

D. Verpflichtungsumfänge der Staaten

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

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

I. Verpflichtungen aus internationalem Recht

1. Weiterbildung als (supra-)nationale Verpflichtung?

Eine Verpflichtung der Vergleichsländer zur Bereitstellung von Weiterbildungsmaßnahmen könnte sich aus internationalen Normen ergeben. Dabei sind verschiedene Abstufungen von (Staats-) Verpflichtungen denkbar. Hat der Teilnehmer einen individuellen Anspruch auf Weiterbildung, der sich gegen den jeweiligen Staat richtet, so ergibt sich daraus eine Erfüllungsverantwortung des Staates, und damit auch eine staatliche Aufgabe. Dies wird jedoch aufgrund der allgemeinen Problematik der Durchsetzung sozialer Grund- und Menschenrechte kaum je der Fall sein, vor allem, da aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln³³⁸ allgemein eine Umdeutung einer Freiheitsgarantie in Leistungspflichten des Staates (weiterhin) problematisch ist.³³⁹ Es sind aber auch andere, weniger umfangreiche Verpflichtungen möglich. Die Verpflichtungen der Staaten könnten aus internationalen und europäischen Normen abzuleiten sein. Normative Grundaspekte sind in diesem Zusammenhang die Weiterbildung selbst, Bildung, Berufsfreiheit und Chancengleichheit. Bei der Bestimmung der Verpflichtungsumfänge ist in der Formulierung zwischen subjektiv-rechtlichen Verpflichtungen, objektiv formulierten Verpflichtungen und einer Ableitung von Verpflichtungen aus Abwehr- und Freiheitsrechten zu unterscheiden.³⁴⁰

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

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

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

2. Verpflichtungen aus internationalen Normen

Nicht jede völkerrechtliche Bestimmung führt auch zu einer Verpflichtung. Daher ist hinsichtlich der völkerrechtlichen Verpflichtung jeweils zu ermitteln, ob es sich um rein politische Deklarationen oder bindende Verpflichtungen, sowie um erfolgsbezogene Verpflichtungen oder rein zielgebundene Handlungspflichten³⁴¹ handelt. Dabei sind insbesondere bildungsbezogene Normen, arbeits- bzw. berufsbezogene Normen und gleichheitsbezogene Normen zu unterscheiden.

a) Bildungsbezogene Normen

Zunächst ist als bildungsbezogene Norm Art. 26 Abs. 1 AEMR³⁴² zu nennen. Dabei ist aber nicht anzunehmen, dass sich der Artikel überhaupt auf Weiterbildung erstreckt, da zum damaligen Zeitpunkt die Weiterbildung noch nicht im Blickpunkt der Politik stand³⁴³. Dies kann aber insofern dahingestellt bleiben, als die Erklärung als bloße Empfehlung für die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen nicht verbindlich ist³⁴⁴ und aus diesem Grund nur ein politisches Instrument darstellt.

Ebenfalls nicht bindend, sondern nur ein politisches Instrument, ist auch die World Declaration on Education for All³⁴⁵, die am 9. März 1990 in Jomtien, Thailand, nach der Bildung betreffenden UN-Konferenz gemacht wurde. Sie bezieht sich aber noch deutlicher als Art. 26 AEMR nur auf Grundbildung. Außerhalb des europäischen Einzugsbereichs ist Art. 13 ZP-AMRK zu nennen, der aber aufgrund des Geltungsbereichs im Rahmen der vorliegenden Arbeit keinen Einfluss haben kann.³⁴⁶

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

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

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

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

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

345 Abrufbar unter: http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_E.PDF (Zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

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

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

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

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

Hinzu kommt das Recht auf Bildung in Art. 24 der UN-Behindertenrechtskonvention³⁵³ (BRK). Dabei ist fraglich, ob die Rechte, die für behinderte Menschen gelten auf alle Bürger auszudehnen sind, oder ob es sich um besondere Rechte handelt, da ein besonderer Bedarf der Teilhabe besteht. Die Konvention verweist in Art. 24 Abs. 1 BRK auf Chancengleichheit und lebenslanges Lernen als Ziel, sowie in Art. 24 Abs. 1 c) BRK auf den Gedanken der Teilhabe. Hinzu kommen in Art. 24 Abs. 5 BRK die Forderungen nach gleichberechtigten Zugängen zu Berufsausbildung, Erwachsenenbildung und lebenslangem Lernen. Dabei führt das Wort „gleichberechtigt“ nicht dazu, dass ein Mindestangebot hinsichtlich dieser Bildungsmaßnahmen gewährleistet wird.³⁵⁴

Die Internationale Arbeitsorganisation (ILO³⁵⁵) thematisiert berufliche Weiterbildung in drei ihrer Übereinkommen, nämlich im Übereinkommen Nr. 88 über die Orga-

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

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

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

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

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

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

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

355 International Labour Organisation.

nisation der Arbeitsmarktverwaltung vom 9. Juli 1948³⁵⁶ (Art. 6 a) i) und b) i) und e)), sowie im Übereinkommen Nr. 140 über den bezahlten Bildungsurlaub vom 24. Juni 1974³⁵⁷ (Präambel 2. Absatz³⁵⁸, Absatz 3) und im Übereinkommen Nr. 142 über die Berufsberatung und die Berufsbildung im Rahmen der Erschließung des Arbeitskräftepotentials vom 23. Juni 1975³⁵⁹. Hinzu kommt auch noch die Empfehlung Nr. 195 über die Entwicklung der Humanressourcen: Bildung, Ausbildung und lebenslanges Lernen.³⁶⁰ Die Übereinkommen sind als völkerrechtliche Verträge bindend und auch von beiden Vergleichsstaaten unterzeichnet und ratifiziert,³⁶¹ enthalten jedoch keine konkreten Verpflichtungen. Die Empfehlung stellt dagegen bereits eine nicht-bindende Richtschnur dar. Die Europäische Sozialcharta³⁶² legt in Teil II Art. 10 ESC ausdrücklich Verpflichtungen fest, die die Gewährleistung beruflicher Ausbildung betreffen. Art. 10 Nr. 4 ESC, verlangt, soweit notwendig, besondere Maßnahmen zur Umschulung und Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen sicherzustellen oder zu fördern und sieht damit nicht nur allgemeine, sondern konkrete Verpflichtungen zur Verwirklichung eines Rechts auf berufliche Ausbildung vor. Die ESC ist zwar ein bindendes völkerrechtliches Instrument, jedoch wurde gerade Art. 10 Nr. 4 ESC von Deutschland nicht ratifiziert, wohl aber von Schweden.³⁶³ Für beide Staaten verbindlich ist dagegen Art. 10 Nr. 3 ESC, der sich auf die berufliche Ausbildung von erwachsenen Arbeitnehmern konzentriert.³⁶⁴ Dabei fordert die Norm die Geeignetheit und leichte Zugänglichkeit der Maßnahmen (lit. a) sowie besondere Möglichkeiten für Umschulungen, die durch technischen Fortschritt oder Änderungen auf dem Arbeitsmarkt nötig werden (lit. b). Die Maßnahmen sollen sichergestellt und gefördert werden, stehen jedoch unter dem Vorbehalt der Notwendigkeit, womit ein Beurteilungsspielraum für den jeweiligen Staat geöffnet wird.³⁶⁵ Art. 2 Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (ZP-EMRK)³⁶⁶ bestimmt, dass niemandem das Recht auf Bildung verwehrt werden darf. Dabei ist aufgrund des Beitritts der Europäischen Union zur EMRK gem. Art. 6 Abs. 2 EUV das Handeln der Europäischen Union an die Inhalte der EMRK gebunden. Die Weiterbildung ist als Teil der Bildung umfasst. *Frowein* meint zwar,³⁶⁷ dies sei bereits in Bezug auf höhere Unterrichtsanstalten zweifelhaft, da

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

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

358 der auf Art. 26 AEMR verweist.

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

360 vom 17.06.2004.

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

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

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

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

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

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

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

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

Jedoch lässt sich auch bei Einbeziehung von berufsbezogener Weiterbildung ausdrücklich kein durchsetzbarer Anspruch auf Bildung ableiten,³⁶⁹ da es sich bereits aufgrund der negativen Formulierung um ein Abwehr- bzw. Freiheitsrecht handelt.³⁷⁰ Darüber hinaus gibt die Norm auch keine institutionelle Garantie vor, sondern enthält über eine allgemeine Aufgabenzuweisung hinaus³⁷¹ nur ein Recht auf Zugang zu bereits bestehenden Unterrichtsmöglichkeiten³⁷², enthält also ein Teilhabegrundrecht³⁷³. Die Aussage im sog. *Belgischen Sprachenfall*³⁷⁴, dass keine zusätzlichen Ausbildungsgänge, also keine Schaffung bestimmter Einrichtungen gefordert werden können, lässt sich auch auf den Weiterbildungsbereich übertragen. Soweit Art. 2 ZP-EMRK zudem gewährleistet, dass der Teilnehmer von den Bildungsanstrengungen profitieren kann bzw. diese für sich verwerten kann³⁷⁵, lässt sich ein Recht auf Prüfung und Bescheinigung der erworbenen Kompetenzen ableiten, da nur auf diesem Wege eine externe Nachprüfbarkeit der Kompetenzen möglich gemacht wird.³⁷⁶ Hinsichtlich des Zugangs darf aufgrund der Einstufung als Teilhabegrundrecht eine Abweisung nur aus sachlichen Grün-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Art. 14 Abs. 1 GRC³⁸⁰ erstreckt das Recht auf Bildung ausdrücklich auf den Zugang zu Aus- und Weiterbildung, eine Trennung war trotz des Wortlauts „sowie“ nicht gewollt.³⁸¹ Dabei ist die Reichweite des Artikels, z. B. auch in Bezug auf Leistungsrechte im Rahmen einer Ausbildungsförderung, unklar.³⁸² Aus den Erläuterungen ergibt sich nur, dass die Bestimmung keine Verpflichtung zur Unentgeltlichkeit der Angebote begründen sollte.³⁸³ Hieraus, aber auch aus der Entstehungsgeschichte des Artikels,³⁸⁴ lässt sich zumindest ein Zugangsrecht zu bereits bestehenden Einrichtungen und Angeboten ableiten. Darüber hinaus enthält Art. 14 Abs. 1 GRC die Gewährleistungen, die Art. 2 ZP-EMRK in Bezug auf weiterführende Bildungsangebote umfasst, da mit dem Artikel der Grundrechtscharta der Artikel der EMRK „ausgedehnt“ werden sollte.³⁸⁵ Da die Europäische Union aber in Bezug auf Weiterbildung keine originären Kompetenzen besitzt, handelt es sich bei Art. 14 GRC (nur) um Abwehrrechte, wenn die Europäische Union auf Grundlage anderer Kompetenzen handelt und um auf die Zukunft gerichtete politische Zielerklärungen.³⁸⁶ Entsprechend enthält auch Art. 14 Abs. 1 GRC keine Leistungsrechte. Eine weitere Einbeziehung über Art. 6 Abs. 2 EUV, der einen Beitritt der Europäischen Union zur EMRK vorsieht, ist bis jetzt noch nicht erfolgt.

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

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

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

379 A.a.O.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Weiterbildung und Recht auf Arbeit

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

Im Übereinkommen Nr. 122 über die Beschäftigungspolitik³⁹³ im Rahmen der ILO werden in Art. 1 des Übereinkommens alle Ziele einer funktionierenden Arbeitsgesell-

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

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

389 Siehe bereits oben S. 94.

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

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

392 A. a. O.

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

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

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

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

Auch Art. 15 Abs. 1 GRC legt fest, dass „jede Person [...] das Recht, zu arbeiten“ hat. Dieses soziale Recht auf Arbeit in der Grundrechtecharta³⁹⁹ umfasst aber ebenfalls nur eine Gewährleistung für den Einzelnen, seinen Lebensunterhalt frei zu verdienen.⁴⁰⁰ Da zudem die Weiterbildung in Art. 14 Abs. 1 GRC⁴⁰¹ gesondert genannt wird, lassen sich aus Art. 15 Abs. 1 GRC keine konkreten Gewährleistungen für die Weiterbildung ableiten. Hinzu kommt, dass ein Recht auf Arbeit nicht die Verpflichtung des Staates beinhalten kann, jedem Erwerbsfähigen einen Arbeitsplatz zur Verfügung zu stellen. Dies wäre nicht mit dem Recht auf Berufsfreiheit vereinbar, da der Staat, um ein einklagbares Recht auf Arbeit durchzusetzen, über die Arbeitswelt insgesamt verfügen müsste.⁴⁰² Jedoch zielen die internationalen Verpflichtungen darauf, sich dem gedach-

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

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

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

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

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

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

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

401 Siehe hierzu oben S. 98 f.

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

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

c) Verpflichtungen aufgrund der Forderung der Chancengleichheit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

im 12. Zusatzprotokoll der EMRK,⁴⁰⁹ jedoch hat Schweden das Protokoll nicht unterzeichnet, während für Deutschland zwar eine Unterzeichnung, aber keine Ratifizierung vorliegt.⁴¹⁰ Spezielle Verpflichtungen beziehen sich auf das Geschlecht. So nennt Art. 10 lit. e des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau⁴¹¹ die Gewährleistung gleicher Rechte als übergeordnetes Ziel. zeigt. Ebenso verweist Art. 24 Abs. 1 BRK auf Chancengleichheit und lebenslanges Lernen als Ziel.⁴¹²

3. Ergebnis

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

II. Verpflichtungen Deutschlands

1. Ableitung von Pflichten aus dem Grundgesetz

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

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

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

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

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

413 S. o. S. 96 f.

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

liberalen Auslegung⁴¹⁵ zunächst nur Abwehrrechte dar⁴¹⁶ und beinhalten damit regelmäßig keinen unmittelbaren Bereitstellungs- oder Förderanspruch^{417,418}. Auch eine allgemeine Anerkennung eines Förderbedarfs oder gar Förderanspruchs, wie er noch in Art. 148 Abs. 4 WRV⁴¹⁹ enthalten war, erfolgt nicht. Soziale Grundrechte, zu denen auch das Recht auf Bildung und Weiterbildung gehört, sind aufgrund der Notwendigkeit eines positiven Handelns zu ihrer Verwirklichung⁴²⁰ immer von politischen Entscheidungen und von der haushaltspolitischen Lage des Staates abhängig. Daher wird ihnen grundsätzlich nicht die Stellung subjektiver Rechte zugesprochen. Jedoch führt gerade ein Rückzug des eingreifenden Staates dazu, dass die Bereitstellung und Gewährleistung bestimmter Rahmenbedingungen durch diesen immer wichtiger werden. Fraglich ist jedoch, ob und woraus sich die Gewährleistung dieser Rahmenbedingungen – auch in individueller Hinsicht – rechtlich herleiten lässt und was sie inhaltlich umfasst.

