil Rights and Freedoms in Sweden, in: Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission (Hrsg.), Menschenrecht und Menschenbild in den Verfassungen Schwedens, Deutschlands und Österreichs, Ethische Grundlagen und praktische Folgerungen: Vorträge und Diskussionsbeiträge auf der Arbeitstagung vom 12.-14. Juni 1982 in Stockholm, 1983, S. 29–44.

Heinemann, Alisha M. B., Teilnahme an Weiterbildung in der Migrationsgesellschaft, Perspektiven deutscher Frauen mit "Migrationshintergrund", 2014.

Heinemann, Daniela, Die Erbringung sozialer Dienstleistungen durch Dritte nach deutschem und europäischem Vergaberecht, 2009.

Heintzen, Markus, Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung, Zweiter Beratungsgegenstand: Öffentliche Gemeinwohlverantwortung im Wandel 1. Bericht, in: *Herdegen, Matthias/Morlok, Martin* (Hrsg.), Leistungsgrenzen des Verfassungsrechts, Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?: Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in St. Gallen vom 1. bis 5. Oktober 2002, VVDStRL 62, 2003, S. 220–265.

Heister, Michael/Liebscher, Sandra M.L., Qualitätssicherung von Weiterbildungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit von 1969 bis heute, in: *Mülheims, Laurenz/Hummel, Karin/Peters-Lange, Susanne u. a.* (Hrsg.), Handbuch Sozialversicherungswissenschaft, 2015, S. 555–571.

Heldrich, Andreas, Sozialwissenschaftliche Aspekte der Rechtsvergleichung (1970), in: *Drobnig, Ulrich* (Hrsg.), Rechtssoziologie und Rechtsvergleichung, 1977, S. 178–192.

Hellwig, Silke, Zur Vereinbarkeit von Competency-Based Training (CBT) und Berufsprinzip, Konzepte der Berufsbildung im Vergleich, 2008.

Hendler, Reinhard, Die Universität im Zeichen von Ökonomisierung und Internationalisierung, 1. Bericht, in: Hufen, Friedhelm (Red.); Kultur und Wissenschaft, Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Frankfurt am Main vom 5. bis 8. Oktober 2005, VVDStRL 65, 2006, S. 238–2737.

Hengstschläger, Johannes, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, 1. Bericht, in: *Bothe, Michael/Dittmann, Armin/Mantl, Wolfgang u. a.* (Hrsg.), Erziehungsauftrag und Erziehungsmaßstab der Schule im freiheitlichen Verfassungsstaat, Privatisierung von Verwaltungsaufgaben, Berichte und

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Halle, Saale vom 5. bis 8. Oktober 1994, 1995, VVDStRL 54, S. 165–203.

Henke, Horst-Eberhard, Die Leistung, Grundvorgang des sozialen Lebens und Grundbegriff des Schuldrechts, 1991.

Henke, Norbert, Welche Förderungsmöglichkeiten hält das Arbeitsförderungsgesetz für Arbeitgeber bereit?, NZS 1992, S. 121–129.

Herdegen, Matthias, Der Europäische Qualifikationsrahmen für lebenslanges Lernen, - Rechtswirkungen der Empfehlung und Umsetzung im deutschen Recht -, Rechtsgutachten im Auftrag des BMBF, 28.10.2009.

Herzog, Roman/Herdegen, Matthias/Scholz, Rupert/Klein, Hans H. (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 53. Aufl. 1958/2009.

Hetmeier, Heinz-Werner/Buschle, Nicole/Schmidt, Arne, Bildungsfinanzbericht 2014, Dezember 2014.

Hetmeier, Heinz-Werner/Schmidt, Arne/Vogel, Silvia/Buschle, Nicole, Bildungsfinanzbericht 2015, Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2015.

Hettne, Jörgen, Subsidiaritetsprincipen, Juridisk granskning eller politisk kontroll?, 2003.

Heyen, Erk Volkmar, Kultur und Identität in der europäischen Verwaltungsrechtsvergleichung - mit Blick auf Frankreich und Schweden, Vortrag gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin am 26. Januar 2000, 2000.

Heyer, Gerd/Koch, Susanne/Stephan, Gesine/Wolff, Joachim, Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, ZAF 45, 2012, S. 41–62.

Heymann, Klaus-Dieter/Stein, Ekkehart, Das Recht auf Bildung, Dargestellt am Beispiel der Schulbildung, AöR 97, 1972, S. 185–232.

Hochschulrektorenkonferenz, Zur Weiterentwicklung des Deutschen Qualifikationsrahmens (DQR), Empfehlung des HRK-Senats vom 23.2.2010, 23.2.2010.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Tendenzen in der Verwaltungsrechtsentwicklung, DÖV 50, 1997, S. 433–442.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff moderner Staatlichkeit, in: *Kirchhof, Paul/Lehner, Moris/Raupach, Arndt u. a.* (Hrsg.), Staaten und Steuern, Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, 2000, S. 47–64.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, Governance im Gewährleistungsstaat, Vom Nutzen der Governance-Perspektive für die Rechtswissenschaft, in: *Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), Governance-Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2. Aufl., 2006, S. 195–219.

Hoffmann-Riem, Wolfgang, § 33 Rechtsformen, Handlungsformen, Bewirkungsformen, in: *Albers, Marion/Baer, Susanne/Hoffmann-Riem, Wolfgang* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, 2. Aufl., 2012, S. 943–1024.

Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen, 1996.

Hofmann, Rainer, Landesbericht Schweden, in: *Frowein, Jochen Abr.* (Hrsg.), Die Kontrolldichte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung, 1993, S. 105–120.

Högskolan Dalarna, Riktlinjer för uppdragsutbildning vid Högskolan Dalarna, 02.02.2010.

Högskoleverket, Uppdragsutbildning - en vägledning, Tillsynsrapport, November 2003.

Högskoleverket, Vilka universitet och högskolor har utbildningsbolag för uppdragsutbildning?, En kartläggning, 2005.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Högskoleverket/Statistiska centralbyrån, Universitet och högskolor, Utländsk bakgrund för studenter och doktorander 2010/11, 24. 05. 2012.

Holmberg, Erik/Stjernquist, Nils/Isberg, Magnus/Eliason, Marianne/Regner, Göran, Grundlagarna, Regeringsformen, Successionsordningen, Riksdagsordningen, 3. Aufl. 2012.

Holmberg, Erik/Stjernquist, Nils/Isberg, Magnus/Regner, Göran, Vår författning, 13. Aufl. 2003.

Holthaus, Tim, Die Berücksichtigung von Bildungskosten im Einkommensteuerrecht, Eine einkommensteuersystematische und steuerverfassungsrechtliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Bologna-Prozesses, 2011.

Hoppe, Werner, Planung und Pläne in der verfassungsgerichtlichen Kontrolle, in: *Starck, Christian* (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz, Festgabe aus Anlaß des 25jährigen Bestehens des Bundesverfassungsgerichts, Band 1. Verfassungsgerichtsbarkeit, 1976, S. 663–714.

Hoppe, Werner, Institutionelle Förderung nach dem Arbeitsförderungsgesetz, Leistungen für Einrichtungen im Rahmen vorbeugender Arbeitsmarktpolitik, SF 1979, S. 156–163.

Hoppe, Werner, § 71 Planung, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Das Handeln des Staates, Band III, 1988, S. 653–716.

Hufen, Friedhelm, Berufsfreiheit - Erinnerung an ein Grundrecht, NJW 1994, S. 2913–2922.

Hufen, Friedhelm, Der verfassungsrechtliche Rahmen des Berufsbildungsrechts nach dem Grundgesetz, RdJB 2003, S. 58–68.

Hummelsheim, Stefan/Timmermann, Dieter, Bildungsökonomie, in: *Tippelt, Rudolf/Schmidt, Bernhard* (Hrsg.), Handbuch Bildungsforschung, 3. Aufl., 2010, S. 93–134.

Igl, Gerhard/Welti, Felix, Sozialrecht, Ein Studienbuch, 8. Aufl. 2007.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB, Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, 2011.

Ipsen, Knut, § 92 Subventionen, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Finanzverfassung - Bundesstaatliche Ordnung, Band IV, 1990, S. 357–394.

Ipsen, Knut, 11. Kapitel: Individualschutz im Völkerrecht, in: *Ipsen, Knut* (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl., 2004, S. 771–815.

Isensee, Josef, § 57 Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Das Handeln des Staates, Band III, 1988, S. 3–82.

Isensee, Josef, § 115 Grundrechtsvoraussetzungen und Verfassungserwartungen an die Grundrechtsausübung, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Allgemeine Grundrechtslehren, Band V, 1992, S. 353–484.

Ismer, Roland, Bildungsaufwand im Steuerrecht, Zum System der Besteuerung von Humankapitalinvestitionen, 2006.

Jacobs, Francis Geoffrey/White, Robin C. A., The European Convention on Human Rights, 2. Aufl. 1996.

Jann, Werner, Staatliche Programme und "Verwaltungskultur", Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Grossbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, 1983.

Jansen, Dorothea, Einführung in die Netzwerkanalyse, Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele, 2. Aufl. 2003.

Jarass, Hans D., Zum Grundrecht auf Bildung und Ausbildung, DÖV 1995, S. 674–679.

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 13. Aufl. 2014.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Jessop, Bob, A Cultural Political Economy of Competitiveness and its Implications for Higher Education, in: *Jessop, Bob/Fairclough, Norman/Wodak, Ruth* (Hrsg.), Education and the knowledge based economy in Europe, 2008, S. 13–40.

Jobring, Ove/Svensson, Ingemar, Vuxnas lärande i Sverige - Utvecklingstendenser och visioner, En översikt och problematisering av vuxen- och vidareutbildningens situation i Sverige, 01.07.2009.

Jochem, Sven, Skandinavische Beschäftigungspolitik - Stärken und Schwächen im internationalen Vergleich, WSI-Mitteilungen 2009, S. 3–9.

Johnson, G. E./Layard, P. R. G., The Natural Rate of Unemployment: Explanation and Policy, in: *Ashenfelter, Orley/Layard, Richard* (Hrsg.), Handbook of labor economics, Volume 1, 1986, S. 921–999.

Junesjö, Kurt, Offentlig upphandling, Effektivisering eller social dumping?, 2000.

