

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.

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 beobachten⁵⁸, 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 hätten⁶⁰, 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 wirksam⁶². 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

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 *Arbetsmarknadspolitiken 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.

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 vorliegt⁶⁹, werden jedoch die Kosten für Eignungsfeststellungsmaßnahmen⁷⁰ 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 *Mußnug*, 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.

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 „Aufgangssystem“ 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.

turen der Zwecksicherung in diesen Fällen nicht dem Leistungs-dreieck 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-)Leistung⁸³, 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 Nachfragefinanzierung⁸⁵ 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 Grades⁸⁶).

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.

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 Inklusion⁸⁷. 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.

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 bezogen⁹¹. 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.

Unterschiede zwischen Sach- und Geldleistung zeigen sich auch darin, dass bei der Erbringung einer Sozialleistung⁹² 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.

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 Bildungswesen⁹⁹, 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 Teilnehmers¹⁰² 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, 99, 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/Patrinus*, *Empirical Research in Vocational Training and Education* 2009, S. 19, 21.

102 *Engel*, in: *Pies/Leschke* (Hrsg.), *Milton Friedmans ökonomischer Liberalismus*, 2004, S. 98, 99.

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.

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/Patrinós, 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).

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 Mehrwertsteuersystemrichtlinie¹¹³ „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 Einordnung irrelevant. Unterschieden wird gerade nicht danach, ob die Kosten pauschal erstattet werden oder ob ein Zuschuss 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.

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, RGBI. 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 „arbeitsmarktpolitische Struktureinrichtung“ begriffen.

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.

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 Globalisierung¹²¹ 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.

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 verfolgt¹²⁷. § 1 S. 2 des Gesetzes über arbeitsmarktpolitische Programme¹²⁸ 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).

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.

licher Bildung bzw. beruflicher und allgemeiner Weiterbildung aber sinnvoll¹³⁵, 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 unterscheiden¹⁴², 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

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 Entwicklung¹⁴⁴ 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 an¹⁴⁷, verstärkt sich die Einordnung der Maßnahmen als sozialpolitische noch. Die Verschiebung arbeitsmarktpolitischer Prioritäten hin zu einer möglichst schnellen Vermittlung¹⁴⁸ schwächt aber die sozialpolitische Komponente von Weiterbildungsmaßnahmen ab, da der Gedanke der

sozialpolitische 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/Gnahn, et al.*, Systemqualität in der beruflichen Weiterbildung, 2004, S. 16 f.

Armutsbekämpfung und Integration¹⁴⁹ 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 Deutschland¹⁵² 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 Integration¹⁵³ sowie die Förderung digitaler Medien¹⁵⁴ oder auch die gezielte Förderung des ländlichen Raums¹⁵⁵. 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/Fabrizius (Hrsg.), Das Recht auf Bildung und seine Verwirklichung im Ballungsraum, 1969, S. 7, 21.

152 *Faulstich/Gnahn, 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).

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 Risikovermeidung¹⁵⁶ 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.

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 för att få ett jobb?, En experimentell studie av rekryteringsprocessen, 2012, S. 14, 20.

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.

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 experimentell 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.

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 *Rosenblatt/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 språngräddor, 1991.

173 *Bilger/Rosenblatt*, in: *Rosenblatt/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.

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 för att få ett jobb?*, En experimentell studie av rekryteringsprocessen, 2012, S. 20.

176 Siehe *Bilger/Rosenblatt*, in: *Rosenblatt/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).

dungsdefiziten abweichen¹⁷⁹ 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 Weiterbildung¹⁸¹ und auf dem Arbeitsmarkt¹⁸² 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/Rosenblatt*, in: *Rosenblatt/Bilger* (Hrsg.), Wei-

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.

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 Arbeitsförderung¹⁹⁰ 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.