Auch ein Subsidiaritätsprinzip im Sinne eines Vorrangs gesellschaftlicher Aufgabenerfüllung vor staatlicher Erfüllung lässt sich eventuell aus dem Grundgesetz ableiten.⁴²¹ In Bezug auf die Weiterbildung sind dabei die Bereiche Beruf, Markt und Wettbewerb betroffen, wobei Markt und Wettbewerb aber so allgemeine Bereiche darstellen, dass sie jeden gesellschaftlichen Bereich betreffen. Im Bereich Bildung geht das Grundgesetz zumindest im Bereich der Schulbildung aufgrund von Art. 7 GG nicht von einem Vorrang gesellschaftlicher Aufgabenerfüllung aus.⁴²² Im Umkehrschluss lassen sich aber die nicht genannten Bildungsbereiche nicht unter einen Staatsvorrang einordnen.

415 Auf den Aspekt der liberalen Auslegung, insbesondere durch Dahrendorf, weist *Bauer*, RdJB 1973, S. 225, 226 hin.

416 Die dogmatische Einordnung als Abwehrrecht wird meist auch als – nicht weiter ausgeführtes – Argument gegen einen Leistungsanspruch verwendet, siehe z. B. *Ennuschat*, RdJB 2005, S. 193, 198.

417 Zu einer beispielhaften Ausarbeitung der Problematik an Hand der Förderung freier Schulen siehe *Müller/Pieroth, et al.*, Leistungsrechte im Normbereich einer Freiheitsgarantie, 1982.

418 Für einen (wenn auch veralteten) Überblick über die Positionen siehe *Bubenzer*, Grundlagen für Staatspflichten auf dem Gebiet der Weiterbildung, 1983, S. 344 ff.

419 Im Wortlaut: „Das Volksbildungswesen, einschließlich der Volkshochschulen, soll von Reich, Ländern und Gemeinden gefördert werden.“ Zur historischen Entwicklung des Rechts auf Bildung siehe *Brenne*, Soziale Grundrechte in den Landesverfassungen, 2003, S. 103 f. Trotz Geltung des Grundgesetzes will *Losch*, DÖV 1988, S. 445, 448 fraglicherweise aus der früheren Norm einen „gesicherten Rechtsbestand“ ableiten.

420 Siehe *Murswiek*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, 2000, S. 243, 264 f. Rn. 50.

421 *Isensee*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 1988, S. 3, 76 Rn. 167, für den dem liberalen Staat das Subsidiaritätsprinzip inhärent ist.

422 *Hufen*, RdJB 2003, S. 58, 61 f.

a) Bildungsbezogene Ableitung

Ein Recht des Einzelnen auf berufsbezogene Weiterbildung könnte zunächst bestehen, wenn sich ein verfassungsrechtliches individuelles Recht auf Bildung ableiten ließe⁴²³ und sich dieses Recht auf Weiterbildung erstrecken würde.

Ein allgemeiner Anspruch auf Bildung wird bisweilen aus Art. 7 Abs. 1 GG abgeleitet, dieser bezieht sich aber nur auf das „Schulwesen“, also die Schulbildung, nicht aber auf das Bildungswesen insgesamt. Was auch immer man daraus ableitet, einen Anspruch des Einzelnen auf bestimmte institutionelle Garantien oder auf Zugang zu Institutionen,⁴²⁴ Weiterbildungsmaßnahmen sind aufgrund der sachlichen Beschränkung auf das Schulwesen nicht von den Garantien umfasst.⁴²⁵ Auch eine Bestandsgarantie für private Weiterbildungsanbieter nach Art. 7 Abs. 4 S. 1 GG⁴²⁶ analog ist aufgrund der Begrenzung auf das Schulwesen und die fehlende entsprechende Gewährleistung für Weiterbildungsanbieter nicht gegeben. In Abgrenzung zum Schulwesen kann höchstens gesagt werden, dass das Weiterbildungswesen (derzeit) gerade nicht unter die Aufsicht des Staates fällt.

Unterschiede zur beruflichen Weiterbildung ergeben sich darüber hinaus in vielfacher Hinsicht: Die Berufsausbildung stellt eine stärkere Verbindung zum Arbeitsmarkt und zu berufsbezogenen Rechten her. In der grundständigen Bildung besteht schon aufgrund Art. 7 Abs. 1 GG ein weitgehend geschlossenes Schulsystem, über das der Staat als Gewährleistender verfügen kann, während in der Weiterbildung nur Systemansätze erkennbar sind. Hinzu kommt, dass die Grundbildung stärker auf die berufliche Entwicklung einwirkt als eventuelle Weiterbildungsmaßnahmen, da eine Grundbildung, die auf Leseverständnis und mathematisches Grundverständnis zielt, erst zur Teilnahme an weiteren Bildungsmaßnahmen befähigt. Der Schutz der Bildungsmöglichkeiten ist nicht in gleichem Maße wie bei der Grundbildung notwendig, so dass auch eine Analogie nicht trägt.⁴²⁷

Auch eine Förderungspflicht lässt sich nicht ableiten. Eine spezifische Staatszielbestimmung, die sich auf Bildung oder gar Weiterbildung bezieht, existiert nicht. Zudem wurde für die Aufnahme eines Staatsziels Bildung von der gemeinsamen Verfassungskommission keine Empfehlung abgegeben.⁴²⁸

423 Für ein sehr umfassendes Recht auf Bildung bzw. auf Chancengleichheit im Bildungswesen *Reuter*, Das Recht auf chancengleiche Bildung, 1975; zur Zeitgeistgebundenheit der Argumentation von *Reuter* siehe *Avenarius*, in: Sylvester/Sieh, et al. (Hrsg.), Bildung - Recht - Chancen, 2009, S. 19, 25 ff.

424 Siehe bereits früh *Heymann/Stein*, AöR 1972, S. 185, 193.

425 Ebenso *Jarass*, DÖV 1995, S. 674, 678, der jedoch weiterbildende Schulen, soweit sie Allgemeinbildung vermitteln, Art. 7 Abs. 1 GG zuordnet.

426 Zur Bestandsgarantie für private Schulen siehe BVerfGE 75, 40-78.

427 Siehe *Lange*, Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der freien Träger der Erwachsenenbildung (1977), S. 55-57.

428 Jedoch wurden keinerlei neue Staatszielbestimmungen empfohlen, siehe BT-Drucks. 12/6000, S. 80 ff.

b) Berufs- und arbeitsbezogene Normen

In Bezug auf berufsbezogene Weiterbildungsmaßnahmen prägt Art. 12 Abs. 1 GG die Umsetzung von Fördermaßnahmen. Dies gilt sowohl für die Teilnehmer als auch für die Weiterbildungsanbieter. Allein stehend stellt Art. 12 Abs. 1 GG ein Abwehrrecht dar, jedoch ist auch die Ableitung eines derivativen Teilhaberechts möglich.

Problematisch ist, dass sich Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG nur auf die „Ausbildung“ und dabei auf die „Ausbildungsstätte“ bezieht. In Bezug auf den Begriff der „Ausbildung“ gehen manche so weit, auch die Allgemeinbildung in Form der Schulen als Ausbildung i. S. d. Art. 12 GG zu betrachten.⁴²⁹ Damit nehmen sie eine sachliche Ausdehnung des Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG auf die Allgemeinbildung vor. Insofern ist auch eine zeitliche Ausdehnung auf eine Weiter-Ausbildung denkbar. Ebenfalls möglich ist eine Heranziehung von Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG unter dem Aspekt, dass eine Berufsausübung aufgrund der technischen und gesellschaftlichen Fortentwicklungen voraussetzt, dass der Arbeitende sich weiterbilden kann. Im Hinblick auf diese Gewährleistungen ist zwischen Aufstiegs- und Anpassungsweiterbildung kein Unterschied zu machen, soweit die jeweilige Maßnahme auf die Vorbereitung eines Berufs zielt.

Da in Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG Beruf und Ausbildungsstätte zusammenhängend genannt werden, ist weiter zu fragen, ob in Bezug auf einen Berufswechsel nur eine einmalige Wahl von Beruf und Ausbildungsstätte möglich sein soll, also eine erstmalige Berufswahl und Erstausbildung, oder auch eine neuerliche andere Wahl des Berufs in den Schutzbereich mit einbezogen ist.⁴³⁰ Aufgrund der wechselnden Anforderungen am Arbeitsplatz und auf dem Arbeitsmarkt ist die Grenze von einer anpassenden Weiterbildung zu einem Berufswechsel aber oftmals schwer zu ziehen. Fraglich ist dann wiederum, welche Vorstellung von Weiterbildung für den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG entscheidend ist. In Deutschland ist die Berufswahl unter abwehrrechtlichen Gesichtspunkten bis in Einzelheiten geschützt. Derivative Teilhabeansprüche werden aber umfassend nur in Bezug auf die Erstausbildung und Grenzfälle von komplexer Erstausbildung gewährt.⁴³¹ So hält das Bundesverfassungsgericht eine Erschwerung der Zulassung für Numerus-clausus-Studiengänge im Zweitstudium für zulässig,⁴³² und macht nur für fachlich aufeinander aufbauende Studienfolgen, wie bei dem Erwerb der Berechtigung zum Medizinstudium durch eine Fachhochschulausbildung, eine Ausnahme.⁴³³ Auch wird dem Gesetzgeber in Bezug auf die Förderung von Ausbildung –

429 Siehe Gubelt, in: Münch/Kunig (Hrsg.), GG⁵, Art. 12 GG Rn. 26 (anders Kämmerer, in: Münch/Kunig (Hrsg.), GG⁶, Art. 12 GG Rn. 35). Maunz, in: Hablitzel/Wollenschläger (Hrsg.), Recht und Staat, 1972, S. 605 weist auf die Weite des Begriffs hin.

430 Vollkommen selbstverständlich, aber ohne Begründung, geht Klein, in: Klein/Fabricius (Hrsg.), Das Recht auf Bildung und seine Verwirklichung im Ballungsraum, 1969, S. 7, 18 von einem Recht auf Fortbildung aus.

431 Siehe zu diesen auch sogleich unten S. 107 f. zum Numerus clausus.

432 BVerfGE 43, 291, 362 ff. (Numerus clausus 2), juris Rn. 162 ff; BVerfGE 62, 117, 155 f., juris Rn. 84.

433 BVerfGE 62, 117, Ls. 2, S. 147, juris Rn. 64.

und dabei auch in Bezug auf die Zweitausbildung – ein weiter Spielraum eingeräumt,⁴³⁴ und argumentiert, dass der „Ausbildungsweg“ Abitur-Lehre-Studium einen einheitlichen Erstausbildungsweg darstelle.⁴³⁵

Diese Rechtsprechung zeigt, dass in Deutschland die Vorstellung und die Strukturen des Berufsprinzips⁴³⁶ und mit ihm die Ausrichtung auf eine Differenzierung in Erst- und Zweitausbildung noch so verfestigt sind, dass eine Zweit-Berufswahl und Zweit-Berufsausbildung zwar stattfinden, aber nicht als Normprogramm vorgesehen sind und daher in Bezug auf die Teilhabedimension auch nicht geschützt werden. Es kommt also von rechtlicher Warte aus nur auf das Erreichen eines formalen Ausbildungsziels in Form eines bestimmten Berufstyps an. Der Zweitstudienbewerber mit einheitlichem Berufsziel wird also vom Berufswechsler abgegrenzt.⁴³⁷ Das politisch propagierte lebenslange Lernen wird in diesem Punkt also rechtlich nicht gewährleistet.