Jürgens, Olaf, Armut trotz Erwerbsfähigkeit, Sozialhilfebezug von Erwerbsfähigen in europäischen Städten, 2008.

Kahl, Wolfgang, Die rechtliche Bedeutung der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, Jura 24, 2002, S. 721–729.

Kaltenbach, Tobias, Qualitätsmanagement im Krankenhaus, Qualitäts- und Effizienzsteigerung auf der Grundlage des Total Quality Management, 2. Aufl. 1993.

Kaltenborn, Bruno/Wielage, Nina/von Bothmer, Anna/Henkel, Anna Iris, Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung - ein europäischer Vergleich, Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, Dezember 2010.

Kapellmann, Klaus Dieter/Messerschmidt, Burkhard (Hrsg.), VOB, Teile A und B, Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen mit Vergabeverordnung (VgV), 4. Aufl. 2013.

Karpen, Ulrich, Rechtsfragen des lebenslangen Lernens, Eine vergleichende Untersuchung zum deutschen, französischen, englischen und amerikanischen Verfassungsrecht, 1979.

Kaufmann, Franz-Xaver, Sozialpolitisches Denken im Horizont der Differenz von Staat und Gesellschaft – Die deutsche Tradition, in: *Masuch, Peter/Spellbrink, Wolfgang/Becker, Ulrich u. a.* (Hrsg.), Denkschrift 60 Jahre Bundessozialgericht, Eigenheiten und Zukunft von Sozialpolitik und Sozialrecht, 2014, S. 21–46.

Keller, Berndt/Seifert, Hartmut, Flexicurity: Ein europäisches Konzept und seine nationale Umsetzung, WISO direkt 2008, S. 1–4.

Kemmerer, Alexandra, Der normative Knoten. Über Recht und Politik im Netz der Netzwerke, in: *Boysen, Sigrid/Bühring, Ferry/Franzius, Claudio u. a.* (Hrsg.), Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht, Tagung der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten, 2007, S. 195–224.

Kersten, Jens, Governance in der Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft, in: *Grande, Edgar/May, Stefan* (Hrsg.), Perspektiven der Governance-Forschung, 2009, S. 45–60.

Kersten, Jens/Lenski, Sophie-Charlotte, Die Entwicklungsfunktion des allgemeinen Verwaltungsrechts, Die Verwaltung 42, 2009, S. 501–534.

Kirchhof, Paul, § 124 Der allgemeine Gleichheitssatz, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Allgemeine Grundrechtslehren, Band V, 1992, S. 837–972.

Kirchhof, Paul (Hrsg.), Einkommensteuergesetz, Kommentar, 15. Aufl. 2016.

Kischel, Uwe, Entschädigungsansprüche für Eigentumsbeeinträchtigungen, - Zur Systematik im Staatshaftungsrecht -, VerwArch 97, 2006, S. 450–481.

Kischel, Uwe, Rechtsvergleichung, 2015.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Kistler, Ernst, Demografie und Arbeitsmarkt - Anforderungen an die Weiterbildung, in: *Loebe, Herbert/Severing, Eckart* (Hrsg.), Weiterbildung auf dem Prüfstand, Mehr Innovation und Integration durch neue Wege der Qualifizierung, 2006, S. 115–128.

Klein, Friedrich, Zum Recht auf Erziehung und Bildung, in: *Klein, Friedrich/Fabricius, Fritz* (Hrsg.), Das Recht auf Bildung und seine Verwirklichung im Ballungsraum, 1969, S. 7–28.

Klerks, Uwe, Die Abgrenzung von Ausbildung und Weiterbildung, ASR 2013, S. 209–219.

Klie, Thomas, Qualitätssicherung und Pflegeversicherung - Eine Einführung, in: *Klie, Thomas* (Hrsg.), Pflegeversicherung und Qualitätssicherung in der Pflege, 2. Aufl., 1996, S. 1–14.

Klieme, Eckhard/Tippelt, Rudolf, Qualitätssicherung im Bildungswesen. Eine aktuelle Zwischenbilanz, ZfPäd / Beiheft 2008, S. 7–13.

Knauff, Matthias, Gewährleistungsstaatlichkeit in Krisenzeiten: Der Gewährleistungsstaat in der Krise?, DÖV 2009, S. 581–585.

Knopp, Lothar, Föderalismusreform - zurück zur Kleinstaaterei?, An den Beispielen des Hochschul-, Bildungs- und Beamtenrechts, NVwZ 2006, S. 1216–1220.

Köbl, Ursula, Einführung zu Begrifflichkeit, Entwicklungstendenzen und offenen Fragen, in: *Köbl, Ursula/Brünner, Frank* (Hrsg.), Abschied von der Objektförderung?, Die Finanzierung der Investitionskosten von Einrichtungen nach SGB XI und BSHG; Gemeinsame Tagung des Deutschen Caritasverbandes e.V. und des Instituts für Sozialversicherungsrecht an der Universität Freiburg am 23. Oktober 2003, 2004, S. 9–17.

Konkurrensverket, Upphandlingsreglerna - en introduktion, Februar 2012.

Konkurrensverket, Valfrihetssystem inom Arbetsförmedlingen, Oktober 2013.

Konle-Seidl, Regina, Make further vocational training pay, Possibilities and limits of promoting transitions by Public Employment Services (PES), 2010.

Korioth, Stefan, § 44 Finanzen, in: *Hoffmann-Riem, Wolfgang* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, 2. Aufl., 2013.

Koscheck, Stefan/Müller, Normann/Walter, Marcel, Bestandsaufnahme und Konsistenzprüfung beruflicher Weiterbildungsförderung auf Bundes- und Länderebene, Band 12 der Reihe Berufsbildungsforschung, 2011.

Krage, Carsten, Einführung in das schwedische Kommunalrecht, Ein Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland, 1990.

Krahmer, Utz/Trenk-Hinterberger, Peter (Hrsg.), Sozialgesetzbuch I, Allgemeiner Teil, 3. Aufl. 2014.

Kremer, Manfred, Berufsprinzip sichert Qualitätsanspruch der Ausbildung, Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 2005, S. 3–6.

Kretschmer, Hans-Jürgen, Der Vorbehalt des Gesetzes im Sozialversicherungsrecht, Diss Berlin 1983.

Krickhahn, Wolfgang, Strategisches Qualitätsmanagement und die Zertifizierung von Qualitätsmanagementsystemen nach ISO 9000 ff in der beruflichen Weiterbildung, in: *Maelicke, Bernd* (Hrsg.), Qualität und Kosten sozialer Dienstleistungen, 1997, S. 69–82.

Kröger, Martin/Rösler, Hannes, Grenzen und Chancen des Rechts zur Steuerung des Arbeitsmarkts, ZRP 2001, S. 473–475.

Krug, Peter, Qualität in der Weiterbildung, Stand: September 2006, in: *Krug, Peter/Nuissl, Ekkehard* (Hrsg.), Praxishandbuch WeiterbildungsRecht, [Fachwissen und Rechtsquellen für das Management von Bildungseinrichtungen], 2004, S. 1–124.

Krug, Peter/Nuissl, Ekkehard (Hrsg.), Praxishandbuch WeiterbildungsRecht, [Fachwissen und Rechtsquellen für das Management von Bildungseinrichtungen], 2004.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Krüger, Thomas, Es geht auch ohne Weiterbildungsgesetz - Das Modell "Weiterbildung Hamburg e.V.", in: *Melms, Brigitte* (Hrsg.), Relevanz rechtlicher Regelungen für die Qualitätssicherung der Weiterbildung auf Ebene der Länder in der Bundesrepublik Deutschland, 2002, S. 390–396.

Kruppe, Thomas, Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, SF 2009, S. 9–19.

Kübeck, Delia, Alltag in Schweden, Auswandern, Leben und Arbeiten, Jenseits von Bullerbü - ein praktischer Ratgeber für alle Neuankömmlinge, 2. Aufl. 2010.

Kues, Nikolaus von, Philosphisch-theologische Schriften, Band 1, Herausgegeben und eingeführt von Leo Gabriel, übersetzt und kommentiert von Dietlind und Wilhelm Dupré, 1964.

Kuhlenkamp, Detlef, Weiterbildung als Teil öffentlicher Wohlfahrt?, REPORT Literatur- und Forschungsreport Weiterbildung 2003, S. 25–41.

Kuhlenkamp, Detlef, Trennt das Weiterbildungsrecht allgemeine und berufliche Weiterbildung?, REPORT Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 30, 2007, S. 9–20.

Kumlien, Mats/Modéer, Kjell Åke, Staat, Verwaltung und Verwaltungsrecht: Schweden, in: *Bogdandy, Armin von/Cassese, Sabino/Huber, Peter M.* (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band III: Verwaltungsrecht in Europa: Grundlagen, 2009, S. 271–311.

Kumlin, Staffan/Rothstein, Bo, Staten och det sociala kapitalet, in: *Pierre, Jon/Rothstein, Bo* (Hrsg.), Välfärdsstat i otakt, Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter, 2003, S. 146–168.

Kunig, Philip, Zweiter Abschnitt: Völkerrecht und staatliches Recht, in: *Vitzthum, Wolfgang Graf* (Hrsg.), Völkerrecht, 5. Aufl., 2010, S. 73–146.

Kunze, Klarissa Theresa, Der Mythos von der Chancengleichheit, Wie der Habitus die berufliche und soziale Laufbahn bestimmt, 2008.

Kuper, Harm/Schrader, Josef, Stichwort: Weiterbildung im Spiegel empirischer Bildungsforschung, ZfE 2013, S. 7–28.

Kylhammar, Martin, Jantelagen och grönköpingslagen, in: *Björnsson, Anders* (Hrsg.), Det evigt mänskliga, Humanismen inför 2000-talet, 1996, S. 204–225.

Lahusen, Benjamin, Alles Recht geht vom Volksgeist aus, Friedrich Carl von Savigny und die moderne Rechtswissenschaft, 2013.

Lakies, Thomas/Malottke, Annette (Hrsg.), Berufsbildungsgesetz, BBiG, 4. Aufl. 2011.

Lakies, Thomas/Nehls, Hermann (Hrsg.), Berufsbildungsgesetz, Basiskommentar zum BBiG, 2. Aufl. 2009.

Lakies, Thomas/Nehls, Hermann, Berufsbildungsgesetz, Basiskommentar zum BBiG, 3. Aufl. 2013.

Lampert, Heinz/Althammer, Jörg, Lehrbuch der Sozialpolitik, 8. Aufl. 2007.

Lando, Ole, Nordic Countries, a Legal Family? A Diagnosis and a Prognosis, Global Jurist Advances 1, 2001.

Lando, Ole, Scandinavian Law in Practical Implication: Characteristic Features, Solutions of International Interest, Social Dimension, in: *Wahlgren, Peter* (Hrsg.), What is Scandinavian law?, Social private law, 2007, S. 158–162.

Lange, Andreas, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der freien Träger der Erwachsenenbildung, Dissertation Köln 1977.

Lange, Hartmut, Sozialrecht und Vergaberecht, Die Anwendbarkeit des Kartellvergaberechts auf Sozialleistungsträger bei der sozialrechtlichen Leistungserbringung durch Dritte, 2011.

Langenfeld, Christine, Das Recht auf Bildung in der Europäischen Menschenrechtskonvention, RdJB 2007, S. 412–429.

Langhorst, Kristine/Schwill, Meike, Grundlagen, in: *Krüger, Rolf* (Hrsg.), Sozialberatung, 2011, S. 14–83.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Laubenthal, Klaus, Strafvollzug, Strafvollzug 2011.

Leber, Wolfgang/Pfeiffer, Peter, Krankenhausfinanzierung, Zentrale Fragestellungen und ihre Lösungen, 2011.

Lehner, Moris, Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, Bausteine zu einem Verfassungsrecht des sozialen Steuerstaates, 1993.

Lehrberg, Bert, Praktisk juridisk metod, 2010.

Leible, Stefan/Schlachter, Monika, Verbraucherschutz in der Aus- und Weiterbildung, Forschungsauftrag Gs. 514-33.93/04HS029, 2007.

Leisner, Walter, Marktoffenes Verfassungsrecht, in: *Ziemske, Burkhardt* (Hrsg.), Staatsphilosophie und Rechtspolitik, Festschrift für Martin Kriele zum 65. Geburtstag, 1997, S. 253–269.

Leitherer, Stephan (Hrsg.), Kasseler Kommentar Sozialversicherungsrecht, 2014.

Lenaerts, Koen/Smijter, Eddy de, A "Bill of Rights" for the European Union, CML Rev. 38, 2001, S. 271–300.

Lenski, Sophie-Charlotte, Öffentliches Kulturrecht, Materielle und immaterielle Kulturwerke zwischen Schutz, Förderung und Wertschöpfung, 2013.

Lenze, Anne, Die Gewährleistung des Existenzminimums von Kindern im föderalen System, NZS 2010, S. 534–540.

Lenzen, Dieter, Eine neue Chance für die Bildung?, APuZ 2009, S. 6–9.

Lepsius, Oliver, Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik, 1999.

Liljeberg, Linus/Martinson, Sara/Thelander, Jonas, Jobb- och utvecklingsgarantin, Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?, 2013.

Lindner, Josef Franz/Möstl, Markus/Wolff, Heinrich Amadeus (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2009.

Losch, Bernhard, Ordnungsgrundsätze der Weiterbildung, 1988.

Losch, Bernhard, Rechtsprobleme kommunaler Volkshochschulen, DÖV 1988, S. 445–453.

Lücke, Jörg, Der additive Grundrechtseingriff sowie das Verbot der übermäßigen Gesamtbelastung des Bürgers, DVBl. 2001, S. 1469–1478.

Lüdemann, Jörn, Netzwerke, Öffentliches Recht und Rezeptionstheorie, in: *Boysen, Sigrid/Bühring, Ferry/Franzius, Claudio u. a.* (Hrsg.), Netzwerke, 47. Assistententagung Öffentliches Recht, Tagung der wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, wissenschaftlichen Assistentinnen und Assistenten, 2007, S. 266–288.

Luhmann, Niklas, Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie, 1987.

Luhmann, Niklas, Das Recht der Gesellschaft, 2002.

Luna, Xavier de/Forslund, Anders/Liljeberg, Linus, Effekter av yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning för deltagare under perioden 2002-04, IFAU Rapport 2008.

Lundh Nilsson, Fay, Den svenska folkhögskolans yrkesinriktade utbildningar 1868-1940, in: *Lundh Nilsson, Fay/Nilsson, Anders/Korsgaard, Ove* (Hrsg.), Två sidor av samma mynt?, Folkbildning och yrkesutbildning vid de nordiska folkhögskolorna, 2010, S. 81–110.

Lundin, Martin, Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken, 2008.

Lundin, Martin, Arbetsmarknadspolitik - om privata komplement till arbetsförmedlingen, in: *Hartmann, Laura* (Hrsg.), Konkurrensens konsekvenser, Vad händer med svensk välfärd?, 2. Aufl., 2011, S. 146–180.

Lundin, Martin, Marknaden för arbetsmarknadspolitik: om privata komplement till Arbetsförmedlingen, 2011.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Lundin, Martin/Thelander, Jonas, Ner och upp - decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995-2010, 2012.

Mächtle, Thomas/Witthaus, Udo, Funktionen und Potentiale von Bildungstests, Eine Einschätzung zum Nutzen von Tests für Weiterbildungsinteressierte im Kontext anderer Qualitätsentwicklungskonzepte, in: *Balli, Christel/Krekel, Elisabeth M./Sauter, Edgar* (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung - wo steht die Praxis?, 2004, S. 61–88.

Madell, Tom-Erik, Det allmänna som avtalspart, Särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar, 1998.

Mann, Thomas, Die Akkreditierung von Studiengängen - Ein Drahtseilakt zwischen Wissenschaftsfreiheit und demokratischer Legitimation, in: *Heinig, Hans Michael/Langenfeld, Christine/Mann, Thomas u. a.* (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Wissenschaftsrechts, Arbeitstagung anlässlich der Eröffnung des Instituts für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen, 10. und 11. Juli 2008, 2011, S. 69–89.

Mannelqvist, Ruth/Enqvist, Lena, Myndighetsnormering eller när rätt blir orätt, JT 23, 2013-14, S. 324–338.

Marcusson, Lena, Förvaltningsrättens rättssäkerhetstankande, Förvaltningsrättslig tidskrift 2010, S. 241–254.

Marcusson, Lena, § 82 Schweden, in: *Bogdandy, Armin von/Huber, Peter M.* (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band V, Verwaltungsrecht in Europa: Grundzüge, 2014, S. 631–670.

Martiny, Dieter, Rechtskultur - Berührungspunkte zwischen Rechtssoziologie und Rechtsvergleichung, in: *Brand, Jürgen/Strempel, Dieter* (Hrsg.), Soziologie des Rechts, Festschrift für Erhard Blankenburg zum 60. Geburtstag, 1998, S. 421–430.

Mauer, Jutta, Rechtliche Aspekte der Bildungsfreistellung, 1992.

Maunz, Theodor, Der Bildungsanspruch in verfassungsrechtlicher Sicht, in: *Hablitzel, Hans/Wollenschläger, Michael* (Hrsg.), Recht und Staat, Festschrift für Günther Küchenhoff zum 65. Geburtstag am 21. 8. 1972, 1972, S. 605–616.

Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011.

Von Maydell, Bernd Baron von, § 1 Zur Einführung: Das Sozialrecht und seine Stellung im Gesamtsystem unserer Wirtschafts- und Rechtsordnung, in: *Von Maydell, Bernd/Ruland, Franz/Becker, Ulrich* (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch, 5. Aufl., 2012, S. 47–66.

Von Maydell, Bernd von, Sozialpolitik und Rechtsvergleich, in: *Ruland, Franz/Von Maydell, Bernd Baron von/Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag, 1998, S. 591–608.

Mayntz, Renate, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate u. a.* (Hrsg.), Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1987, S. 89–110.

Mayntz, Renate, Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), Soziale Dynamik und politische Steuerung, Theoretische und methodologische Überlegungen, 1997, S. 186–208.

Mayntz, Renate, Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: *Schuppert, Gunnar Folke* (Hrsg.), Governance-Forschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, 2. Aufl., 2006, S. 11–20.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, 1995, S. 39–72.

Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, 1995, S. 9–38.

Meder, Stephan, Rechtsgeschichte, Eine Einführung, 5. Aufl. 2014.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Meder, Theodor, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Handkommentar, 4. Aufl. 1992.

Meder, Theodor (Begr.)/Brechmann, Winfried, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 5. Aufl. 2014.

Meifort, Barbara/Sauter, Edgar, Qualität in der beruflichen Weiterbildung: Entwicklung und Stand der Qualitätsdiskussion in der AFG-geförderten Weiterbildung, in: *Meifort, Barbara/Sauter, Edgar* (Hrsg.), Qualität in der beruflichen Weiterbildung, Ergebnisse eines Workshops des Bundesinstituts für Berufsbildung 27./28. Juni 1990, 1991, S. 9–17.

Meisel, Klaus, Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung - konkret, in: *Küchler, Felicitas von/Meisel, Klaus* (Hrsg.), Herausforderung Qualität, Dokumentation der Fachtagung "Qualitätssicherung in der Weiterbildung" vom 2.-3. November 1999, 2000, S. 9–15.

Meisel, Klaus, Qualitätsentwicklung im Aufbruch, in: *Heinold-Krug, Eva/Meisel, Klaus* (Hrsg.), Qualität entwickeln - Weiterbildung gestalten, Handlungsfelder der Qualitätsentwicklung, 2002, S. 9–19.

Melander, Göran, Flüchtlinge in Schweden, in: *Barwig, Klaus/Lörcher, Klaus/Schumacher, Christoph* (Hrsg.), Asylrecht im Binnenmarkt, Die europäische Dimension des Rechts auf Asyl, 1989, S. 205–210.

Mendolicchio, Concetta/Rhein, Thomas, Wo sich Bildung für Frauen mehr lohnt als für Männer, Ländervergleich in Westeuropa, IAB-Kurzbericht, 2012/5.

Merchel, Joachim, Qualitätsmanagement in der sozialen Arbeit, Eine Einführung, 3. Aufl. 2010.

Meyer, Jürgen (Hrsg.), Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 4. Aufl. 2014.