Ein Recht auf Arbeit wurde im deutschen Verfassungsrecht nicht normiert.⁴³⁸ Zwar wurden zu einer solchen Kodifizierung – mit welchem normativen oder politischen Ziel auch immer – Überlegungen angestellt⁴³⁹, diese aber nicht umgesetzt.⁴⁴⁰ Diese fehlende Umsetzung beruht auf den gleichen Überlegungen wie im internationalen Recht:⁴⁴¹ Ein Recht auf Arbeit wäre einerseits nicht praktisch durchführbar, da der Staat die Verfügungsgewalt über die Arbeitsplätze haben müsste. Zudem wäre ein Recht auf Arbeit im deutschen Verfassungsrecht weder mit Art. 12 Abs. 1 S. 1 GG, da aus dem Recht auf Arbeit eine Arbeitspflicht folgen würde,⁴⁴² noch mit Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar, da ein Recht auf Arbeit und die Gewährleistung der Möglichkeit zum Arbeitskampf kollidieren würden.⁴⁴³

c) Berufsbezogene Weiterbildung und Chancengleichheit

Ansprüche der Teilnehmer auf Weiterbildung könnten sich aber aus Art. 3 Abs. 1 GG ableiten lassen. Zwar sind direkt aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleitete Ansprüche des Einzelnen ohne faktische Basis (sog. originäre Leistungsansprüche) schon aufgrund des Wortlauts nicht möglich, jedoch ist bei Begünstigung eines (vergleichbaren) Anderen

434 BVerfGE, 99, 165, Orientierungssatz 1c, S. 177 f., juris Rn. 63.

435 A.a.O., S. 183 f., juris Rn. 77.

436 Siehe zu diesem unten S. 91.

437 Siehe *Hauck*, NVwZ 1984, S. 419, 420.

438 Zu den Verpflichtungen in den Länderverfassungen siehe unten S. 110.

439 Bundesminister des Innern/der Justiz, Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, 1983, Rn. 87 ff. mit einem positiven, aber nicht mehrheitlich unterstützten, Vorschlag zum Recht auf Arbeit/Ausbildung. Ebenfalls angesprochen in BT-Drucks. 12/6000, S. 79, 81.

440 Gründe für die Nichtumsetzung könnten darin liegen, dass sich die Kommission bereits nicht auf einen gemeinsamen Vorschlag einigen konnte, siehe Bundesminister des Innern/der Justiz, Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge, 1983, Rn. 87, 115 ff.

441 S. o. S. 100.

442 *Erwin Scheele*, zitiert in: *Schäfer*, VSSR 1982, S. 297, 298 f.

443 *Borrmann*, Der Schutz der Berufsfreiheit im deutschen Verfassungsrecht und im europäischen Gemeinschaftsrecht, 2002, S. 96.

ein derivativer Leistungsanspruch denkbar.⁴⁴⁴ Die Gleichheit der Chancen ist als egalitäres Basisrecht gewährleistet.⁴⁴⁵ Dabei ist eine möglichst gleiche Bildung nötig, damit der Bürger seine Freiheitsrechte wahrnehmen und an der Gesellschaft teilnehmen kann.⁴⁴⁶ Dies gilt besonders für die Einbindung des Einzelnen in die sozialen Sicherungssysteme.⁴⁴⁷ Umgekehrt wird die Chancengleichheit erst durch Teilhabe an konkreten Bildungsmöglichkeiten vermittelt. Ob Bildung dann tatsächlich gerechtere Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht bzw. ob Bildung einen Ausgleich der Chancen leistet oder leisten kann,⁴⁴⁸ ist aufgrund der abstrakt-normativen Ausrichtung der Grundrechte dabei irrelevant. Im Hinblick auf Zugang und Förderung zu Weiterbildung können daher Ansprüche auf gleichheitsgerechte Teilhabe geltend gemacht werden, sobald der Staat in einem dann zum Präzedenzfall werdenden Fall den Zugang gewährt⁴⁴⁹ oder fördert.⁴⁵⁰ Die Argumentation hinsichtlich gleicher Bildungschancen kann auch auf die Weiterbildung erstreckt werden, da die Notwendigkeit der Teilhabe nicht mit Abschluss einer Erstausbildung endet. Im Gegenteil entspricht eine gleiche Möglichkeit der Weiterbildung besonders den Anforderungen der Chancengleichheit, da die berufliche Weiterbildung auch die Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöht oder für eine Weiterbeschäftigung zwingend notwendig sein kann.

Das deutsche Verfassungsrecht kennt also kein ausdrückliches Recht auf Bildung, sondern nur ein Recht auf Zugang zu den Bildungseinrichtungen.⁴⁵¹ Fraglich ist, ob ein Abstellen auf Art. 12 Abs. 1 i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG und damit eine Übertragung der Numerus-Clausus-Entscheidung(en) des Bundesverfassungsgerichts,⁴⁵² die den Zugang zu einem Hochschulstudium betreffen, auf den Zugang zu Weiterbildungsmaßnahmen bzw. -einrichtungen möglich ist. Dies könnte zumindest im Hinblick auf inzwischen ebenfalls bestehende Weiterbildungsstudiengänge und vergleichbare Angebote gelten. Die Numerus-Clausus-Entscheidungen beruhen aber darauf, dass in Bezug auf die Studiengänge ein rechtliches oder tatsächliches Monopol des Staates und eine Ausschöpfung der Ausbildungskapazität vorliegen. Zumindest die Voraussetzung des tatsächlichen Monopols ist für Weiterbildungsleistungen in Deutschland nicht gegeben, da es

444 Kischel, in: BeckOK, Art. 3 GG, Rn. 88 (Stand: 01.12.2015).

445 Kirchhof, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, 1992 V, S. 837, Rn. 100.

446 A. a. O., S. 837, Rn. 114.

447 Siehe Füssel, in: Sylvester/Sieh, et al. (Hrsg.), Bildung - Recht - Chancen, 2009, S. 31, 41.

448 Seit der ursprünglichen Skepsis von *Pierre Bourdieu/Passeron*, Die Illusion der Chancengleichheit, 1971, hat sich das Bild zwar marginal geändert, besonders in Deutschland ist der Zugang zu Bildung und insbesondere zu höherer Bildung aber immer noch sehr selektiv, siehe nur zur Hochschulbildung Müller/Pollak, et al., in: Becker (Hrsg.), Lehrbuch der Bildungssoziologie, 2011, S. 289, 314 ff.

449 BVerfGE 33, 303, 331 f (Numerus clausus 1).

450 So auch in Bezug auf die Förderung der Weiterbildungsanbieter, also aus anderer Perspektive *Ennuschat*, Förderung freier Weiterbildungseinrichtungen, 2010, S. 15.

451 Heymann/Stein, AöR 1972, S. 185, 203.

452 BVerfG 33, 303 ff. (Numerus clausus 1); BVerfGE 85, 36 ff.; von einem partiellen sozialen Recht auf Ausbildung spricht Scholz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 12 GG Rn. 70 (Stand: Juni 2006).

eine historisch gewachsene Pluralität an Trägern gibt. Ein tatsächliches Monopol für die Annahme eines Anspruches wird wohl gefordert, weil im Fall einer Monopolstellung die Kontrollmöglichkeit und damit auch die Verantwortung des Staates auf höherer Ebene anzusiedeln sind. Die Frage der Ausschöpfung der Ausbildungskapazität ist in Bezug auf Weiterbildungsmaßnahmen gerade aufgrund der fehlenden Kontrollmöglichkeit des Staates ohnehin nicht zu klären. Soweit die grundsätzliche Frage zu stellen ist, ob eine Berufslenkung stattfindet, kann also im Fall der Weiterbildungsmaßnahmen mit wenigen Ausnahmen von Seiten des Staates weder eine Beschränkung durch vorhandene Kapazitäten,⁴⁵³ noch eine Pflicht zur Erweiterung der Kapazitäten⁴⁵⁴ angenommen werden. Dabei tritt der Normalfall bei finanziellen Begünstigungen ein, nämlich dass eine Beschränkung der vorhandenen Mittel grundsätzlich zu Umverteilung führt.⁴⁵⁵

In den Urteilen zum Numerus Clausus an den Hochschulen geht es zwar um tatsächliche, konkrete Teilhabeansprüche, hinter den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts steht aber dennoch die Gewährleistungspflicht des Staates, einen Zugang zu Bildung sicherzustellen, weil Grundrechte auch objektive Wertentscheidungen treffen,⁴⁵⁶ wobei dem Staat eine Garantenstellung für die Umsetzung dieser Entscheidungen zukommt.⁴⁵⁷ Daher muss bei einer staatlichen Förderung durch Geldmittel zumindest der allgemeine Zugang zu den geförderten Maßnahmen gewährleistet werden, indem die Zugangsvoraussetzungen abstrakt-generell festgelegt werden.

d) Weiterbildung und Persönlichkeitsrechte

Ein Recht auf Weiterbildung könnte sich auch aus einem Recht auf Bildung aus Art. 2 Abs. 1 GG ergeben. Dazu müsste zunächst ein allgemeines Recht auf Bildung herzuleiten sein. Dies wird meist nur vor dem Hintergrund des Schulwesens diskutiert,⁴⁵⁸ die Anforderungen an den Staat ändern sich aber mit Änderung der gesellschaftlichen Verhältnisse. Eine möglichst große Entfaltungsmöglichkeit des Einzelnen setzt voraus, dass das Individuum für die Wahrnehmung der Möglichkeiten das Rüstzeug erhält – dies geschieht auf dem Wege der Bildung. Gegen eine solche Ableitung eines Teilhabe- oder gar Leistungsanspruchs spricht aber, wie bereits oben dargelegt, die Tatsache, dass die Grundrechte grundsätzlich als abwehrrechtlicher Grundsatz, nicht aber als Ansprüche formuliert sind. Diese Zurückhaltung trifft besonders auf die allgemeine Handlungsfreiheit aufgrund ihrer Unbestimmtheit⁴⁵⁹ und dem Fehlen einer besonderen Wertentschei-

453 So im Hochschulstudium, siehe BVerfGE 33, 303, 332 (Numerus clausus 1) juris Rn. 61.

454 Siehe ebenfalls zu den Hochschulangeboten BVerfGE 33, 303, 332 (Numerus clausus 1) juris Rn. 61.

455 Zur Bezeichnung als Normalfall siehe BVerfGE 33, 303, 332 f. (Numerus clausus 1) juris Rn. 62.

456 Siehe BVerfGE 33, 303, 330 (Numerus clausus 1) juris Rn. 59.

457 Siehe BVerfGE 33, 303, 331 f. (Numerus clausus 1) juris Rn. 60.

458 Von einem solchen Recht geht beispielsweise BVerwGE 47, 201, 206, juris Rn. 20, aus, jedoch lediglich in Bezug auf die grundständige Schulbildung; ebenso in Bezug auf die Schulbildung BVerwGE 105, 44, 47, juris Rn. 13.

459 *Di Fabio*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 2 GG, Rn. 57 f. (Stand: Juli 2001).

dung,⁴⁶⁰ aus der ein Teilhaberecht abgeleitet werden könnte, zu. Zudem ist Art. 2 Abs. 1 GG als Auffanggrundrecht gegenüber Art. 12 Abs. 1 GG zumindest in Bezug auf die hier zu prüfende berufsbezogene Weiterbildung subsidiär.

Ergänzend wird zur Herleitung eines Rechts auf Bildung teilweise auch die Menschenwürde gem. Art. 1 Abs. 1 GG hinzugezogen. Ein würdevolles Leben sei ohne Bildung nicht denkbar. Die Würde verlange ebenfalls eine möglichst weitgehende Entfaltung der Persönlichkeit.⁴⁶¹ Dies führt aber dazu, dass der Norminhalt des Schutzes der Menschenwürde überspannt wird, da die objektive Schutzpflicht der Menschenwürde nur in Bezug auf ein Existenzminimum zum Tragen kommt.⁴⁶² Selbst wenn man annimmt, dass Bildungsmaßnahmen von einem Existenzminimum erfasst sind, beziehen sich diese zumindest nur auf Grundbildungsmaßnahmen.⁴⁶³ *Wittpoth* weist darauf hin, dass die Argumentation mit dem Inhalt der Menschenwürde aus dem bildungspolitischen Diskurs stammt,⁴⁶⁴ die Schwierigkeit der juristischen Umsetzung dieser wohl eher aus Wunschdenken entstandenen Argumentation zeigt aber die unterschiedlichen Perspektiven von Bildungspolitikern und Juristen. Auch hier zeigt sich, dass es besonders schwierig ist, subjektive Rechte⁴⁶⁵ und rechtliche Verpflichtungen normativ zu begründen.

Ein Grundrecht auf Bildung über die Grundbildung hinaus wird von manchen auch aus dem Recht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG, teilweise i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG) abgeleitet.⁴⁶⁶ Aufgrund des Charakters der Grundrechte als Freiheitsrechte ist diese Interpretation jedoch abzulehnen.⁴⁶⁷

Gleiches gilt auch für eine Herleitung eines Rechts auf (Weiter-)Bildung aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG. Zwar ist

460 *Jarass*, DÖV 1995, S. 674, 675–676.

461 *Gernert*, Das Recht der Erwachsenenbildung als Weiterbildung, 1975, S. 45 mit Verweis auf die Lernbedürftigkeit und Lernfähigkeit des Menschen, die die Entfaltung der Persönlichkeit erst ermögliche.