Meyer, Susanne, Akkreditierungssystem verfassungswidrig?, NVwZ 2010, S. 1010–1013.

Michaels, Ralf, The Functional Method of Comparative Law, in: *Reimann, Mathias* (Hrsg.), The Oxford handbook of comparative law, 2006, S. 339–382.

Ministry of Education and Research, Structures of Education and Training Systems in Europe: Sweden, Eurydice, Cedefop, 2009/10.

Modéer, Kjell Å., Young Men Go West!, Nordiska jurister, deras studieresor till efterkrigstidens U.S.A. och den rättskultur de mötte, in: *Flodgren, Boel/Gorton, Lars/Nyström, Birgitta u. a.* (Hrsg.), Vänbok till Axel Adlercreutz, 2007, S. 309–325.

Möllers, Christoph, Staat als Argument, 2. Aufl. 2011.

Montag, Frank/Säcker, Franz Jürgen, Münchener Kommentar zum Europäischen und Deutschen Wettbewerbsrecht (Kartellrecht), Band 3 Beihilfen- und Vergaberecht, 2011.

Morus, Thomas, Utopia, 1973.

Mrozynski, Peter, SGB IX, 2011.

Mrozynski, Peter, Sozialgesetzbuch, Allgemeiner Teil, SGB I, Kommentar, 5. Aufl. 2014.

Müller, Friedrich/Pieroth, Bodo/Fohmann, Lothar, Leistungsrechte im Normbereich einer Freiheitsgarantie, Untersucht an der staatlichen Förderung Freier Schulen, 1982.

Müller, Walter/Pollak, Reinhard/Reimer, David/Schindler, Steffen, Hochschulbildung und soziale Ungleichheit, in: *Becker, Rolf* (Hrsg.), Lehrbuch der Bildungssoziologie, 2. Aufl., 2011, S. 289–327.

Müller-Dietz, Heinz, Weiterbildung von Strafgefangenen, in: *Tippelt, Rudolf* (Hrsg.), Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung, 5. Aufl., 2011, S. 873–880.

Müller-Glöge, Rudi/Preis, Ulrich/Schmidt, Ingrid (Hrsg.), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 15. Aufl. 2015.

Müller-Ruckwitt, Anne, "Kompetenz", Bildungstheoretische Untersuchungen zu einem aktuellen Begriff, 2008.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Müller-Terpitz, Ralf, Verfassungsrechtliche Implikationen der Akkreditierungsverfahren, WissR 42, 2009, S. 116–135.

Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band 1 (Präambel bis Art. 19), 5. Aufl. 2000.

Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Band 1 (Präambel bis Art. 19), 6. Aufl. 2012.

Münder, Johannes (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Lehr- und Praxiskommentar, 2. Aufl. 2007.

Münder, Johannes (Hrsg.), Sozialgesetzbuch II, Grundsicherung für Arbeitsuchende, Lehr- und Praxiskommentar, 3. Aufl. 2009.

Münk, Hans Dieter/Weiß, Reinhold, Qualität in der beruflichen Bildung: Forschungserträge, Desiderate und Perspektiven, in: *Münk, Hans Dieter/Weiß, Reinhold* (Hrsg.), Qualität in der beruflichen Bildung, Forschungsergebnisse und Desiderata, 2009, S. 5–12.

Murswiek, Dietrich, Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Allgemeine Grundrechtslehren, Band V, 2. Aufl., 2000, S. 243–289.

Musielak, Hans-Joachim/Detterbeck, Steffen (Hrsg.), Das Recht des Handwerks, Kommentar zur Handwerksordnung nebst anderen für das Handwerk bedeutsamen Rechtsvorschriften und Bestimmungen, 3. Aufl. 1995.

Musil, Andreas, Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung, 2005.

Mußgnug, Reinhard, Gesetzesgestaltung und Gesetzesanwendung im Leistungsrecht, 1. Bericht von Reinhard Mußgnug, Heidelberg, in: *Zippelius, Reinhold/Müller, Georg/Mußgnug, Reinhard u. a.* (Hrsg.), Der Gleichheitssatz, Gesetzesgestaltung und Gesetzesanwendung im Leistungsrecht, 1989, S. 113–141.

Mutschler, Bernd/Schmidt-De Caluwe, Reimund/Coseriu, Pablo (Hrsg.), Sozialgesetzbuch III, Arbeitsförderung, 5. Aufl. 2012.

Nawiasky, Hans/Leusser, Claus/Schweiger, Karl (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2. Aufl. 1963 - 2008.

Nenninger, Bernd, Das Recht auf Arbeit in Japan und Deutschland, Eine rechts- und kulturvergleichende Untersuchung, 1994.

Nergelius, Joakim, Konstitutionellt rättighetsskydd, Svensk rätt i ett komparativt perspektiv, 1996.

Nergelius, Joakim, § 22 Offene Staatlichkeit: Schweden, in: *Bogdandy, Armin von/Cruz Villalón, Pedro/Huber, Peter M.* (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band II: Offene Staatlichkeit - Wissenschaft vom Verfassungsrecht, 2008, S. 277–311.

Nergelius, Joakim, Constitutional law in Sweden, 2011.

Neß, Harry, EQR und DQR im Bildungs- und Beschäftigungssystem, REPORT Literatur- und Forschungsreport Weiterbildung 2010, S. 21–38.

Nettesheim, Martin (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, [Kommentar], 1994.

Neueder, Magdalena, Behinderung und berufliche Rehabilitation in Deutschland und der Schweiz, Strukturen der Einbindung Dritter in die Erbringung von Sozialleistungen, 2014.

Neumann, Peter, Staatsziele in der Verfassung des Freistaats Thüringen, LKV 1996, S. 392–396.

Neumann, Volker, Die institutionelle Förderung als Instrument der Sozialplanung und Steuerung der Leistungserbringer, in: *Schulin, Betram* (Hrsg.), Institutionelle Förderung im Sozialrecht, Subventionen und Zuwendungen, 1998, S. 7–31.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Nickolaus, Reinhold, Qualität in der beruflichen Bildung, in: *Münk, Hans Dieter/Weiß, Reinhold* (Hrsg.), Qualität in der beruflichen Bildung, Forschungsergebnisse und Desiderata, 2009, S. 13–34.

Niehues, Norbert/Rux, Johannes, Schul- und Prüfungsrecht, 4. Aufl. 2006.

Nielsen, Ruth, Scandinavian Legal Realism and EU Law, in: *Neergaard, Ulla/Nielsen, Ruth/Roseberry, Lynn* (Hrsg.), The role of courts in developing a European social model, Theoretical and methodological perspectives, 2010, S. 229–264.

Niesel, Klaus (Hrsg.), Sozialgesetzbuch, Arbeitsförderung - SGB III; Kommentar, 4. Aufl. 2007.

Niklasson, Harald, Utvärderingar av arbetsförmedlingsåtgärder, in: Arbetsmarknadsdepartementet (Hrsg.), Perspektiv på arbetsförmedlingen, SOU 1990:31, S. 285–346.

Noack, Marie/Wigh, Elisabeth, "Tyst for fan" En studie om Jantelagens existens och kontroll, Bachelorarbeit Halmstad 2007.

Nolda, Sigrid, Das Konzept der Wissensgesellschaft und seine (mögliche) Bedeutung für die Erwachsenenbildung, in: *Nolda, Sigrid/Nuissl, Ekkehard/Tippelt, Rudolf* (Hrsg.), Erwachsenenbildung und Zeitdiagnose, Theoriebeobachtungen, 2001, S. 91–117.

Norekian, Anna-Maria, Finanzierung und Steuerung öffentlicher Aufgabenwahrnehmung durch Gutscheinsysteme, Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen unter besonderer Berücksichtigung des Bildungssektors, 2008.

Nørholm Lundin, Anna, Folkbildningsforskningen och folkhögskolans yrkesutbildning, in: *Lundh Nilsson, Fay/Nilsson, Anders/Korsgaard, Ove* (Hrsg.), Två sidor av samma mynt?, Folkbildning och yrkesutbildning vid de nordiska folkhögskolorna, 2010, S. 211–221.

Norman, Pernilla, Utvärdering i offentlig upphandling - konsten att behålla verklighetsanknytningen, Europarättslig tidskrift 2008, S. 967–994.

Nousiainen, Kevät, Vad menar man med rättskultur?, in: Juridiska institutionen (Hrsg.), Rättskulturer, Rapport från Nätverksfakultetens höstseminarium 25-27 oktober 2000, 2001, S. 11–17.

Nuissl, Ekkehard/Druckenmüller, Liana/Jung, Daniela, Ordnungsgrundsätze der Erwachsenenbildung in Deutschland, in: *Tippelt, Rudolf* (Hrsg.), Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung, 5. Aufl., 2011, S. 329–346.

Nuissl, Ekkehard (Leitung), Trends der Weiterbildung, DIE-Trendanalyse 2008, 2008.

Nusche, Deborah, The Context of Evaluation and Assessment in Sweden, in: *Nusche, Deborah/Halász, Gábor/Looney, Janet u. a.* (Hrsg.), Sweden 2011, OECD reviews of evaluation and assessment in education, 2011, S. 21–29.

Nußberger, Angelika, Arbeit als Fluch und Segen. Völker- und verfassungsrechtliche Regelungen zum Recht auf Arbeit und Verbot der Zwangsarbeit, in: *Ennuschat, Jörg/Geerlings, Jörg/Mann, Thomas u. a.* (Hrsg.), Wirtschaft und Gesellschaft im Staat der Gegenwart, Gedächtnisschrift für Peter J. Tettinger, 2007, S. 81–102.

Oates, Wallace E., An Essay on Fiscal Federalism, Journal of Economic Literature 37, 1999, S. 1120–1149.

Oberschneider, Rudolf, Soziale Grundrechte in der Europäischen Grundrechtscharta, Strukturierung und Wirkung, Analyse des Verpflichtungsgrads, 2008.

OECD, Bildung auf einen Blick 2011, OECD-Indikatoren, 2011.

OECD, Education at a Glance 2014, OECD Indicators, 2014.

OECD, Bildung auf einen Blick 2015, OECD-Indikatoren, 2015.