462 Zu Beispielen für eine Relevanz der Menschenwürde siehe nur *Sachs*, in: *Sachs*, Grundgesetz, 2014, Art. 1 GG Rn. 33; zur Herleitung eines Existenzminimums und seinem Inhalt siehe *Sartorius*, Das Existenzminimum im Recht, 2000, S. 54 ff.

463 Siehe zur Erfassung von Bildungskosten für Kinder BVerfGE 125, 175, 246, juris Rn. 192; *Lenze*, NZS 2010, S. 534, 537. So auch, wenn auch abgeleitet aus bereits bestehenden sozialrechtlichen Regelungen, das BVerfG zum Asylbewerberleistungsgesetz, siehe BVerfG vom 18.7.2012, Az. 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 (Asylbewerberleistungsgesetz), BVerfGE 132, 134, Ls. 4d.bb., Rn. 68, 96 mit dem Hinweis auf internationale Verpflichtungen. In Bezug auf Erwachsene scheint auch das Bundesverfassungsgericht davon auszugehen, dass der Gesetzgeber eine Wertentscheidung gegen die Einbeziehung von Leistungen zur bildungsbezogenen Teilhabe treffen könnte, siehe BVerfGE 125, 175, 240 f., juris Rn. 180. (siehe nur dazu, dass sich das BVerfG hier nicht festlegt, auch *Huster/Rux*, in: BeckOK, Art. 20 Rn. 216.2 (Stand: 01.12.2015). Zur Ableitung eines Minimumgrundrechts auf Bildung aus Art. 3 GG und dem Gedanken der Chancengerechtigkeit siehe *Füssel*, in: *Sylvester/Sieh, et al.* (Hrsg.), *Bildung - Recht - Chancen*, 2009, S. 31.

464 *Wittpoth*, *Recht, Politik und Struktur der Weiterbildung*, 1997, S. 9.

465 A. a. O.

466 *Thieme*, JZ 1959, S. 265, 269 aus Art. 12 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 2 Abs. 1 GG, aber nicht in Bezug auf ein Recht auf Bereitstellung, sondern in Bezug auf ein Wahl- und Zugangsrecht.

467 Siehe nur *Di Fabio*, in: *Maunz/Dürig*, Art. 2 GG Rn. 58 (Stand: Juli 2001).

im Gegensatz zur allgemeinen Handlungsfreiheit eine Wertentscheidung enthalten, nämlich der Schutz der privaten Lebensführung, diese Wertentscheidung drückt jedoch gerade eine Abwehr äußerer Einflüsse aus und stellt keine Erweiterung der Handlungsfreiheit dar.⁴⁶⁸

2. Verpflichtungen aus den Länderverfassungen

Gewährleistungen von Weiterbildung können sich auch aus den Verfassungen der Bundesländer ergeben. Den Bundesländern sind aufgrund Art. 30 GG als Landesgesetzgeber die Kompetenzen für die allgemeine Bildung zugewiesen; lediglich für die berufliche Bildung hat der Bund die Möglichkeit, über Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG (Arbeitsrecht) übergreifende Regelungen zu treffen. Die Länderverfassungen richten sich an die jeweiligen Landesgesetzgeber. Üben die Landesgesetzgeber ihre Kompetenzen auch tatsächlich aus,⁴⁶⁹ so müssen sie zusätzlich die Verpflichtungen der jeweiligen Landesverfassung beachten. Was die Geltung der landesrechtlichen Gewährleistungen angeht, so gilt zudem: Auch wenn nach Art. 31 GG Bundesrecht Landesrecht bricht, bleiben dennoch gemäß Art. 142 GG grundrechtliche Gewährleistungen – aber schon aufgrund des Wortlauts von Art. 142 GG nicht reine Staatszielbestimmungen⁴⁷⁰ – über dieses Vorrangprinzip hinaus in Kraft.

In den Landesverfassungen finden sich sowohl subjektiv-rechtliche Formulierungen für ein umfassendes Recht auf Bildung als auch Sicherungs- und Förderungsbekundungen, wobei auch die vordergründig eindeutigen Formulierungen auslegungsbedürftig sind. Dabei finden sich folgende Konstellationen:

a) Bildungs- und weiterbildungsbezogene Normen

Keinerlei Bildungsbezug oder gar Weiterbildungsbezug enthalten die Verfassungen Hessens (Verf H)⁴⁷¹ sowie Hamburgs⁴⁷². Der gewährleistungsrechtliche Inhalt der in den anderen Verfassungen enthaltenen Formeln hängt von der Formulierung, dem Ad-

468 Ähnlich Jarass, DÖV 1995, S. 674, 676.

469 Die Länder ziehen auf der politischen Ebene, die jedoch institutionell verstärkt ist, die Aufgabe der Weiterbildung in Teilen an sich, da sie sich in der Vierten Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur Weiterbildung (Vierte Empfehlung der Kultusministerkonferenz zur Weiterbildung, Beschluss der KMK vom 01. 01. 2001.) zu diesem Thema geäußert haben und auch einen umfassenden Regelungsanspruch zeigen. Von den 16 Bundesländern haben 14 Länder ein Weiterbildungsgesetz erlassen.

470 *Nenninger*, Das Recht auf Arbeit in Japan und Deutschland, 1994, S. 325 am Beispiel des Rechts auf Arbeit.

471 Verfassung des Landes Hessen vom 01.12.1946, GVBl. 1946, 229.

472 Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 06.06.1952, HmbBl. I 100-a, 100-1. Diese enthält kaum materielle Vorgaben, sondern regelt vorwiegend Organisatorisches und Prozessuales.

ressaten der Verpflichtungen, aber auch von der Interpretation im Kontext der jeweiligen Verfassung ab.

aa) Subjektiv-rechtliche Formulierung: Originäre Teilhabe?

Die explizit subjektiv-rechtliche Formulierung eines „Rechts auf Bildung“ findet sich in Art. 20 Abs. 1 Verf BE⁴⁷³, Art. 29 Abs. 1 Verf BB⁴⁷⁴, Art. 27 Abs. 1 Verf Bremen⁴⁷⁵, Art. 4 Abs. 1 Verf ND⁴⁷⁶ und Art. 20 S. 1 Verf TH⁴⁷⁷, also in 5 der 15 Landesverfassungen.

Darüber hinaus existieren auch subjektiv-rechtliche Formulierungen, die ein Recht auf Erziehung und Ausbildung gewährleisten. Diese Begriffe zielen auf die Erstausbildung und vor allem auch auf die mit pädagogischer Anstrengung unternommene Allgemeinbildung ab. In Abgrenzung hierzu umfasst die Bildung als übergreifender Begriff auch die Weiterbildung, auch wenn in den einzelnen Landesverfassungen die Erziehung und/oder Ausbildung nicht immer als Gegenpol genannt werden.⁴⁷⁸ Die begriffliche Unterscheidung sollte jedoch nach dem Willen des Verfassungsgebers nicht immer eine inhaltliche Unterscheidung nach sich ziehen.⁴⁷⁹ Die Einordnung wird besonders deutlich, wenn sich die Norm, die auch den Begriff der Erziehung und/oder Ausbildung nennt, wie bei Art. 11 Abs. 1 LV BW⁴⁸⁰ auf den „jungen Menschen“ bezieht oder zudem durch die systematische Stellung in einem Unterabschnitt auf Erziehung und die Schule verweist.⁴⁸¹ Anders liegt der Fall in Art. 128 Abs. 1 BV.⁴⁸² Dort umfasst der Begriff der „Ausbildung“ die Bildung im Sinn einer allgemeinbildenden Komponente.⁴⁸³ Dieser Bildungsbegriff könnte zwar auch die Weiterbildung mit umfassen, da die Zusammenschau des Abschnitts Bildung und Schule gerade auch unter Einbeziehung des Schul- und Bildungswesens, dessen Regelung auf Art. 128 BV folgt, keinen Hinweis auf eine Beschränkung auf die Erstausbildung enthält. Hinzu kommt die Tatsache,

473 Verfassung von Berlin vom 23.11.1995, GVBl. 1995, 779.

474 Verfassung des Landes Brandenburg vom 20.08.1992, GVBl. I 1992, 298.

475 Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21.10.1947, Brem. GBl. 1947, 251.

476 Niedersächsische Verfassung vom 19.05.1993, Nds. GVBl. 1993, 107.

477 Verfassung des Freistaats Thüringen vom 25.10.1993, GVBl. 1993, 625.

478 Für die Niedersächsische Verfassung mit dem Hinweis, dass das Recht auf Bildung nicht auf „junge Menschen“ (wie in Baden-Württemberg) beschränkt sei, siehe *Berlit*, NVwZ 1994, S. 11, 15.

479 *Brenne*, Soziale Grundrechte in den Landesverfassungen, 2003, S. 105.

480 Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11.11.1953, GBl. 1953, 173; Art. 11 Abs. 1 LV BW befindet sich im Unterabschnitt III: Erziehung und Unterricht und verweist damit in dieser Weise auf das Schulwesen.

481 So in Bezug auf Art. 11 Abs. 1 LV BW der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, der ein subjektives Recht in Bezug auf die Hochschulausbildung ableitet, siehe *ESVGH BW* 20, 23 ff., 26 f.

482 Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.12.1998, GVBl. 1998, 991.

483 Siehe *Brenne*, Soziale Grundrechte in den Landesverfassungen, 2003, S. 107; *Möstl*, in: Lindner, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 128 Rn. 7.

dass die Erwachsenenbildung in Art. 139 BV ebenfalls unter diesen Abschnitt fällt.⁴⁸⁴ Jedoch wird die Erstreckung auf die Weiterbildung mit dem Hinweis auf deren „Freiwilligkeit“, die selbständige Nennung in Art. 139 BV und auf die spätere Ausgliederung aus Art. 128 BV meist verneint.⁴⁸⁵ Dem ist aber zu entgegen, dass die selbständige Nennung auch für die Schulen und Hochschulen gilt und auch tertiäre Bildung „freiwillig“ ist. Lediglich das historische Argument, dass der entsprechende Artikel erst später systematisch ausgegliedert wurde, könnte gegen eine Erstreckung sprechen.⁴⁸⁶ Die Ausgliederung fand aber nur in Bezug auf den organisatorischen Unterschied, nicht aber in Bezug auf Unterschiede in der Gewährleistung statt.⁴⁸⁷

Ein subjektiv-rechtlicher Inhalt der subjektiv-rechtlichen Formulierungen wird meist bestritten.⁴⁸⁸ Dies stellt aufgrund des eindeutigen Wortlauts zumindest eine stark vorausgenommene Beschränkung der Auslegungsergebnisse dar.⁴⁸⁹ Teilweise wird sogar darauf verwiesen, dass die subjektiv-rechtliche Formulierung in vollem Bewusstsein der anspruchsbegründenden Implikationen gewählt wurde.⁴⁹⁰ Eine subjektiv-rechtliche Auslegung ist jedoch abzulehnen, da ein Anspruch auf Weiterbildung bereits aufgrund der Tatsache, dass die Bundesländer keinen Zugriff auf das Weiterbildungssystem haben, nicht durchsetzbar wäre.

bb) Förderungsklauseln

Zweite Stufe einer Gewährleistung von Weiterbildung in den Landesverfassungen sind Förderungsklauseln, die abstrakt festlegen, dass eine Förderung der Weiterbildung stattfinden muss.⁴⁹¹ Solche Förderungsklauseln sind in Art. 22 LV BW, Art. 22 Abs. 2 Verf BE, Art. 139 BV, Art. 33 Verf BB, Art. 16 Abs. 4 Verf M-V⁴⁹², Art. 17 S. 1 Verf NRW⁴⁹³, Art. 37 S. 1 Verf RP⁴⁹⁴, Art. 32 Verf Saar⁴⁹⁵, Art. 108 Verf. Sachsen⁴⁹⁶, Art.

484 Für eine Einbeziehung der Erwachsenenbildung auch *Möstl*, in: Lindner, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 128 Rn. 8.

485 *Möstl*, in: Lindner, Verfassung des Freistaates Bayern, 2009, Art. 128 Rn. 7.

486 *Stettner*, in: Nawiasky, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 128 Rn. 2 (Stand: Juli 2001).

487 Siehe Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung. Band 1, 1946 (1.-12. Sitzung), S. 247, wo deutlich wird, dass die Erstreckung des Bildungsanspruchs unstrittig war und *Gallwas*, BayVBl. 1976, S. 385, 386, der darauf verweist, dass es nur um den sachlichen Zusammenhang ging.

488 Siehe überblicksweise *Brenne*, Soziale Grundrechte in den Landesverfassungen, 2003, S. 106–120; zu Art. 128 BV siehe *Geis*: in: Meder/Brechmann, BV, Art. 128 Rn. 2.

489 Siehe *Trilsch*, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im innerstaatlichen Recht, 2012, S. 82, mit Überlegungen zu einer möglichen Weiterentwicklung sozialer Grundrechte im deutschen Verfassungsrecht (a.a.O., S. 435 ff.); ebenso *Neumann*, LKV 1996, S. 392, 394, der so zu Art. 20 Verf TH argumentiert.

490 Siehe *Gallwas*, BayVBl. 1976, S. 385, 385 zu Art. 128 BV.

491 Aufgrund der grundsätzlichen Kompetenzzuweisung an die Länder findet sich eine solche Förderungsklausel im Grundgesetz nicht. Zu weiteren Gründen der Nichtaufnahme einer Grundsatzbestimmung im Grundgesetz siehe *Losch*, Ordnungsgrundsätze der Weiterbildung, 1988, S. 39f

492 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23.05.1993, GVObI. M-V 1993, 372.

493 Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28.06.1950, GV. NRW. 1950, 127.

494 Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz vom 18.05.1947, VOBl. 1947, 209

30 Abs. 2 S. 2 Verf S-A⁴⁹⁷, Art. 12 Abs. 3 Verf SH⁴⁹⁸ und Art. 29 S. 1 Verf TH enthalten. Dabei richten sie sich teilweise aufgrund einer allgemeinen passiven Formulierung nur an das jeweilige Bundesland, teilweise aber auch allgemein oder explizit an das Land und die Gebietskörperschaften des Landes.⁴⁹⁹ Der Förderungsgegenstand ist als Erwachsenenbildung, Volksbildung oder sehr allgemein als „anderer sozialer und karitativer Zweck“, wie in Art. 22 Abs. 2 Verf Berlin, bezeichnet. Die Förderungsklauseln umfassen jedoch nur eine Förderungspflicht, nicht aber eine Sicherungspflicht.⁵⁰⁰ Dabei beinhalten sie eine Mindestaussage zur Finanzierung – ein Einstellen der Förderung wird aufgrund der objektiv verankerten Förderungspflicht nicht zulässig sein. Eine eindeutig nur programmatische Aufnahme von Bildung bzw. der Förderung von Weiterbildung in die Landesverfassungen besteht schließlich dort, wo das Recht auf Bildung ausdrücklich als Staatsziel bezeichnet wird, wie in Art. 7 Abs. 1 Verf Sachsen.

Über die reine Förderungspflicht hinaus gehen die Förderungsklauseln aber dann, wenn sie festlegen, mit welchen Mitteln die Förderung zu geschehen hat. Dabei soll in Bayern eine Förderung gem. Art. 139 BV **durch** Volkshochschulen und **durch** „sonstige mit öffentlichen Mitteln unterstützte Einrichtungen“ erfolgen.⁵⁰¹ Eine Förderung der entsprechenden Einrichtungen ist auch dann gewollt, wenn die Förderung des Volksbildungs“wesens“ gefordert wird.⁵⁰²

In diesem Zusammenhang findet meist auch eine Aussage zur Art der möglichen Träger statt.⁵⁰³ Dabei werden – entweder durch bloße Nennung als Förderungsmittel oder in den weiteren Bestimmungen als genannte Struktur, zu der Zugang gewährt werden muss – öffentliche Träger aufgeführt, wann immer der Begriff der „öffentlichen Einrichtungen“ als Bezugspunkt erscheint. Als mögliche Unterkategorien der öffentlichen Trägerschaft werden Staat, Gemeinden, Gemeindeverbände und Träger der Selbstverwaltung genannt. Teilweise ist damit auch eine institutionelle Garantie für öffentliche Bildungseinrichtungen verbunden (siehe z. B. Art. 27 S. 2 Verf Bremen), wenn eine Sicherung durch diese Einrichtungen als strukturelle Vorgabe postuliert wird.

495 Verfassung des Saarlandes vom 15.12.1947, Amtsblatt 1947, 1077.

496 Verfassung des Freistaats Sachsen vom 27.05.1992, SächsGVBl. 1992, 243.

497 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16.07.1992, GVBl. LSA 1992, 600.

498 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein vom 02.12.2014, GVOBl. 2014, 344, ber. 2015, 41.

499 Dabei finden sich folgende Ausprägungen: Eine passive Formulierung (4x); Staat, Gemeinde und Landkreise (2x); Land, Gemeinde, Gemeindeverbände (2x); Staat und Gemeinden (2x); Land (1x); Land und Gebietskörperschaften (1x).

500 Die Förderungspflichten haben zudem, je allgemeiner sie formuliert sind, und aufgrund der Möglichkeit, nur in geringen Umfängen zu fördern, zum großen Teil programmatischen Charakter, siehe *Becker/Meeßen et al.*, VSSR 2012, S. 1, 38.

501 *Meder*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1992, Art. 139 Rn. 5 meint, dass es (unglücklicher Weise) so klinge, als ob die Einrichtungen eine Pflicht zur Förderung hätten – dies ergibt sich meiner Meinung nach aber schon aus dem Wortlaut nicht.

502 Art. 37 Verf RP, Art. 32 Verf Saar.

503 Sehr weitgehend *Losch*, Ordnungsgrundsätze der Weiterbildung, 1988, S. 39 f., der aus einem angeblich übergreifenden Fördergebot, das sich aus den „Grundsätzen der kulturstaatlichen Verfassung“ ergebe, eine Pflicht zur Unterstützung „aller Initiativen, die zum Ausbau von Weiterbildung beitragen“ herleitet.

Andere als öffentliche Träger sind im Oberbegriff „freie Träger“. Dabei können mit dem Begriff verschiedene Trägergruppen gemeint sein. Einerseits werden als freie Träger teilweise alle nicht-öffentlichen Träger bezeichnet,⁵⁰⁴ teilweise wird auch noch verlangt, dass die Träger gemeinnützig arbeiten, die gewinnorientiert arbeitenden Träger werden also ausgenommen.⁵⁰⁵ Dies zeigt, dass über die Kategorien öffentlich/nicht-öffentlich und gewinnorientiert/gemeinnützig mit dem Begriff der freien Träger keine über diese hinausgehende rechtliche Einordnung verbunden ist.⁵⁰⁶

Ausdrücklich genannt werden in den Landesverfassungen als konkrete freie Träger Kirchen, freie Vereinigungen und private Volksbildungseinrichtungen. Eine besondere Nennung erfahren teilweise auch Volkshochschulen, wobei diese auch in öffentlicher Trägerschaft stehen können. In Bezug auf die sog. freie Trägerschaft sind die Formulierungen insofern unterschiedlich, als sie eine freie oder andere Trägerschaft „gewährleisten“⁵⁰⁷ oder in der Formulierung voraussetzen.⁵⁰⁸ Soweit Art. 17 S. 2 Verf NRW Staat, Gemeinden, Gemeindeverbände und andere Träger „anerkennt“ oder Art. 37 S. 2 die Errichtung privater und kirchlicher Einrichtungen „gestattet“ oder Art. 29 S. 2 Verf TH freie Träger „zulässt“, ist damit nur eine Möglichkeit der Trägerschaft, aber keine Garantie oder Sicherung verbunden.⁵⁰⁹ Art. 22 Abs. 2 Verf BE macht die Förderung „unabhängig von ihrer Trägerschaft“ und bezieht die freien Träger auf diese Weise ein.

In denjenigen Verfassungen, in denen die freie Trägerschaft gewährleistet oder vorausgesetzt wird, wird mit dieser Formulierung eine Bestandsgarantie im weiteren Sinne geschaffen. Zwar ist das Land nicht gezwungen, die freien Träger (voll) zu finanzieren, es darf aber auch nicht gegen ihr Tätigwerden vorgehen und muss vielmehr dafür sorgen, dass eine Struktur der Leistungserbringer, die freie Träger beinhaltet, erhalten bleibt.

cc) Sicherungsklauseln

Eine stärkere Verpflichtung als in den Förderungsklauseln liegt in der Formulierung von Sicherungsklauseln, die eine direkte Pflicht oder Sicherungspflicht aussprechen.

504 Siehe *Schäffer*, Die freien und gemeinnützigen Träger im europäischen Vergaberecht, 2009, S. 12. *Langhorst/Schwill*, in: Krüger (Hrsg.), Sozialberatung, 2011, S. 14, 60 sprechen von „gewerblichen freien Trägern“, benutzen also den umfassenden Begriff.

505 Implizit aufgrund der Beschränkung auf gemeinnützige Träger z. B. *Didicher*, Sozialpolitische Perspektiven und freie Träger, 1987, S. 19-13, 125

506 Ein Recht auf Sonderbehandlung aufgrund historisch gewachsener Verantwortungsübernahme und Einbeziehung in sozialrechtliche Strukturen müsste über andere rechtliche Instrumente begründet werden.

507 Art. 33 Abs. 1 Verf BB.

508 Art. 30 Abs. 1 Verf SA „Träger[...]sind auch freie Träger“. Ebenso auch in Art. 17 S. 2 Verf NRW, der ebenfalls nur einen Zustand feststellt („Als Träger [...] werden [...] auch andere Träger, [...] anerkannt“).

509 Ebenso bei Art. 108 Abs. 2 Verf Sachsen, der die Möglichkeit der Unterhaltung von Einrichtungen der Erwachsenenbildung durch freie Träger konstatiert.

Zu denken wäre im Zusammenhang mit der Sicherstellung eines Angebots auch an eine Bestands- bzw. Institutsgarantie. Sie liegt beispielsweise in der Formulierung, dass das Land verpflichtet ist, öffentliche Bildungseinrichtungen zu schaffen (Art. 29 Abs. 2 Hs. 1 Verf BB). Diese in den Landesverfassungen singuläre Klausel geht noch über die Festlegung der Einrichtungen als Sicherungsmittel hinaus. Als Sicherungsklausel in rechtlicher Hinsicht ist auch zu verstehen, dass Art. 130 Abs. 1 BV das „gesamte [...] Bildungswesen“ unter die Aufsicht des Staates stellt. Zumindest in Verbindung mit Art. 1 S. 1 Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung (ErwBildFördG BY),⁵¹⁰ der die Weiterbildung als eigenständigen, gleichberechtigten Hauptbestandteil des Bildungswesens bezeichnet, wird damit auch die Weiterbildung unter die Aufsicht des bayerischen Freistaates gestellt. Ebenso liegt eine Sicherungsklausel in der Aussage gem. Art. 27 Verf Bremen, dass das Recht auf Bildung durch öffentliche Einrichtungen gesichert wird. Zwar geht es zuvorderst um das Mittel der Sicherung, jedoch wird auch die Sicherung des Rechts auf Bildung normiert. Ein Untermaßverbot⁵¹¹ könnte dann zum Tragen kommen, wenn die Leistungsanbieter zwingender Weise von Leistungen des Staates abhängig sind, ist aber auch nur dann subjektiv durchsetzbar, wenn sich der Anspruch aus einer anderen Grundlage, insbesondere Art. 3 GG, ergibt.

Die soeben genannten Formulierungen in den Verfassungen Brandenburgs, Bayerns und Bremens legen also institutionelle Sicherungspflichten fest. Die übrigen Bundesländer sehen solche Sicherungsgewährleistungen nicht vor.

dd) Zugangsgewährleistungen

Ebenfalls in den Landesverfassungen enthalten sind ausdrückliche Formulierungen, die einen Zugang zu Bildungseinrichtungen gewähren. Dabei kann zunächst ein allgemeiner Zugang gewährleistet werden, wie ihn Art. 35 Verf Bremen für alle Erwachsenen und Art. 8 S. 1 Verf M-V als freien Zugang für jedermann festlegen.

Darüber hinaus wird vielerorts der Zugang mit der Einschränkung gewährleistet, dass es um Zugang im Vergleich zu anderen geht. So sprechen Art. 29 Abs. 3 Verf BB, und Art. 29 Abs. 2 Verf SA von einem Recht auf gleichen Zugang, während Art. 20 S. 2 Verf TH den freien und gleichen Zugang „gewährleistet“. Damit wird ein ausdrücklicher derivativer Teilhabeanspruch formuliert, der sich auch nicht mehr nur als Programmformel an den (Landes-)Gesetzgeber richtet, da das Recht auf oder die Gewährleistung von Zugang sich nur an die (Landes-)Bürger richten kann. Anders steht es schließlich mit Formulierungen, die nur die Förderung des Zugangs fordern, wie z. B. Art. 20 Abs. 1 Verf BE, – diese stellen gerade nur eine Förderungsklausel dar.⁵¹²

510 Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung (Bayern), vom 01.09.1974, BayRS IV, 343.