Oechler, Melanie, Dienstleistungsqualität in der Sozialen Arbeit, Eine rhetorische Modernisierung, 2009.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Offerhaus, Judith/Leschke, Janine/Schömann, Klaus, Soziale Ungleichheit im Zugang zu beruflicher Weiterbildung, in: *Becker, Rolf/Lauterbach, Wolfgang* (Hrsg.), Bildung als Privileg, Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit, 4. Aufl., 2010, S. 345–375.

Oldenburg, Sophie, Die Öffentlichkeit von Rechtsnormen, 2009.

Olsen, Lena, Avbeställning av utbildningsavtal, JT 2003/04, S. 119–124.

Oosterbeek, Hessel/Patrinos, Harry Anthony, Financing lifelong learning, Empirical Research in Vocational Training and Education 1, 2009, S. 19–37.

Opielka, Michael, Bildungspolitik als Sozialpolitik, in: *Coelen, Thomas/Otto, Hans-Uwe* (Hrsg.), Grundbegriffe Ganztagsbildung, Das Handbuch, 2008, S. 841–850.

Opielka, Michael, Bildungspolitik als Gesellschaftspolitik. Eine neue Form der Wohlfahrtsstaatlichkeit?, in: *Schmid, Josef* (Hrsg.), Welten der Bildung?, Vergleichende Analysen von Bildungspolitik und Bildungssystemen, 2011, S. 29–52.

Oppermann, Thomas, Kulturverwaltungsrecht, Bildung - Wissenschaft - Kunst, 1969.

Oppermann, Thomas/Classen, Claus Dieter/Nettesheim, Martin, Europarecht, 4. Aufl. 2009.

Orr, Katy, From Education to Employment: The Experience of Young People in the European Union, in: *Groth, Claus* (Hrsg.), Strategien gegen Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich, Auf der Suche nach den besten Lösungen, 2001, S. 147–167.

Osiander, Christopher/Dietz, Martin, What could all the money do?, Ergebnisse eines faktoriellen Surveys zur Bedeutung von Opportunitätskosten bei Weiterbildungsentscheidungen, IAB Discussion Paper 2015.

Öztürk, Halit, Sozio-kulturelle Determinanten der beruflichen Weiterbildungsbeteiligung von Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland, Eine empirische Analyse mit den Daten von SOEP, REPORT Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 2012, S. 21–34.

Pache, Eckhard, Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum, Zur Einheitlichkeit administrativer Entscheidungsfreiräume und zu deren Konsequenzen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren; Versuch einer Modernisierung, 2001.

Palmer, Vernon Valentine, From Lerotholi to Lando: Some Examples of Comparative Law Methodology, AJCL 53, 2005, S. 261–290.

Palsherm, Ingo, Die staatliche Lenkung des Arbeitsmarktes, Eine Untersuchung der grundlegenden verfassungs-, einfach-, europa- und völkerrechtlichen Rahmenbedingungen der Arbeitsförderung, 2005.

Palsherm, Kerstin/Röns, Benjamin, Verbraucherschutz im Sozialrecht - Tagungsbericht -, NZS 2011, S. 330–333.

Paulik, Helmut, Konkurrenz durch Qualität, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (Hrsg.), Mehr Markt in der Weiterbildung, 1988, S. 46–51.

Pedersen, Kristian, Upphandlingens grunder, En introduktion till offentlig upphandling och upphandling i försörjningssektorerna, 2. Aufl. 2011.

Persson, Vilhelm, Regleringsbrev ur rättslig synvinkel, Förvaltningsrättslig tidskrift 2011, S. 635–673.

Petersson, Olof, Den svenska pragmatismen, in: *Anthonsen, Mette/Jagers, Sverker C.* (Hrsg.), Rätt grönt, Vänbok till professor Lennart J. Lundqvist, 2009, S. 67–80.

Petersson, Olof/Beyme, Klaus von/Karvonen, Lauri/Nedelmann, Birgitta/Smith, Eivind, Democracy the swedish way, Report from The Democratic Audit of Sweden 1999, 1999.

Petersson, Olof/Karvonen, Lauri/Smith, Eivind/Swedenborg, Birgitta, Demokratins grundlag, 2004.

Petrén, Gustaf/Ragnemalm, Hans/Malmgren, Robert, Sveriges grundlagar, Och tillhörande författningar med förklaringar, 12. Aufl. 1980.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Pettersson, Lars/Vamstad, Johan, After the Swedish model: service delivery between two systems, in: ACEVO (Hrsg.), Lessons from Abroad: the third sector's role in public service transformation, 2008, S. 65–75.

Pfordten, Dietmar von der, Rechtsethik, 2. Aufl. 2011.

Pitschas, Rainer, § 42 Maßstäbe des Verwaltungshandelns, in: *Albers, Marion/Baer, Susanne/Hoffmann-Riem, Wolfgang* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, 2. Aufl., 2012, S. 1689–1811.

Platsas, Antonios Emmanuel, The Functional and the Dysfunctional in the Comparative Method of Law: Some Critical Remarks, Electronic Journal of Comparative Law 2008, S. 1–15.

Poeche, Jürgen, Workable Competition als wettbewerbspolitisches Leitbild, in: *Poeche, Jürgen* (Hrsg.), Das Konzept der "Workable Competition" in der angelsächsischen Literatur, 1970, S. 9–32.

Poscher, Ralf/Rux, Johannes/Langer, Thomas, Das Recht auf Bildung, Völkerrechtliche Grundlagen und innerstaatliche Umsetzung, 2009.

Power, Michael, The audit society, Rituals of verification, 1997.

Preis, Ulrich, Ein modernisiertes Arbeits- und Sozialrecht für eine alternde Gesellschaft, NZA 2008, S. 922–926.

Raffe, David, The role of vocational training and education in combat against youth unemployment, in: *Groth, Claus* (Hrsg.), Strategien gegen Jugendarbeitslosigkeit im internationalen Vergleich, Auf der Suche nach den besten Lösungen, 2001, S. 91–104.

Ragnemalm, Hans, Förvaltningsprocessrättens grunder, 8. Aufl. 2007.

Randhahn, Solveig, Bildungspolitik im deutschen Sozialstaat, Die soziale Dimension bildungspolitischer Programme und Prozesse in vier Bundesländern, 2011.

Regeringen, Från kartläggning av behov till genomförande av arbetsmarknadsutbildningen, 2000.

Regeringen/Arbetsmarknadsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen, 20.12.2012.

Regeringen/Arbetsmarknadsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen, 19.12.2013.

Regeringen/Näringsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Konkurrensverket inom utgiftsområde 24 Näringsliv, Regeringsbeslut, 12.12.2013.

Regeringen/Näringsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Konkurrensverket inom utgiftsområde 24 Näringsliv, Regeringsbeslut, 19.12.2014.

Regeringen/Utbildningsdepartementet, Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolverk, 11.09.2014.

Reimer, Franz, Zugang zu nichtstaatlichem Recht - Königswege, Schnellstraßen, Sackgassen, in: *Manssen, Gerrit/Jachmann, Monika/Gröpl, Christoph* (Hrsg.), Nach geltendem Verfassungsrecht, Festschrift für Udo Steiner zum 70. Geburtstag, 2009, S. 608–627.

Reimer, Franz, Qualitätssicherung, Grundlagen eines Dienstleistungsverwaltungsrechts, 2010.

Reimer, Philipp, Zur Theorie der Handlungsformen des Staates, 2008.

Reitz, John C., How to Do Comparative Law, AJCL 46, 1998, S. 617–636.

*Rengeling, Hans-Werner/Szczekalla, Peter/*Rengeling-Szczekalla, Grundrechte in der Europäischen Union, Charta der Grundrechte und allgemeine Rechtsgrundsätze, 2004.

Reuter, Lutz-Rainer, Das Recht auf chancengleiche Bildung, Ein Beitrag zur sozial ungleichen Bildungspartizipation und zu den Aufgaben und Grenzen der Rechtswissenschaft bei der Verwirklichung eines sozialen Grundrechts auf chancengleiche Bildung, 1975.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Reuterstrand, Björn, Social- och vårdrätt, in: *Strömholm, Stig* (Hrsg.), Svensk rätt - en översikt, 2001, S. 507–533.

Richter, Harald, Wettbewerb auf drei Teilmärkten, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (Hrsg.), Mehr Markt in der Weiterbildung, 1988, S. 52–54.

Richter, Ingo/Sardei-Biermann, Sabine, Jugendarbeitslosigkeit, Ausbildungs- und Beschäftigungsprogramme in Europa, 2000.

Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik, Neue Institutionenökonomik, Eine Einführung und kritische Würdigung, 1996.

Rieble, Volker/Hamberger, Benjamin, Überregulierung der Berufsausbildung, in: *Hoppe, Manfred/Schack, Axel* (Hrsg.), Rohstoff Bildung: lebenslang lernen!, 4. Wiesbadener Gespräche zur Sozialpolitik der HessenChemie am 12. März 2008, 2008, S. 83–105.

Riess, Birgit/Schackenberg, Petra, 1 Kooperation - Verantwortung - Transparenz: Gesellschaftliche Reformfähigkeit stärken, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), Transparenz - Grundlage für Verantwortung und Mitwirkung, Ergebnisse der internationalen Recherche, 2002, S. 11–22.

Riksrevisionen, Styrning inom arbetsmarknadspolitiken, Mål, styrkort och modeller för resursfördelning, 2010.

Rixen, Stephan, Das neue Sozialrecht der Arbeitsvermittlung nach der Reform der Bundesanstalt für Arbeit, NZS 2002, S. 466–474.

Rixen, Stephan, Personal-Service-Agenturen im Schnittfeld von Sozial-, Haushalts- und Vergaberecht - Strukturen des Arbeitsvermittlungsrechts der §§ 37c, 434 V SGB III, NZS 2003, S. 401–411.

Rixen, Stephan, Sozialrecht als öffentliches Wirtschaftsrecht, Am Beispiel des Leistungserbringerrechts der gesetzlichen Krankenversicherung, 2005.

Rixen, Stephan, Taking Governance Seriously, Metamorphosen des Allgemeinen Verwaltungsrechts im Spiegel des Sozialrechts der Arbeitsmarktregulierung, Die Verwaltung 42, 2009, S. 309–338.

Rolfs, Christian, Versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung, NZS 1998, S. 551–558.