511 Siehe hierzu *Becker/Meeßen et al.*, VSSR 2012, S. 1, 38 f.

512 Zu diesen siehe oben S. 112 ff.

b) *Recht auf Arbeit*

aa) Als subjektiv-rechtliche Formulierung

Ein Recht auf Arbeit ist sowohl in der Bayerischen Verfassung (Art. 166 BV) enthalten als auch in den Verfassungen von Berlin (Art. 18 Verf BE), Bremen (Art. 8 Verf Bremen), Hessen (28 Abs. 2 Verf H), Nordrhein-Westfalen (Art. 24 Abs. 1 S. 3 Verf NRW) und dem Saarland (Art. 45 S. 2 Verf Saar). Die Gewährleistungen eines Rechts auf Arbeit können aus den gleichen Gründen wie bei der internationalen Gewährleistung⁵¹³ nicht als subjektives Recht berücksichtigt werden, da das Recht auf Arbeit nicht mit dem Recht auf Berufsfreiheit vereinbar ist. Selbst im Rahmen der subjektiven Formulierung unterscheiden sich aber die Schwerpunkte, wenn nicht die klare Formulierung eines „Rechts auf Arbeit“ gewählt wird. So stellt Art. 166 BV auf das Recht zur Existenzsicherung durch Arbeit ab. Geschützt ist also nicht die Arbeit selbst, sondern die Möglichkeit, sich durch die Arbeit selbst zu unterhalten. Daher wäre zumindest an eine Gewährleistung und damit Maßnahmen zur Ermöglichung von Arbeit– und damit auch an Arbeitsförderungsmaßnahmen und damit berufliche Weiterbildung zu denken.⁵¹⁴ Noch deutlicher wird dies, wenn wie in Art. 18 S. 3 Verf BE ausdrücklich auf die Sicherung eines hohen Beschäftigungsstands hingewiesen wird.

bb) Als Zielformulierung

Bereits in der Formulierung bleiben die Regelungen in Brandenburg (Art. 48 Abs. 1 und 2 Verf BB), Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen (Art. 7 Abs. 1 Verf Sachsen), Sachsen-Anhalt (Art. 39 Verf S-A) und Thüringen (Art. 36 Verf TH) hinter den gerade genannten Normen zurück. Art. 48 Abs. 1 Verf BB und Art. 17 Abs. 1 Verf M-V verpflichten zu einer Politik der Vollbeschäftigung bzw. des hohen Beschäftigungsstands und der Arbeitsförderung, konkretisieren die Handlungsinstrumente aber nicht. Der Schutz der Arbeitskraft, wie er in der Präambel der Verfassung Hamburgs, in Art. 28 Abs. 1 Verf H, Art. 24 Abs. 1 S. 2 Verf NR, Art. 53 Abs. 1 Verf RP und Art. 45 S. 1 Verf Saar genannt wird, enthält keine konkreten Arbeitsförderungs-pflichten, da sich dieser Schutz der Arbeitskraft gerade auf das Individuum und nicht auf die strukturellen Voraussetzungen einer Arbeitssuche bezieht. Die Instrumente zum Schutz der Arbeitskraft bleiben also freigestellt.

Ebenso allgemein und noch deutlicher als Staatszielbestimmungen einzuordnen sind Art. 6a Verf ND, Art. 39 Abs. 1 Verf S-A und Art. 36 S. 1 Verf TH, die eine Hinwirkungspflicht des Landes zu Bedingungen, die Arbeit und das Verdienen des Lebensunterhalts möglich machen, deklarieren. Die einzige landesverfassungsrechtliche Norm, die in diesem Zusammenhang ausdrücklich die berufliche Weiterbildung als Handlungsinstrument nennt, ist Art. 36 S. 2 Verf TH. Daher ist in Bezug auf die Wahl der Hand-

513 S. o. S. 100.

514 Politische Konzeptionspflicht ohne Garantenpflicht nennt dies *Meder*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 1992, Art. 166 Rn. 3.

lungsinstrumente in Zusammenhang mit der Arbeitsförderung auch nur im Freistaat Thüringen eine landesverfassungsrechtliche Bestandsgarantie für die Weiterbildung gegeben.

3. Fazit

Ein Anspruch des Einzelnen auf Leistungen zur Förderung von Weiterbildung aus verfassungsrechtlichen Verpflichtungen besteht in Deutschland nicht. Auch der derivative Anspruch, der in Bezug auf die Hochschulbildung konstruiert wird, erstreckt sich nicht auf Weiterbildungsmaßnahmen. Dagegen enthalten einzelne Länderverfassungen derivative Ansprüche, die einen Zugang gewährleisten.⁵¹⁵ Zudem bestehen verschiedene Verpflichtungen, die sich auf die Bereitstellung der Maßnahmen richten, also auf die Schaffung einer bestimmten Struktur des Weiterbildungssystems. Diese lassen sich zwar nicht aus dem Grundgesetz, aber aus den Förderungs- und Sicherungspflichten in manchen Landesverfassungen ableiten.⁵¹⁶

III. Verpflichtungen Schwedens

1. Ableitung von Pflichten aus dem schwedischen Verfassungsrecht

a) Grundlagen des schwedischen Verfassungsrechts

Zwar wird der schwedische Sozialstaat – auch in Bezug auf Bildung – als umfassend, gar allumfassend, und als ein Staat mit starken Verpflichtungen beschrieben.⁵¹⁷ Fraglich ist aber, ob diese Verpflichtungen rein durch politische und gesellschaftliche Mechanismen entstehen oder auch eine verfassungsrechtliche Basis haben.⁵¹⁸

515 S. o. S. 115.

516 S. o. S. 112 ff. und S. 116.

517 *Stendahl*, *Communicating justice, providing legitimacy*, 2003, S. 255.

518 Auf politischer Ebene wird in Schweden dem Staat die Zuständigkeit für die Aufgaben der Sozialpolitik und Bildungspolitik eindeutig zugesprochen. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass die Ziele der Regierungspolitik (siehe für eine Zusammenfassung der Ziele der Arbeitsmarktpolitik, die im Rahmen der Haushaltsdebatte diskutiert wurden, *Riksrevisionen, Styrning inom arbetsmarknadspolitiken*, 2010, S. 23–24) und die Art der Beschaffung von Weiterbildung als arbeitsmarktpolitischer Maßnahme (siehe bet. 2006/07:AU1, S. 1, 35 ff.) im Parlament diskutiert werden. Das schwedische Parlament hat im Bereich der Weiterbildung auch darüber diskutiert, in welchem Umfang der Staat berufliche Weiterbildung fördern sollte, siehe nur in Bezug auf die finanziellen Umfänge in den jährlichen Haushaltsdebatten, in Bezug auf die verschiedenen Formen von Förderung siehe z. B. bet. 1998/99:AU7, S. 17 f. (das bet. steht für „Betänkande“ und kürzt die Bezeichnung eines Ausschlussdokuments ab).

Das schwedische Verfassungsrecht besteht nicht aus einer einheitlichen Verfassung, sondern aus den sogenannten vier Grundgesetzen (grundlagar).⁵¹⁹ Entscheidend für die Grundrechtspositionen, die die Weiterbildung betreffen, ist das Grundgesetz zur Regierungsform (RF⁵²⁰), die anderen drei Gesetze decken lediglich Spezialgebiete ab.

Ein großer Unterschied zum deutschen Recht besteht darin, dass die Grundrechtsgarantien erst spät diskutiert wurden,⁵²¹ da die Staatsmacht lange der Auffassung war, dass ein Grundgesetz nur die formellen Regeln für die Ausübung der gesellschaftlichen Macht enthalten sollte.⁵²² Die schwedischen Sozialdemokraten standen der verfassungsrechtlichen Durchsetzung von Rechten immer skeptisch gegenüber und die schwedischen Parteien des rechten Spektrums befürworteten zwar eine verfassungsrechtliche Verankerung, aber dies nicht für soziale und kulturelle Rechte, sondern nur für traditionelle Freiheitsrechte.⁵²³ Dies und die fehlende Einheitlichkeit in der Entstehung führen dazu, dass eine Interpretation aufgrund der schrittweisen historischen Entwicklung und des großen Einflusses politisch-historischer Überlegungen schwierig ist.⁵²⁴

b) Soziale Rechte

Auch die Diskussion über soziale Rechte wird erst seit neuerer Zeit geführt.⁵²⁵ So spricht sich *Gustafsson* für eine stärkere rechtliche Anerkennung und Berücksichtigung sozialer Rechte aus.⁵²⁶ Er argumentiert dabei mit der gestiegenen Bedeutung der sozialen Rechte im internationalen Recht⁵²⁷ und der Notwendigkeit von sozialen Rechten als Voraussetzung für politische und negative Rechte.⁵²⁸ Damit stellt er sich gegen eine als „klassisch“ bezeichnete Ansicht, dass die positiven sozialen Rechte auf den negativen Abwehrrechten beruhen würden.⁵²⁹ Diese Diskussion sei aber keine rechtliche, sondern

519 Der Status dieser Gesetze als Grundgesetze wird in dem Grundgesetz zur Regierungsform (RF) Kapitel 1 § 3 festgelegt.

520 SFS 1974:152.

521 Siehe zur historischen Entwicklung *Vogel*, in: Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), IPE I, 2007, S. 507, 542 ff. Die Diskussion um die Einbeziehung der Grundrechtsgarantien fand vor allem im Zeitraum zwischen 1973 und 1994 statt. Dass die verfassungsrechtliche Debatte insgesamt schwach ausfällt stellt auch *Westerhäll*, Retfærd 1996, S. 30, 32 f. fest.

522 *Petrén/Ragnemalm, et al.*, Sveriges grundlagar, 1980, S. 19–20.

523 Siehe *Nergelius*, Constitutional law in Sweden, 2011, S. 102 Rn. 249 Fn. 1.

524 *Vogel*, in: Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), IPE I, 2007, S. 507, 563.

525 Siehe prominent *Gustafsson*, Rättens polyvalens, 2002; *Gustafsson*, TfR 2005, S. 439; *Gustafsson*, Retfærd 2007, S. 38, sowie *Westerhäll*, Retfærd 1996, S. 30, *Westerhäll*, TfR 2005, S. 95.

526 *Gustafsson*, TfR 2005, S. 439, 440.

527 A. a. O., S. 442.

528 A. a. O., S. 448.

529 So *Westerhäll*, TfR 2005, S. 95, 384: 101 f., gegen die *Gustafsson* argumentiert, a. a. O., S. 448.

eine über politische Vorstellungen.⁵³⁰ Zudem sei die Rangordnung der verschiedenen rechtlichen Ausprägungen lediglich historisch bedingt.⁵³¹

Die Unterschiede in Inhalt und Umfang der Diskussion sind außer mit der historischen Entwicklung auch damit zu erklären, dass Schweden zwar eine sehr ausgeprägte vorgelagerte Normenkontrolle kennt,⁵³² eine nachgelagerte Überprüfung durch die Gerichte anhand von Verfassungsnormen jedoch im Grundsatz nicht existiert. Daher wird das Verfassungsrecht auch als sog. „ofullgånge rätt“, also unentwickeltes Recht bezeichnet.⁵³³ Erst aufgrund des Einflusses von EU-Recht⁵³⁴ hat sich eine stärkere Kontrolle an Hand von individuellen Rechten entwickelt. Derzeit wird die Einführung eines Verfassungsgerichts diskutiert.⁵³⁵

Ein Vorrang gesellschaftlicher Aufgabenerfüllung auch im Bereich der Weiterbildung könnte sich zunächst aus (verfassungs-) rechtlichen Prinzipien ergeben. In Schweden wird dieses Problem der Verantwortungs- und Aufgabenverteilung lediglich an Hand der auch politikwissenschaftlich diskutierten Prinzipien erörtert. Ins Feld geführte Verantwortungsprinzipien sind dabei das sog. Subsidiaritätsprinzip,⁵³⁶ das den Grundsatz enthält, dass Verantwortung und Entscheidung immer möglichst nahe beim Einzelnen liegen sollten,⁵³⁷ und das sog. Solidaritätsprinzip. So müsse auch in Bezug auf die rechtlichen Strukturen, die von und mit der Gesellschaft geschaffen würden, ein Ausgleich zwischen den beiden Prinzipien erfolgen.⁵³⁸ Im Gegensatz zu Deutschland enthält das schwedische Subsidiaritätsprinzip also gerade keinen Vorrang der gesellschaftlichen Aufgabenerfüllung. Aus den genannten Prinzipien wird daher auch keine konkrete Aufgabenverteilung abgeleitet.

530 *Gustafsson*, TfR 2005, S. 439, 448.

531 Mit einer folgenden rechtshistorischen Analyse siehe *Gustafsson*, TfR 2005, S. 439, 448–452.

532 Die Gesetze werden vom sog. Gesetzesrat (*lagrådet*) überprüft, der sich aus einem Gremium von Richtern und ehemaligen Richtern zusammensetzt, Kap. 8 §§ 20 RF. Zu seiner Funktion siehe *Marcusson*, in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE V, 2014, S. 631, 652 Rn. 37.

533 Siehe z. B. *Granlund/Bottany, et al.*, *Maktdelning och Normkontroll* (2008), S. 20.

534 Siehe zu dieser Entwicklung auch unten S. 124 f.

535 *Olika former av normkontroll*, SOU 2007:85. Bei den SOU (*Statens offentliga utredningar*) handelt es sich um Staatliche öffentliche Gutachten, die von von der Regierung eingesetzten Experten erstellt werden und Teil der schwedischen Meinungsbildung im Zug der Gesetzgebungsverfahren sind. Sie werden auch zur Auslegung der dann verabschiedeten Gesetze herangezogen, siehe *Bernitz/Heumann, et al.* (Hrsg.), *Finna rätt*, 2010, S. 130f; *Lehrberg*, *Praktisk juridisk metod*, 2010, S. 121 ff.

536 *Westerhäll*, TfR 2005, S. 95, 98.

537 *Westerhäll*, TfR 2005, S. 95, 98, anders *Hettne*, *Subsidiaritetsprincipen*, 2003, S. 13 f., der zwar ebenfalls die Herleitung aus der katholischen Soziallehre referiert, jedoch dann lediglich auf die niedrigste politische Entscheidungsebene verweist.

538 *Westerhäll*, TfR 2005, S. 95, 96, 98.

Im Grundgesetz zur Regierungsform ist in RF Kap. 2 § 18 Abs. 1 S. 1 eine Garantie für die Grundbildung,⁵³⁹ die die von der Schulpflicht erfassten Kinder betrifft, enthalten. Für die höhere Ausbildung und Bildung⁵⁴⁰ wird in RF Kap. 2 § 18 Abs. 1 S. 2 lediglich eine „Bestandsgarantie“ ausgesprochen, indem eine Verantwortlichkeit dafür festgestellt wird „dass es eine höhere Bildung gibt“.⁵⁴¹ Diese Bestandsgarantie, die wohl eine Institutsgarantie darstellt, ist so formuliert, dass die Allgemeinheit, also der öffentliche Sektor, für das Vorhandensein einer höheren Ausbildung verantwortlich ist.⁵⁴² Ein unbeschränktes Recht für den Einzelnen wird aus der Vorschrift aber nicht abgeleitet.⁵⁴³ Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass eine Zulassungsbeschränkung in Form der Prüfung von Studienbefugnis und Zweckmäßigkeit zulässig ist.⁵⁴⁴ Die Weiterbildung ist dabei mit umfasst. In dem Gesetzesvorschlag der Regierung⁵⁴⁵ werden als Beispiele für höhere Ausbildung zwar nur die weiterführenden Schulen, die Universitäten und Hochschulen genannt, aber in der Empfehlung des Komitees für den Gesetzesvorschlag wird die kommunale Erwachsenenbildung noch ganz selbstverständlich neben der Gymnasialausbildung und der Hochschulbildung als höhere Ausbildung aufgelistet.⁵⁴⁶

Call meint, dass auch die Garantie der Ausbildung in RF Kap. 2 § 18 insofern abgeschwächt sei, als sich die grundrechtlichen Garantien aus den einfachen Gesetzen ergeben sollen.⁵⁴⁷ Dies ergibt sich aber, im Gegensatz zu den beiden vorhergehenden Paragraphen zu Urheberrecht und Gewerbefreiheit, nicht aus dem Wortlaut von RF Kap. 2 § 18. Kapitel 2 enthält hauptsächlich klassische Rechte, die rechtlich bindend sind. Die sozialen Grundrechte und Freiheiten sind in dieser Ausprägung als Freiheiten Ansprüche auf Schutz durch den Staat. Dabei sind diese „Verfassungsrechte“ insofern besonders geschützt als sie nur in einem speziellen Verfahren geändert werden können.⁵⁴⁸ In den Schutz des RF Kap. 2 § 18 sind auch nicht-schwedische Mitbürger mit

539 Im Wortlaut: „Grundläggande utbildning“ (= Grundbildung).

540 Im Wortlaut: „Högre utbildning“ (=Höhere Ausbildung).

541 So die Herleitung aus dem Wortlaut; *Petrén/Ragnemalm, et al.*, Sveriges grundlag, 1980 hilft nicht weiter, da § 18 im Jahr 1980 noch nicht Teil des Verfassungsgesetzes war.

542 *Westerhäll*, in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Soziale Grundrechte in Europa, 2010, S. 563, 575.

543 Soweit überhaupt eine Ableitung erfolgt. *Bull/Stenzel* weisen beispielsweise nur darauf hin, dass dem Wortlaut keine Anhaltspunkte über den Umfang oder die Umsetzung der Garantie entnommen werden können, siehe *Bull/Sterzel*, Regierungsformen - en kommentar, 2010, S. 94.

544 Siehe *Holmberg/Stjernquist, et al.*, Grundlagarna, 2012, S. 165 mit Verweis auf prop. 1993/94:117, S. 52 (im Wortlaut identisch). Die sogenannten „propositioner (prop.)“ stellen die Gesetzesvorschläge der Regierung (meist mit Begründung) dar.

545 Prop. 1993/94:117, S. 52.

546 Darstellung der kommunalen Erwachsenenbildung: Fri- och rätthetskommittén, Fri- och rätthetsfrågor Del A, 1993, S. 190; Empfehlung des Komitees a. a. O., S. 193-195.

547 *Call*, Grundrechtsschutz in Schweden unter rechtsvergleichenden Gesichtspunkten, 2003, S. 37.

548 Die Änderung kann nur dann erfolgen, wenn zwei gleich lautende Entscheidungen des Parlaments vorliegen und zwischen den Entscheidungen ein neues Parlament gewählt wurde, RF Kap. 8 § 14; siehe auch *Westerhäll*, in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Soziale Grundrechte in Europa, 2010, S. 563, 578, 590.

einbezogen, da RF Kap. 2 § 25, der Besonderheiten für Ausländer vorsieht, diesen Artikel nicht nennt. Dies entspricht auch der früheren Fassung des RF Kap. 2 § 22 Abs. 1, der das Recht auf Ausbildung ausdrücklich auf Ausländer erstreckte.

In Abgrenzung dazu sind die sozialen Rechte, die in RF Kap. 1 § 2 S. 2 genannt werden und in denen die Sicherung des Rechts auf Ausbildung ebenfalls (als Schlagwort) genannt wird, Staatszielbestimmungen.⁵⁴⁹ Die so geschützten sozialen Rechte werden auch „klassische“ soziale Rechte genannt und sind wie alle Staatszielbestimmungen von den jeweils verfügbaren Ressourcen der Gesellschaft abhängig.⁵⁵⁰ Dies ergibt sich aus der Formulierung im Zusammenhang mit den Zielen des öffentlichen Handelns und aus der systematischen Stellung in RF Kap. 1, das die Grundlagen des Staates regelt. Weiterbildungsmaßnahmen sind damit ebenfalls im Rahmen der Staatszielbestimmung geschützt.

d) Berufsbezogene Rechte

Typisch für die Realität des schwedischen Wohlfahrtsstaats ist auch eine grundlegende Ausrichtung auf Arbeit und eine institutionalisierte Verpflichtung zur Vollbeschäftigung.⁵⁵¹ Ob dies auch von der rechtlichen Ausgestaltung in den Grundgesetzen getragen wird, ist aber fraglich.

Als Staatszielbestimmung wird wie das Recht auf Ausbildung auch das Recht auf Arbeit in RF Kap. 1 § 2 Abs. 2 S. 2 genannt.⁵⁵² Dabei handelt es sich um eine Konkretisierung von RF Kap. 1 § 2 Abs. 2 S. 1, der bestimmt, dass das persönliche, finanzielle und kulturelle Wohlergehen des Einzelnen fundamentales Ziel des öffentlichen Handelns sein soll. Diese Bezeichnung als fundamentales Ziel beinhaltet, dass das Recht auf Arbeit geschützt, gefördert und in weitest möglicher Ausdehnung verwirklicht werden soll.⁵⁵³ Eine weiter gehende, rechtlich bindende Formulierung eines Rechts auf Arbeit wurde von dem Komitee, das die Grundrechtsfragen beriet, abgelehnt, da die Garantie eines Rechts auf Arbeit tatsächlich unmöglich sei.⁵⁵⁴ Möglich sei lediglich die Festlegung eines Mindeststandards, der Maßnahmen zur arbeitsmarktbezogenen Weiterbildung oder ein Recht auf finanzielle Unterstützung bei Arbeitslosigkeit vorsehe.

549 Als soziale Staatszielbestimmungen bezeichnet diese *Westerhäll*, in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), *Soziale Grundrechte in Europa*, 2010, S. 563, 576.

550 *Petrén/Ragnemalm, et al.*, *Sveriges grundlagar*, 1980, S. 21.

551 *Stendahl*, *Communicating justice, providing legitimacy*, 2003, S. 255.

552 „Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt skall det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.“ In (eigener) Übersetzung: „Das persönliche, finanzielle und kulturelle Wohlergehen des Einzelnen hat das grundlegende Ziel des öffentlichen Handelns zu sein. Das Gemeinwesen soll insbesondere das Recht auf Arbeit, Wohnstatt und Ausbildung sichern und für soziale Fürsorge und Sicherheit und gute Voraussetzungen für die Gesundheit eintreten.“

553 Fri- och rättighetskommittén, *Fri- och rättighetsfrågor Del A*, 1993, S. 130.

554 Fri- och rättighetskommittén, *Fri- och rättighetsfrågor Del A*, 1993, S. 131.

Die Freiheit der Berufsausübung wird in Schweden erst seit 1995 in RF Kap. 2 § 17 gesichert, während zuvor nur die Gewerbefreiheit und dies lediglich durch eine Verordnung geschützt wurde.⁵⁵⁵ Die Überlegungen im Ausschuss für Grundrechte und Freiheiten⁵⁵⁶ führten zur Aufnahme in das Grundgesetz über die Regierungsform. Genannt werden in diesem Zusammenhang sowohl die Gewerbefreiheit als auch die Berufsausübungsfreiheit als grundlegende Rechte, die nur zum Schutz wichtiger Gemeininteressen und nie zur Begünstigung bestimmter Personen oder Unternehmen beschränkt werden dürfen. Auch in diesem Fall weist das Grundgesetz Regierungsform nicht auf Inhalte von einfachen Gesetzen hin.⁵⁵⁷ Damit wird der Schutz der Berufsfreiheit zwar genannt, ist aber aufgrund der Einschränkung schwach ausgeprägt.⁵⁵⁸ Das Grundrechtskomitee meinte zwar, dass hinsichtlich des Inhalts die Bestimmung zur Berufs- und Gewerbefreiheit so weit gehe, wie auch andere europäische Verfassungen den Schutz der Berufsfreiheit ziehen, da die Bestrebungen zur internationalen Zusammenarbeit im beruflichen Bereich unterstützt werden sollten.⁵⁵⁹ Dabei handelt es sich aber wohl nur um eine Wunschvorstellung, nicht um eine in der rechtlichen Auslegungspraxis vertretene Meinung.

Durch die Hervorhebung, dass keine Begünstigung stattfinden darf, weist der Paragraph aber auf das Gleichheitsprinzip hin.⁵⁶⁰ Dabei wurde dieser Bezug auf das Gleichheitsprinzip auch deswegen aufgenommen, weil mit ihm betont werden sollte, dass die Gleichbehandlung im Wettbewerb, d. h. die Möglichkeit zu fairer Konkurrenz, grundlegend für die Gewerbe- und Berufsfreiheit ist.⁵⁶¹

Eine Besonderheit gilt für nicht-schwedische Mitbürger, deren Berufsausübungsfreiheit und Gewerbefreiheit gem. RF Kap. 2 § 22 durch Gesetze eingeschränkt werden können. Für sie ist eine Einschränkung auch durch entgegenstehende öffentliche Interessen möglich.⁵⁶²

555 Siehe *Strömholm*, in: Stiftelsen Rättsfonden Institutet för offentlig och internationell rätt (Hrsg.), *Skrifter tillägnade Gustaf Petré*, 1984, S. 191, der auch den Inhalt der Verordnung von 1864 darstellt.

556 Fri- och rättighetskommittén, *Fri- och rättighetsfrågor Del A*, 1993, S. 113–119.

557 Anders *Call*, *Grundrechtsschutz in Schweden unter rechtsvergleichenden Gesichtspunkten*, 2003, S. 37; anzunehmen ist, dass die Abweichung daher herrührt, dass die entsprechenden Rechte erst 1995 in Kapitel 2 RF übernommen und damit stärker geschützt wurden.

558 So die (wenn auch wohl richtige) Klage der Eigentümervereinigung in: *Ägarfrämjandet, Äganderätt*, 2000, S. 11.

559 Fri- och rättighetskommittén, *Fri- och rättighetsfrågor Del A*, 1993, S. 118.

560 *Holmberg/Stjernquist, et al.*, *Vår författning*, 2003, S. 64.

561 Fri- och rättighetskommittén, *Fri- och rättighetsfrågor Del A*, 1993, S. 118

562 *Holmberg/Stjernquist, et al.*, *Grundlagarna*, 2012, S. 161 ff. mit Beispielen. So wird z. B. der Verbraucherschutz als angemessenes öffentliches Interesse genannt, das eine Beschränkung rechtfertigen kann.

e) Chancengleichheit

Wie bereits oben dargestellt, ist die Chancengleichheit im Bildungssystem ein Grundpfeiler für die Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe.⁵⁶³ Die Interpretation dieser Grundvoraussetzungen kann aber je nach nationaler kultureller Prägung unterschiedlich ausfallen. Grundsätzlich herrscht in Schweden eine stark ausgeprägte Vorstellung davon, dass alle Menschen die gleichen Rechte haben, aber auch den gleichen Pflichten unterworfen sind.⁵⁶⁴ Dies gilt nicht nur für die Schulkultur,⁵⁶⁵ sondern für das gesamte Gebiet der Verwaltungs- und Staatstätigkeit, da der Gedanke der Volkserziehung in Schweden sehr stark ist.