Rolfs, Christian/Giesen, Richard/Kreikebohm, Ralf/Udsching, Peter (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar, Sozialrecht, 37. Aufl. 2015.

Roos, Christoph, Die Akkreditierung fachkundiger Stellen und Zertifizierung für Träger von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung im System der Qualitätssicherung nach den §§ 77 ff. SGB III, Rechtliche Probleme und mögliche Lösungen für die betriebliche Praxis, 2008.

Rosen, Harvey S./Windisch, Rupert, Finanzwissenschaft, 1997.

Rosenbladt, Berhard von/Bilger, Frauke, Weiterbildungsbeteiligung in Deutschland, Eckdaten zum BSW-AES 2007, 2008.

Rothe, Klaus, Chancengleichheit, Leistungsprinzip und soziale Ungleichheit, Zur gesellschaftlichen Fundierung der Bildungspolitik, 1981.

Runesdotter, Caroline, I otakt med tiden?, Folkhögskolorna i ett föränderligt fält, 2010.

Rüthers, Bernd/Fischer, Christian/Birk, Axel, Rechtstheorie mit juristischer Methodenlehre, 6. Aufl. 2011.

Sachs, Michael, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014.

Sacksofsky, Ute, § 40 Anreize, in: *Albers, Marion/Baer, Susanne/Hoffmann-Riem, Wolfgang* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, Informationsordnung, Verwaltungsverfahren, Handlungsformen, 2. Aufl., 2012, S. 1577–1638.

Salonen, Tapio/Ulmestig, Rickard, Nedersta trappsteget, En studie om kommunal aktivering, 2004.

Sandblom, Josefin, Kan man lita på förvaltningsbeslut?, En uppsats om rättskraft, retroaktivitet och rättssäkerhet. Göteborg, 2000.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Sandgren, Claes, Debatt: Är Rättsdogmatiken dogmatisk?, TfR 2005, S. 648–656.

Sartorius, Ulrich, Das Existenzminimum im Recht, 2000.

Sauter, Edgar, Erwachsenenbildung in Relation zum Arbeitsmarkt, in: *Schmitz, Enno/Tietgens, Hans* (Hrsg.), Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, 1984, S. 187–209.

Sauter, Edgar, Anforderungen an die Qualität beruflicher Weiterbildung, Ein Ansatz zur Festlegung und Sicherung der Qualität der Auftragsmaßnahmen der Arbeitsämter, Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 1987, S. 106–112.

Sauter, Edgar, Pro und Contra von Regulierungen im Weiterbildungsbereich, Neue Impulse und Konturen für die berufliche Weiterbildung, in: *Weizsäcker, Robert K. von* (Hrsg.), Deregulierung und Finanzierung des Bildungswesens, 1998, S. 309–326.

Schäfer, Dieter, Die Kodifizierung eines "Rechts auf Arbeit" als arbeitsmarktpolitisches Instrument?, VSSR 10, 1982, S. 297–317.

Schäffer, Rebecca, Die freien und gemeinnützigen Träger im europäischen Vergaberecht, 2009.

Schaumberg, Torsten/Schubert, Jens M. (Hrsg.), Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG) / Berufsbildungsgesetz (BBiG), 1996 (Stand: Dezember 2014).

Scheiwe, Kirsten, Was ist ein funktionales Äquivalent in der Rechtsvergleichung? Eine Diskussion an Hand von Beispielen aus dem Familien- und Sozialrecht, KritVj 83, 2000, S. 30–51.

Scherf, Manfred, Die Umsetzung des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 in die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 1990.

Schierenbeck, Isabell, Vem bryr sig om regelverket? Om frontlinjebyråkrater, handlingsutrymme och förvaltningsdemokratisk legitimitet, in: *Pierre, Jon/Rothstein, Bo* (Hrsg.), Välfärdsstat i otakt, Om politikens oväntade, oavsiktliga och oönskade effekter, 2003, S. 102–120.

Schlegel, Rainer/Voelzke, Thomas (Hrsg.), Juris-Praxiskommentar SGB I, Sozialgesetzbuch Erstes Buch; Allgemeiner Teil mit VO (EG) 883/2004, 2. Aufl. 2012.

Schmäing, Paul, Bringt mehr Transparenz in der Pflege auch mehr Qualität?, Die Ersatzkasse 89, 2009, S. 12–15.

Schmid, Günther, Modell Schweden ein Vorbild?, MittAB 22, 1989, S. 75–84.

Schmid, Günther, Annäherungen an eine Politik der Vollbeschäftigung in Europa, APuZ 62, 2012, S. 53–61.

Schmidt, Benjamin, Berufliche Teilhabe und "Zertifizierung", Tagungsbericht über das 46. Kontaktseminar des Deutschen Sozialrechtsverbandes e.V. am 24. und 25. Februar 2014 in Kassel, NZS 2014, S. 576–580.

Schmidt, Manfred G., Warum Mittelmaß?, Deutschlands Bildungsausgaben im internationalen Vergleich, PVS 43, 2002, S. 3–19.

Schmidt, Manfred G., Bildungspolitik - Perspektiven der Politikwissenschaft, in: *Barz, Heiner* (Hrsg.), Handbuch Bildungsfinanzierung, 2009, S. 167–176.

Schmidt, Reiner, § 92 Staatliche Verantwortung für die Wirtschaft, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Aufgaben des Staates, Band IV, 3. Aufl., 2006, S. 885–920.

Schmidt-Aßmann, Eberhard, Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, - Einleitende Problemskizze-, in: *Schmidt-Aßmann, Eberhard/Hoffmann-Riem, Wolfgang* (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 9–64.

Schmidt-Preuß, Matthias, Rechtliche Rahmenbedingungen selbstregulativer Gemeinwohlverwirklichung, in: *Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Gemeinwohl und Wettbewerb, 2005, S. 19–43.

Schmitt, Jochem, Leistungserbringung durch Dritte im Sozialrecht, 1990.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Schneider, Hilmar, Die Förderung der beruflichen Weiterbildung und ihre Reform, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 2006, S. 85–96.

Schneider, Hilmar/Uhlendorff, Arne, Die Wirkung der Hartz-Reform im Bereich der beruflichen Weiterbildung, ZAF 2006, S. 477–490.

Schönefelder, Erwin/Kranz, Günter/Wanka, Richard (Hrsg.), Sozialgesetzbuch III - Arbeitsförderung, Band 1, Kommentar, 3. Aufl. 2005.

Schrader, Josef, Steuerung im Mehrebenensystem der Weiterbildung - ein Rahmenmodell, in: *Hartz, Stefanie/Schrader, Josef* (Hrsg.), Steuerung und Organisation in der Weiterbildung, 2008, S. 31–65.

Schröder, Lena, Från springpojke till fullgod arbetare, Om bakgrunden till 1930-talets ungdomsreservarbete, in: *Schröder, Lena* (Hrsg.), Springpojkar och språngbrädor, Om orsaker till och åtgärder mot ungdomars arbetslöshet, 1991.

Schuler-Harms, Margarete, Einbindung Dritter in die Sozialleistungsgewährung, VSSR 2005, S. 135–161.

Schuppert, Gunnar Folke, Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, Mitbericht, in: *Steiner, Udo/Grimm, Dieter/Mutius, Albert von u. a.* (Hrsg.), Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen/ Die Steuerung des Verwaltungshandelns durch Haushaltsrecht und Haushaltskontrolle, 1984, S. 216–263.

Schuppert, Gunnar Folke, Was ist und wozu Governance?, Die Verwaltung 2007, S. 463–511.

Schuppert, Gunnar Folke, Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft im Wandel, Von Planung über Steuerung zu Governance?, AöR 133, 2008, S. 79–106.

Schuppert, Gunnar Folke, § 70 Die Verwaltungsrechtswissenschaft im Kontext der Wissenschaftsdisziplinen, in: *Bogdandy, Armin von/Cassese, Sabino/Huber, Peter Michael* (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band IV: Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft, 2009, S. 461–491.

Schuppert, Gunnar Folke, Governance und Rechtsetzung, Grundfragen einer modernen Regelungswissenschaft, 2011.

Schuppert, Gunnar Folke, Governance-Forschung: Versuch einer Zwischenbilanz, Die Verwaltung 44, 2011, S. 273–289.

Schweiger, Maximilian D., Rechtliche Grenzen der Ökonomisierung von Verwaltungshandeln, - dargestellt am Beispiel der Förderung der beruflichen Weiterbildung gem. §§ 77 ff. SGB III, SGb 2005, S. 146–152.

Sibbmark, Kristina, Arbetsmarknadspolitisk översikt 2010, 2011.

Siebert, Horst, Erwachsenenbildung in der Bundesrepublik Deutschland - Alte Bundesländer und neue Bundesländer, in: *Tippelt, Rudolf* (Hrsg.), Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung, 5. Aufl., 2011, S. 59–85.

Sittard, Ulrich, Voraussetzungen und Wirkungen der Tarifnormerstreckung nach § 5 TVG und dem A-EntG, Zugleich ein Beitrag zur Debatte um staatliche Mindestlöhne, 2010.

Skatteverket, Handledning för stiftelser och ideella föreningar och samfälligheter m. fl. 2012, 11. Aufl. 2012.

Skollagen i praktiken, 8. Aufl. 2005.

Smith, Adam, Wealth of nations, 1991.

Sobota, Katharina, Das Prinzip Rechtsstaat, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte, 1997.

Socialstyrelsen, Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen?, Krav på praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för ungdomar med försörjningsstöd, Mai 2005.

Socialstyrelsen, Stimulansbidrag LOV, Delrapport 2012, März 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Södergren, Patrik, Vem dömer i gråzonen?, Domstolsprövning i gränslandet mellan offentlig rätt och privaträtt, 2009.

Sormani-Bastian, Laura, Vergaberecht und Sozialrecht, Unter besonderer Berücksichtigung des Leistungserbringungsrechts im SGB V (gesetzliche Krankenversicherung), 2007.

Sosnick, Stephan H., Eine Kritik der Konzeptionen vom funktionsfähigen Wettbewerb, in: *Poeche, Jürgen* (Hrsg.), Das Konzept der "Workable Competition" in der angelsächsischen Literatur, 1970, S. 153–195.

Spellbrink, Wolfgang, Wandlungen im Recht der Arbeitsvermittlung - oder: viel Lärm um wenig, Teil II und Schluss, SGb 2004, S. 153–159.

Spellbrink, Wolfgang, Wandlungen im Recht der Arbeitsvermittlung - oder: Viel Lärm um wenig, SGb 2004, S. 75–83.

Spellbrink, Wolfgang, Die Vorschläge der Hartz-Kommission - 3 Jahre danach, info also 2005, S. 195–204.

Spellbrink, Wolfgang/Armbrust, Peter (Hrsg.), Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts, Das SGB III in Recht und Praxis, 2003.

Stallknecht, Yvonne, Qualitätsentwicklung in der BFW Saarland GmbH, in: *Balli, Christel/Krekel, Elisabeth M./Sauter, Edgar* (Hrsg.), Qualitätsentwicklung in der Weiterbildung - wo steht die Praxis?, 2004, S. 167–176.

Starck, Christian, Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, JZ 1997, S. 1021–1030.

Starck, Christian, Soziale Rechte in Verträgen, Verfassungen und Gesetzen, in: *Ennuschat, Jörg/Geerlings, Jörg/Mann, Thomas u. a.* (Hrsg.), Wirtschaft und Gesellschaft im Staat der Gegenwart, Gedächtnisschrift für Peter J. Tettinger, 2007, S. 761–774.

Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 20 bis 82, 6. Aufl. 2010.

Starck, Christian (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Präambel, Art. 1 bis 19, 6. Aufl. 2010.

Statistisches Bundesamt, Erhebung zu Weiterbildungseinrichtungen in Deutschland, 2010.

Statistiska centralbyrån, Tema: Utbildning, Vuxnas lärande 2010, 2012.

Statistiska centralbyrån/Utvecklingsavdeldningen, Verksamhetsutveckling med helhetssyn: EFQM-Modellen som strategiskt verktyg, 15.06.2010.

Statskontoret, Fristående utvärderingsmyndigheter - en förvaltningspolitisk trend?, 2011.

Statskontoret, Det kommunala utjämningssystemet, - en beskrivning av systemet från 2014, 2014.

Stehr, Nico, Arbeit, Eigentum und Wissen, Zur Theorie von Wissensgesellschaften, 1994.

Steinke, Joß/Koch, Susanne/Kupka, Peter/Osiander, Christopher/Dony, Elke/Güttler, Detlef/Hesse, Claudia/Knapp, Barbara, Neuorientierung der Arbeitsmarktpolitik, Die Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente aus dem Jahr 2009 im Blickpunkt: Mehr Flexibilität und größere Handlungsspielräume für die Vermittler?, 2012.

Stellungnahme der Weiterbildung zum Deutschen Qualifikationsrahmen (DQR),

Stenberg, Anders, Access to Education Over the Working Life in Sweden, Priorities, institutions and efficiency, OECD Education Working Papers 2012.

Stendahl, Sara, Communicating justice, providing legitimacy, The legal practices of Swedish administrative courts in cases regarding sickness cash benefit, 2003.

Stendahl, Sara, De allmänna villkoren i arbetslöshetsförsäkringen - Rättssäkerheten och innehåll i den individuelle handlingsplanen, Förvaltningsrättslig tidskrift 71, 2008, S. 535–554.

Stober, Rolf/Eisenmenger, Sven, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, Gewerbe- und Regulierungsrecht, Produkt- und Subventionsrecht, 15. Aufl. 2011.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Stojanov, Krasimir M., Der Migrationshintergrund als Topos in gegenwärtigen Diskursen über Bildungsgerechtigkeit, in: *Stojanov, Krasimir M.* (Hrsg.), Bildungsgerechtigkeit, Rekonstruktionen eines umkämpften Begriffs, 2011, S. 129–150.

Storm, Uwe, Das Fernunterrichtsschutzgesetz, RdJB 37, 1989, S. 188–197.

Storost, Christian, Die Bundesagentur für Arbeit an den Schnittstellen von Sozial- und Vergaberecht, NZS 2005, S. 82–87.

Streck, Michael (Hrsg.), Körperschaftsteuergesetz, 8. Aufl. 2014.

Strömberg, Håkan, Laglighetsprövning och lämplighetsprövning, in: Festskrift tillägnad Halvar Sundberg, 1959, S. 369–393.

Strömberg, Håkan/Lundell, Bengt, Allmän förvaltningsrätt, 25. Aufl. 2011.

Strömberg, Håkan/Lundell, Bengt, Allmän förvaltningsrätt, 26. Aufl. 2014.

Strömholm, Stig, Näringsfriheten, Grundläggande men förbisedd, in: Stiftelsen Rättsfonden Institutet för offentlig och internationell rätt (Hrsg.), Skrifter tillägnade Gustaf Petrén, 1984, S. 191–208.

Sundstrand, Andrea, LOV - en olaglig lag?, in: *Madell, Tom/Bekkedal, Tarjei/Neergaard, Ulla* (Hrsg.), Den nordiska välfärden och marknaden, Nordiska erfarenheter av tjänster av allmänt intresse i en EU-rättslig kontext, 2011, S. 329–342.

Sveriges Kommuner och landsting, En effektiv arbetsmarknadspolitik!, Hur kan arbetsmarknaspolitiken styras och samordnas för att fungera bättre lokalt?, 2007.

Sveriges Kommuner och landsting, Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken, 2011.

Sveriges Riksdag (Hrsg.), Arbetsmarknadspolitik i kommunerna, 2012.

Tenorth, Heinz-Elmar, Geschichte der Erziehung, Einführung in die Grundzüge ihrer neuzeitlichen Entwicklung, 1988.

Tenorth, Heinz-Elmar, Geschichte der Erziehung, Einführung in die Grundzüge ihrer neuzeitlichen Entwicklung, 5. Aufl. 2008.

Tersmeden, Erik/Werner, Lars, Skollagstiftningens grunder, 1995.

Therborn, Göran, Sweden, in: *Pfaller, Alfred/Gough, Ian/Therborn, Göran* (Hrsg.), Can the welfare state compete?, A comparative study of five advanced capitalist countries, 1999, S. 229–270.

Thieme, Werner, Das Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte, JZ 1959, S. 265–270.

Tinghög, Gustav, Konsekvenser av förändringar i det kommunala statsbidrag- och utjämningssystemet, Magisteruppsats Lund Herbst 2004.

Tomuschat, Christian, The Right to Work, in: *Rosas, Allan/Helgesen, Jan E./Gomien, Donna* (Hrsg.), Human rights in a changing East-West perspective, 1990, S. 174–201.

Tomuschat, Christian, Human rights, Between idealism and realism, Reprint. 2005.

Treiber, Hubert, Verwaltungsrechtswissenschaft als Steuerungswissenschaft - eine »Revolution auf dem Papier«?, Anmerkungen zu einem intendierten Paradigmawechsel und zur »Kühnheit« von Schlüsselbegriffen (Teil 1), KJ 40, 2007, S. 328–340.

Trenk-Hinterberger, Peter, Die Rechtsstellung der Leistungserbringer als Subventionsempfänger, in: *Schulin, Betram* (Hrsg.), Institutionelle Förderung im Sozialrecht, Subventionen und Zuwendungen, 1998, S. 33–87.

Treutner, Erhard, Kooperativer Rechtsstaat, Das Beispiel Sozialverwaltung, 1998.

Trilsch, Mirja, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im innerstaatlichen Recht, 2012.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Trute, Hans-Heinrich/Kühlers, Doris/Pilniok, Arne, 2.7 Rechtswissenschaftliche Perspektiven, in: *Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe u. a.* (Hrsg.), Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, 2007.

Trute, Hans-Heinrich/Kühlers, Doris/Pilniok, Arne, Governance als verwaltungsrechtswissenschaftliches Analysekonzept, in: *Schuppert, Gunnar Folke/Zürn, Michael* (Hrsg.), Governance in einer sich wandelnden Welt, 2008, S. 173–189.

Undemyr, Louise, Offentlig upphandling och den upphandlade enheten som avtalspart, Examensarbete Lund 2007.

UNESCO, ISCED - International Standard Classification of Education, November 2007.

UNESCO, International Standard Classification of Education - ISCED 2011, 2012.

Urban, Hans-Jürgen, Gute Arbeit: Leitbild einer zeitgemäßen Vollbeschäftigungspolitik, APuZ 62, 2012, S. 8–12.

Urban, Marko, Die Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege in Deutschland und Österreich, 2016.

van Aaken, Anne, Regulierung durch Transparenz: Verhaltensregeln für Parlamentarier und ihre Realfolgen, Der Staat 49, 2010, S. 369–403.

van Langendonck, Jef, Probleme und Problemlösungen des wissenschaftlichen Sozialrechtsvergleichs, in: *Zacher, Hans Friedrich* (Hrsg.), Methodische Probleme des Sozialrechtsvergleichs, Colloquium der Projektgruppe für Internationales und Vergleichendes Sozialrecht der Max-Planck-Gesellschaft, Tutzing 1976, 1977, S. 77–89.

van Lith, Ulrich, Weniger Intervention, mehr freies Spiel der Kräfte in der Weiterbildung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (Hrsg.), Mehr Markt in der Weiterbildung, 1988, S. 39–45.

Veltjens, Barbara/Brandt, Peter, Weiterbildungsqualität international: Die neue Norm ISO 29990, 28.03.2011.

Vennemann, Michael, Erläuterungen zum Gesetz zum Schutz der Teilnehmer am Fernunterricht, 2. Aufl. 2014.

Villiger, Mark E., Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) unter besonderer Berücksichtigung der schweizerischen Rechtslage, 2. Aufl. 1999.

Vitzthum, Wolfgang Graf, Soziale Grundrechte und Staatszielbestimmungen morgen, - Landesverfassungsgebung und Grundgesetzreform -, Zeitschrift für Arbeitsrecht 22, 1991, S. 695–711.

Vobruba, Georg, Alternativen zur Vollbeschäftigung, Die Transformation von Arbeit und Einkommen, Orig.-Ausg. 2000.

Vogel, Hans-Heinrich, § 9 Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts: Schweden, in: *Bogdandy, Armin von/Cruz Villalón, Pedro/Huber, Peter M.* (Hrsg.), Handbuch Ius Publicum Europaeum, Band I, Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts, 2007, S. 507–564.