Hinsichtlich der rechtlichen Gewährleistung von Chancengleichheit findet sich eine allgemeine Gewährleistung in den klassischen individuellen Rechten des Kapitels 2 nicht. Dafür findet aber eine programmatische Gewährleistung⁵⁶⁶ in RF Kap. 1 § 2 Abs. 1 statt, nach der „die öffentliche Gewalt mit Achtung vor dem gleichen Wert aller Menschen [...] auszuüben ist“. Diese Programmierklärung soll eine Rechtsgrundlage für das Streben nach Gleichstellung der in der Gesellschaft agierenden Gruppen und Individuen schaffen.⁵⁶⁷ Aus ihr, insbesondere aber auch aus RF Kap. 1 § 9, der die Gleichheit aller vor dem Gesetz betont, ergibt sich auch der sog. Gleichheitsgrundsatz, der in Verbindung mit den Rechten anderer auch als Grundlage für konkrete Ansprüche dienen kann. Der Gleichheitssatz richtet sich an die ausführende Gewalt und stellt eine Leitlinie dar, die den Interessenausgleich zwischen verschiedenen Gruppen und Bürgern und den Zusammenhalt der Gesellschaft betont.⁵⁶⁸ Darüber hinaus ist auffällig, dass das Gleichheitsprinzip auch in Zusammenhang mit der Gewerbe- und Berufsfreiheit besonders betont wird.⁵⁶⁹ Eine Rechtsposition, auf die sich der Einzelne berufen kann, ergibt sich aber nur aus den speziellen Diskriminierungsverboten in RF Kap. 2 §§ 12, 13, die insbesondere vor einer Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Zugehörigkeit, der Hautfarbe oder des Geschlechts schützen sollen.⁵⁷⁰

563 Siehe bereits oben S. 99 f.

564 Siehe z. B. *Kübeck*, *Alltag in Schweden*, 2010, S. 238.

565 *Eikenbusch*, *Pädagogik* (Beltz) 2003, S. 10.

566 Begriff von *Westerhäll*, in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), *Soziale Grundrechte in Europa*, 2010, S. 563, 576.

567 *Westerhäll*, in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), *Soziale Grundrechte in Europa*, 2010, S. 563, 576.

568 *Westerhäll*, in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), *Soziale Grundrechte in Europa*, 2010, S. 563, 576; *Holmberg/Stjernquist, et al.*, *Grundlagarna*, 2012, S. 61 f.

569 Siehe soeben oben S. 122 und *Holmberg/Stjernquist, et al.*, *Grundlagarna*, 2012, S. 161.

570 Siehe zu diesen Zusammenhängen (im Vergleich zu den Rechten der Charta der Grundrechte der Europäischen Union) auch *Bull, Thomas/Lind, Anna-Sara*, *Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter*, in: *Tre rapporter till grundlagsutredningen*, SOU 2008:43, S.7, 24.

f) Andere Beurteilung aufgrund des Einflusses von EU-Recht und der EMRK

Eine von der vorhergehenden Darstellung abweichende Beurteilung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen in Schweden könnte sich aber aus einer Einbeziehung von super- bzw. supranational geltenden Rechten ergeben. Dieser Aspekt wurde – wohl auch aufgrund der Systemfremdheit – in der schwedischen Rechtswissenschaft ausführlich diskutiert.⁵⁷¹

Dabei hat der schwedische Staat die Wertungen des EU-Rechts, der EMRK, und anderer internationaler Verträge, die von Schweden ratifiziert wurden, zu beachten.⁵⁷² Schweden geht hinsichtlich völkerrechtlicher Verträge vom sog. dualistischen Prinzip aus.⁵⁷³ Dabei ist inzwischen herrschende Meinung, dass es für die innerstaatliche Geltung völkerrechtlicher Verträge eines Umsetzungsaktes bedarf.⁵⁷⁴ Eine Sonderstellung nimmt dabei die EMRK ein. Sie wurde von Schweden bereits vor Formulierung der Regierungsform ratifiziert.⁵⁷⁵ Daher wurden auch die Inhalte über soziale Rechte von der EMRK beeinflusst.⁵⁷⁶ Zudem wurde die EMRK durch das Gesetz über die Europäische Menschenrechtskonvention⁵⁷⁷ in die schwedische Rechtsordnung übernommen und erhält in RF Kap. 2 § 23 eine Vetostellung, die besagt, dass Gesetze und andere schwedische nationale Normen nicht im Widerspruch zur EMRK stehen dürfen. Entsprechend findet im Gegensatz zu den Grundgesetzen inzwischen auch eine gerichtliche Kontrolle in Bezug auf die Gewährleistungen der EMRK statt. Dies ist ein großer Bruch in der Tradition des schwedischen Rechts, das zuvor keine verfassungsrechtlichen oder verfassungsähnlichen Rechte in die gerichtliche Kontrolle mit einbezog. Auch der Beitritt zur Europäischen Union und die damit verbundene Unterwerfung unter die Gerichtsbarkeit des EuGH führen dazu, dass eine Auseinandersetzung mit den Problemen einer ausgedehnteren gerichtlichen Kontrolle stattfindet.⁵⁷⁸

571 Siehe *Bernitz*, JT 2010-11, S. 821.

572 Zum Umfang – auch mit Geltung in Schweden – siehe oben S. 94 ff.

573 Zum dualistischen Prinzip siehe *Kunig*, in: Vitzthum (Hrsg.), *Völkerrecht*, 2010, S. 73 Rn. 30, 38; für Schweden *Nergelius*, *Constitutional law in Sweden*, 2011, S. 99–100 Rn. 245 f.

574 Auswertung von *Call*, *Grundrechtsschutz in Schweden unter rechtsvergleichenden Gesichtspunkten*, 2003, S. 55.

575 Ratifizierung am 4.2.1952, Inkrafttreten am 03.09.1953, siehe <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=005&CM=8&DF=07/09/2012&CL=GER> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

576 *Westerhäll*, in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), *Soziale Grundrechte in Europa*, 2010, S. 563, 571.

577 Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

578 Siehe mit Beispielsfällen *Nergelius*, in: Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), *IPE II*, 2008, S. 277, 294 ff. Rn. 38 ff.

2. Fazit

Das schwedische Verfassungsrecht kennt keine individuelle Gewährleistung der beruflichen Weiterbildung. Auch aus den Grundrechten der Gewerbe- und Berufsfreiheit und der Chancengleichheit lässt sich kein individueller Anspruch ableiten, wobei genauere Einzelheiten in der schwedischen Rechtswissenschaft auch gar nicht erörtert werden.⁵⁷⁹ Jedoch ist der Staat in Bezug auf die höhere Bildung – zu der in Schweden auch die Weiterbildung zählt – über die Verfassung verpflichtet, eine Infrastruktur zur Bereitstellung von Weiterbildung zu schaffen.

Zu beachten ist zudem, dass die Grundgesetze Schwedens nur sehr beschränkt justizierbar sind, da kein Verfassungsgericht existiert und auch die bestehenden Gerichte sich nur in sehr seltenen Fällen auf die Grundgesetze beziehen, nämlich meist nur im Zusammenhang mit europäischem Recht. Verfassungsrechtlich gibt es also sowohl eine Handlungs- als auch eine Gewährleistungspflicht, die aber sowohl nach dem bloßen Wortlaut als auch nach derzeitiger schwedischer Rechtsauslegung nicht eingeklagt werden können. Zudem lassen sich derivativ Zugangsansprüche aus den Gleichheitssätzen des schwedischen Verfassungsrechts ableiten, während bestimmte Rahmenbedingungen oder eine Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen nicht garantiert werden.

IV. Fazit: Verpflichtungsumfänge

Aus internationalem Recht trifft beide Vergleichsländer die Pflicht, auf ein leistungsfähiges Bildungswesen hinzuwirken, sowie Weiterbildungsmaßnahmen für Langzeitarbeitslose bereitzustellen, soweit notwendig. Außerdem besteht ein derivativer Anspruch auf Zugang zu bereits bestehenden Weiterbildungsangeboten.⁵⁸⁰

In ihren Verfassungen schützen die Vergleichsländer die Weiterbildung nur in Ansätzen. Obwohl in Schweden die verfassungsrechtliche Dogmatik aufgrund der fehlenden Anwendung weniger stark ausgestaltet ist als in Deutschland, lassen sich dennoch Gemeinsamkeiten der Verpflichtungsumfänge in Bezug auf die berufliche Weiterbildung feststellen. In beiden Verfassungen ist eine explizite Erwähnung von Weiterbildung oder lebenslangem Lernen nicht zu finden.⁵⁸¹ Bei Analyse der Verfassungstexte zeigen sich aber in beiden Staaten in Bezug auf die Verfügbarkeit Infrastrukturgewährleistungen objektiver Art, indem objektive Handlungspflichten normiert werden. Zudem werden der Zugang sowie der Anspruch auf Förderung in beiden Ländern über gleichheitsrechtliche Normen geschützt, wobei die Gewährleistungen in Deutschland auf-

579 Siehe zum Verfassungsrecht *Nergelius*, *Konstitutionellt rättighetsskydd*, 1996, S. 709, der dies ein Theoriedefizit nennt.

580 S. o. S. 102.

581 Dies ist aber, wenn auch selten, in anderen Staaten der Fall, so in der südkoreanischen Verfassung in Art. 31 Abs. 5, zitiert nach *Ennuschat*, *RdJB* 2005, S. 193, 193.

grund der Möglichkeit und Existenz tatsächlicher gerichtlicher Verfahren differenzierter ausfallen.

Ein gravierender Unterschied findet sich jedoch in der Justiziabilität der verfassungsrechtlichen Gewährleistungen. Die Verfassung Schwedens hat eine andere gesellschaftliche und damit auch rechtliche Funktion als die deutsche und kommt auch auf anderen Wegen zu Stande. Aufgrund der anderen politischen Beschlusskultur Schwedens, die von Pragmatismus geprägt wird, kommt auch die Verfassung oft durch Kompromisse zu Stande und soll(te) keinen Standard setzen, sondern vielmehr den Umfang und die Bedingungen öffentlicher Macht beschreiben.⁵⁸² Dabei werden die Verfassungen Schwedens, wenn überhaupt, dann in einem utilitaristischen Gesamtzusammenhang interpretiert und angewandt, während in Deutschland eine auf Rechte gestützte und damit auch auf die verfassungsrechtliche Normierung von Rechten gestützte Perspektive eingenommen wird.⁵⁸³ Dies führt dazu, dass trotz der normativen Ähnlichkeiten im deutschen und schwedischen Verfassungsrecht der tatsächliche rechtliche Schutz von Weiterbildung insofern unterschiedlich ausfällt, als der verfassungsrechtliche Schutz in Schweden in den meisten Fällen auf rein theoretischer Ebene verbleibt. Fraglich ist daher, ob sich die Normtexte der beiden Verfassungen überhaupt vergleichen lassen. Der Vergleich müsste entweder aus der Perspektive des pragmatischen Systems mit Blick auf die tatsächliche Gewährleistung erfolgen oder aus Sicht des rechtsbasierten Systems mit Blick auf den theoretisch möglichen Schutz von Rechtspositionen des Einzelnen. Da eine Überprüfung an Hand von verfassungsrechtlichen Normen insbesondere seit „Aktivierung“ der Verfassungen durch europarechtlichen Druck inzwischen aber in Teilen durchgeführt wird (insbesondere im Bereich eines anderen Verfassungsgesetzes, des sog. Geheimhaltungsgesetzes), ist eine Überprüfung auch im Bereich der weiterbildungsbezogenen Normen im Rahmen der Regierungsform denkbar. Daher ist ein rechtsbasierter Vergleich möglich und sinnvoll.

582 Siehe *Nergelius*, Constitutional law in Sweden, 2011, S. 21 Ziff. 20, der auch darauf hinweist, dass das Konzept, dass es sich bei dem Verfassungsrecht um hierarchisch höher stehendes Recht handelt, erst unter dem Einfluss des Europarechts ausdrücklich entwickelt wurde. Siehe auch *Petersson*, in: Anthonsen/Jagers (Hrsg.), Rätt grönt, 2009, S. 67, 71. *Petersson* nennt das Beispiel des Eigentumschutzes, der als Kompromiss geregelt wurde, was dazu führte, dass sich die entsprechenden zwei Anknüpfungspunkte und auch die Gesetzgebungsmaterialien, auf die die Formulierungen gestützt wurden, widersprachen, a. a. O., S. 75 f. Ebenso bereits *Heckscher*, in: Deutsche Sektion der Internationalen Juristen-Kommission (Hrsg.), Menschenrecht und Menschenbild in den Verfassungen Schwedens, Deutschlands und Österreichs, 1983, S. 29, 42 ff.

583 In Bezug auf die Rolle der Verfassung in einer pragmatischen Beschlusskultur siehe *Petersson*, in: Anthonsen/Jagers (Hrsg.), Rätt grönt, 2009, S. 67, 71; zum Gegenmodell des klassischen rechtsbasierten Systems siehe a.a.O., S. 69. Hieraus erklärt sich auch die nur geringe dogmatische Aufarbeitung der in den Grundgesetzen verbürgten Rechte: Eine Differenzierung ist nur dann nötig, wenn die Normen auch angewendet werden. Dass darüber diskutiert wird, ob die Regelungen zur Änderung der Verfassungsgesetze geändert werden sollten, um auf diese Weise eine stärkere normative Wirkung der Verfassungsgesetze zu erzeugen (siehe *Petersson/Karvonen, et al.*, Demokratis grundlag, 2004, S. 33 ff.), spielt für die derzeitige Beurteilung keine Rolle.