Vogel, Klaus, § 87 Grundzüge des Finanzrechts des Grundgesetzes, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Finanzverfassung - Bundesstaatliche Ordnung, Band IV, 1990, S. 3–86.

Voßkuhle, Andreas, "Schlüsselbegriffe" der Verwaltungsrechtsreform, - Eine kritische Bestandsaufnahme -, VerwArch 92, 2001, S. 184–215.

Voßkuhle, Andreas, § 1 Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: *Hoffmann-Riem, Wolfgang/Schmidt-Assmann, Eberhard/Vosskuhle, Andreas* (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, Methoden, Maßstäbe, Aufgaben, Organisation, 2. Aufl., 2012, S. 1–63.

Wagner, Regine/Knittel, Stefan/Baier, Gerhard (Hrsg.), Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Kommentar,

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Wallerath, Maximilian, § 94 Arbeitsmarkt, in: *Isensee, Josef/Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Aufgaben des Staates, Badn IV, 3. Aufl., 2006, S. 957–1004.

Warnling-Nerep, Wiweka, Kommuners lag- och domstolstrots, 1995.

Warnling-Nerep, Wiweka, Rätten till domstolsprövning & rättsprövning, 3. Aufl. 2008.

Wärvik, Gun-Britt, Tvingande styrningsideal i en marknadsutsatt yrkesutbildning für vuxna, Nordyrk 1, 2011, S. 1–13.

Waslander, Sietske/Pater, Cissy/van der Weide, Maartje, Markets in education: an analytical review of empirical research on market mechanisms in education, 21.10.1010.

Weber, Brigitte/Weber, Enzo, Bildung ist der beste Schutz vor Arbeitslosigkeit, IAB-Kurzbericht 2013, S. 1–8.

Weber, Enzo, Fern, aber erreichbar, Das Ziel der Vollbeschäftigung in Deutschland, IAB-Kurzbericht 2014.

Wegener, Bernhard W., Der geheime Staat, Arkantradition und Informationsfreiheitsrecht, 2006.

Wehlander, Caroline, Tjänster av allmänt intresse ur ett europeiskt respektive ett svenskt perspektiv, in: *Madell, Tom/Bekkedal, Tarjei/Neergaard, Ulla* (Hrsg.), Den nordiska välfärden och marknaden, Nordiska erfarenheter av tjänster av allmänt intresse i en EU-rättslig kontext, 2011, S. 41–80.

Wehlander, Caroline/Madell, Tom, SSGIs in Sweden: With a Special Emphasis on Education, in: *Neergaard, Ulla/Szyszczak, Erika/van de Gronden, Johan Willem u. a.* (Hrsg.), Social services of general interest in the EU, 2013, S. 461–496.

Weiland, Meike, Wie verbreitet sind Qualitätsmanagement und formale Anerkennungen bei Weiterbildungsanbietern?, DIE aktuell 12.4.2011.

Weiß, Reinhold, Übersicht: Kontroversen um die Weiterbildungsfinanzierung, in: *Schlaffke, Winfried/Weiß, Reinhold* (Hrsg.), Streitsache: Finanzierung der Weiterbildung, 1990, S. 6–12.

Weiß, Reinhold, Bildungsökonomie und Weiterbildung, in: *Tippelt, Rudolf* (Hrsg.), Handbuch Erwachsenenbildung/Weiterbildung, 5. Aufl., 2011, S. 367–384.

Wellman, Barry, Structural analysis: from metaphor to substance, in: *Wellman, Barry/Berkowitz, Stephen D.* (Hrsg.), Social structures, A network approach, 1997, S. 19–61.

Werner, Jan, Das deutsche Gemeindefinanzsystem, Reformvorschläge im Kontext der unterschiedlichen Einnahmenautonomie der lokalen Gebietskörperschaften in Europa, 2008.

Westerhäll, Lotta, Rättigheter som grund för social trygghet, Retfærd 19, 1996, S. 30–34.

Westerhäll, Lotta, Den starka statens fall?, En rättsvetenskaplig studie av svensk social trygghet 1950-2000, 2002.

Westerhäll, Lotta Vahlne, Rättsliga förändringar av social trygghet i Sverige under 1950-2000 i ett subsidiaritets- och solidaritetsperspektiv, TfR 2005, S. 95–121.

Westerhäll, Lotta Vahlne, Der Schutz der sozialen Grundrechte in der Rechtsordnung Schwedens, in: *Iliopoulos-Strangas, Julia* (Hrsg.), Soziale Grundrechte in Europa, Eine rechtsvergleichende Untersuchung der nationalen Rechtsordnungen und des europäischen Rechts, 2010, S. 563–596.

Wiklund, Ola, Juristokratin och Den Skandinaviska rättsrealismens uppgång och fall, in: *Lundin, Anna-Karin/Fernlund, Carl Gustav/Ståhl, Kristina u. a.* (Hrsg.), Regeringsrätten 100 år, 2009, S. 585–596.

Wilhelm, Kerstin, Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Fragen der Akkreditierung von Studiengängen, 2009.

Willke, Helmut, Die Steuerungsfunktion des Staates aus systemtheoretischer Sicht, Schritte zur Legitimierung einer wissensbasierten Infrastruktur, in: *Grimm, Dieter* (Hrsg.), Staatsaufgaben, 1994, S. 685–712.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Willke, Helmut, Steuerungstheorie, Grundzüge einer Theorie der Steuerung komplexer Sozialsysteme, 3. Aufl. 2001.

Willke, Helmut, Systemisches Wissensmanagement, 2. Aufl. 2001.

Willke, Helmut, Dystopia, Studien zur Krisis des Wissens in der modernen Gesellschaft, 2002.

Wiman, Bertil, Skatterätt, in: *Strömholm, Stig* (Hrsg.), Svensk rätt - en översikt, 2001, S. 553–585.

Winkler, Ute, Die verschleierte Leistungskürzung: Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung, info also 2006, S. 65–68.

Witte, Bruno de/Post, Harry, Educational and Cultural Rights, in: *Clapham, Andrew/Cassese, Antonio* (Hrsg.), Human Rights and the European Community: The Substantive Law, 1991, S. 123–173.

Wittpoth, Jürgen, Recht, Politik und Struktur der Weiterbildung, Eine Einführung, 1997.

Wittpoth, Jürgen, Einführung in die Erwachsenenbildung, Herausgeber der Reihe: Krüger, Heinz-Hermann, 3. Aufl. 2009.

Wockelberg, Helena, Den svenska förvaltningsmodellen, Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket, 2003.

Wohlgemuth, Hans Hermann (Hrsg.), Berufsbildungsgesetz, BBiG, 2011.

Wolff, Hans J./Bachof, Otto/Stober, Rolf/Kluth, Winfried, Verwaltungsrecht I, Ein Studienbuch, 12. Aufl. 2007.

Wolff-Dellen, Michael, Anmerkung: Rechtsweg im Streit um die Zulassung von Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, SGb 2012, S. 405–407.

Wollenschläger, Bernward, Effektive staatliche Rückholoptionen bei gesellschaftlicher Schlechterfüllung, 2006.

Wollmann, Hellmut, Schwedische Verwaltung im skandinavischen Kontext: Zwischen Beharrung und Wandel, in: *König, Klaus/Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine u. a.* (Hrsg.), Grundmuster der Verwaltungskultur, Interdisziplinäre Diskurse über kulturelle Grundformen der öffentlichen Verwaltung, 2014, S. 537–558.

Wulff, Otto, Rechtliche Herausforderungen einer alternden Gesellschaft, in: *Ennuschat, Jörg/Geerlings, Jörg/Mann, Thomas u. a.* (Hrsg.), Wirtschaft und Gesellschaft im Staat der Gegenwart, Gedächtnisschrift für Peter J. Tettinger, 2007, S. 645–659.

Wunderlich, Nina, Das Grundrecht der Berufsfreiheit gemäß Artikel 15 der Grundrechtecharta, in: *Becker, Ulrich* (Hrsg.), Verfassung und Verwaltung in Europa, Festschrift für Jürgen Schwarze zum 70. Geburtstag, 2014, S. 304–333.

Wurster, Stefan, Zukunftsvorsorge in Deutschland, 2010.

Yollu-Tok, Aysel/Sesselmeier, Werner, Vollbeschäftigung: ein zeit- und gesellschaftskontingenter Begriff, APuZ 62, 2012, S. 13–19.

Zabel, Cordula, Alleinerziehende profitieren am meisten von Weiterbildung, Beschäftigungswirkung von Maßnahmen im SGB II, IAB-Kurzbericht 2012, S. 1–8.

Zacher, Hans Friedrich, Einführung in das Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1983.

Zacher, Hans Friedrich, Grundtypen des Sozialrechts, in: *Fürst, Walther/Herzog, Roman/Umbach, Dieter C.* (Hrsg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler, Band 1-2, 1987, S. 571–595.

Ziekow, Jan, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. 2010.

Zweigert, Konrad/Kötz, Hein, Einführung in die Rechtsvergleichung, Auf dem Gebiete des Privatrechts, 3. Aufl. 1996.

Zwick, Thomas, Weiterbildungsintensität und betriebliche Produktivität, ZfB 2004, S. 651–668.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access - (cc) BY - https://www.nomos-elibrary.de/agb

Statens offentliga utredningar (SOU)

Perspektiv på arbetsförmedlingen, SOU 1990:31.

Massflykt till Sverige, Av asyl- och hjälpsökande, SOU 1993:89.

Folkbildning – en utvärdering, SOU 1996:159.

Vuxnas lärande – En ny myndighet, SOU 2006:38.

Olika former av normkontroll, SOU 2007:85.

Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning, SOU 2007:112.

LOV att välja – Lag om valfrihetssystem, SOU 2008:15

Yrkeshögskolan – för yrkeskunnande i förändring, SOU 2008:29.

Tre rapporter till grundlagsutredningen, SOU 2008:43.

Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt, SOU 2010:88.

Folkbildningens samhällsvärden, SOU 2012:72.

Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling, SOU 2013:12.

Svenska för invandrare –Valfrihet, flexibilitet och individanpassning, SOU 2013:76

En lag om upphandling av koncessioner, SOU 2014:69.

https://doi.org/10.5771/9783845285054, am 29.07.2020, 20:48:39
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb