

H. Fazit der Untersuchung

Sowohl Deutschland als auch Schweden unternehmen große Anstrengungen, um sicherzustellen, dass Förderungsleistungen für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen die gewünschte Wirkung zeitigen.

Die Verpflichtungsumfänge der Staaten sind jedoch kein Indikator dafür, wie und in welchem Umfang die Leistungen und Gewährleistungsstufen in dem jeweiligen Land umgesetzt werden. Eine Diskussion über verfassungsrechtliche Gewährleistungen, die in Deutschland gerne einmal geführt wird,¹⁵⁷⁸ ist dann zielführend, wenn der rechtlichen Verpflichtung im System des jeweiligen Vergleichslandes auch Rechnung getragen wird. Kurz: In Deutschland wäre eine subjektiv-rechtliche Gewährleistung zielführend, weil das deutsche Rechtssystem auf eine Steuerung durch Verfassungsrecht ausgerichtet ist. In Schweden gibt es eine verfassungsrechtliche Gewährleistung über eine allgemeine Regelung von Staatszielen hinaus dagegen nicht in gleichem Maße, weil verfassungsrechtliche Gewährleistungen in Schweden auch meist nicht im Rahmen von Einzelentscheidungen durchsetzbar sind. Entscheidend dafür, ob das von der internationalen und verfassungsrechtlichen Ebene vorgegebene Gewährleistungsniveau erreicht wird, ist aber ohnehin nicht die verfassungsrechtliche Verankerung, sondern sind vielmehr die Existenz und Ausgestaltung der einfachgesetzlichen Regelungen zur Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen durch Leistungen.

Die Leistungen zur Förderung von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen in Deutschland und Schweden unterscheiden sich insofern, als die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Leistungen der Subjektförderung in Schweden in geringerem Maße bedarfsorientiert sind. In Deutschland wird in vielen Fällen eine ausgeprägte Notsituation für die Inanspruchnahme vorausgesetzt, während in Schweden lediglich sichergestellt wird, dass die Weiterbildungsmaßnahme gesellschaftlich sinnvoll und verwertbar ist. Dies zeigt sich insbesondere in der unterschiedlichen Typisierung der Leistungen im System der Arbeitsförderung¹⁵⁷⁹ und in der Ausgestaltung der Unterhaltsleistungen im Rahmen des Arbeitsförderungssystems und im Rahmen der Studienförderung, die in Schweden im Gegensatz zu Deutschland nur in geringfügigem Maße einkommens- und damit bedarfsabhängig sind.¹⁵⁸⁰

Die Umsetzung der Erbringung von Leistungen zur Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen kann ebenfalls am Maßstab individueller Rechte und systembezogener Garantien gemessen werden. Die rechtliche Umsetzung bestätigt dabei sozialwissenschaftli-

¹⁵⁷⁸ S. o. S. 102 ff., aber auch die gesamte Diskussion über die Aufnahme von sozialen Grundrechten in das Grundgesetz, siehe nur *Vitzthum*, Zeitschrift für Arbeitsrecht 1991, S. 695 und *Murswieck*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR V, 2000, S. 243 Rn. 40 ff.

¹⁵⁷⁹ Siehe im Vergleich oben S. 193 ff.

¹⁵⁸⁰ S. o. insbesondere S. 200 f.

che Erkenntnisse über Verhältnis und Bedeutung von Sozialpolitik einerseits und Bildungspolitik andererseits in den beiden Vergleichsländern: Schweden gehört zu den Ländern, die sowohl von der politischen Gewichtung als auch von der finanziellen Förderung ihrer Sozialpolitik und Bildungspolitik in ähnlichem Maße diskutieren und begünstigen, während in Deutschland ein deutliches Übergewicht der Sozialpolitik vor der Bildungspolitik besteht.¹⁵⁸¹ Außerdem spiegeln sich auch in den rechtlichen Regelungen zur Weiterbildung die grundsätzlichen Strukturen des nationalen Verwaltungsaufbaus sowie dessen jeweilige Probleme wider. In Deutschland zeigt sich hier insbesondere die Blockade der Bildungspolitik durch föderalistische Strukturen,¹⁵⁸² und die erschwerte Finanzierung durch eben diese. In Schweden bestehen dagegen umfassende rechtliche Regelungen, die zwar nicht konsolidiert sind, aber für jedes Teilsystem ähnliche, nahezu parallel verlaufende, Regelungen vorsehen. Dies ist wohl auch darauf zurückzuführen, dass im Vergleich mit Deutschland die Gesetzgebungsmacht stärker auf eine einzelne Einheit, nämlich den Reichstag, konzentriert ist.¹⁵⁸³

Zudem vertraut man in Deutschland auf die Regelungsmacht von Vorgaben und eindeutiger Regulierung, in Schweden auf den Willen und die Fähigkeit aller Akteure – ob Leistungsempfänger, Verwaltungsbehörde oder Verwaltungsbeamter – auf das von der Regierung ausgehandelte und dann vorgegebene Ziel hinzuarbeiten. Dies zeigt sich insbesondere an der rechtlichen Umsetzung der Zielvorgaben, die in Deutschland um ein Vielfaches detailgenauer ausgestaltet werden als in Schweden. Auch die Offenheit der deutschen Juristen für die Frage, ob richtig oder ausreichend gesteuert werde,¹⁵⁸⁴ wird von einem Glauben an kausale Wirkmechanismen von Normen beherrscht, der nicht zwingend ist.¹⁵⁸⁵ Im Gegensatz hierzu setzt Schweden auf die Zusammenarbeit der beteiligten Akteure,¹⁵⁸⁶ und auf rationale und pragmatische Einzellösungen.¹⁵⁸⁷ Dies

1581 *Allmendinger/Leibfried*, APuZ 2003, S. 12, 18. Zur sehr großzügigen Finanzierung von Erwachsenenbildung in Schweden siehe auch *Stenberg*, OECD Education Working Papers 2012, 4.

1582 Siehe *Wurster*, Zukunftsvorsorge in Deutschland, 2010, S. 134 ff., der besonders auf die Tatsache verweist, dass die Vorteile des Föderalismus, insbesondere der Wettbewerb zwischen den Ländern, deswegen nicht genutzt werden können, weil zur Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse die Politiken und Leistungen stark angeglichen und harmonisiert werden, a.a.O., S. 135.

1583 Vergleiche *Baggesen Klitgaard*, Scandinavian Political Studies 2007, S. 444, 462 ff., der die stärkeren Reformen hin zu mehr Wettbewerb im allgemeinen Bildungssystem hiermit erklärt.

1584 Siehe zur extensiven Steuerungsdiskussion nur *Schuppert*, Governance und Rechtsetzung, 2011 m. w. N.

1585 Zu dieser Kritik an der Steuerungsdiskussion siehe *Lepsius*, Steuerungsdiskussion, Systemtheorie und Parlamentarismuskritik, 1999, S. 17 ff.

1586 So bereits früher allgemein zu dieser Eigenheit der schwedischen Verwaltung *Jann*, Staatliche Programme und „Verwaltungskultur“, 1983, S. 510 f.

1587 Siehe im Zusammenhang mit dem schwedischen Sozialstaat *Bergh/Erlingsson*, Scandinavian Political Studies 2008, S. 71. Die dort genannte politische Konsenskultur erklärt auch die Steuerung der Bildungsmaßnahmen über Informationspflichten. Für das skandinavische Recht siehe *Lando*, in: *Wahlgren* (Hrsg.), *What is Scandinavian law?*, 2007, S. 158, 161.

zeigt sich besonders im Bereich der Qualitätssicherung¹⁵⁸⁸ und in der flexiblen Zusammenarbeit von Arbeitsvermittlungsamt und Kommunen.¹⁵⁸⁹

Nimmt man die Leistungen zur Förderung von Weiterbildung und die Instrumente zur Steuerung des Erfolgs der Förderungsleistungen insgesamt in den Blick, trennt der Gesetzgeber in beiden Ländern kompetenzrechtlich Weiterbildung als Bestandteil der Arbeitsförderung und Weiterbildung im weiteren Rahmen der Bildungspolitik. Dabei ist das schwedische Recht von einer anderen Rechtskultur geprägt, so dass der Grad der Regulierung geringer ist als in Deutschland. Darüber hinaus sind die Weiterbildungsmaßnahmen viel stärker als in Deutschland in ein Gesamtbildungssystem eingegliedert, wodurch auch die rechtlichen Bezugnahmen zwischen den beiden Kompetenzbereichen zahlreicher sind.

Das schwedische System der Arbeitsförderung setzt – wohl auch aufgrund der erst vor einigen Jahren erfolgten Überformung durch europäisches Recht – stärker auf die Beschaffung durch Vergabe und damit auf Steuerung durch Wettbewerb. Dies lässt sich durch die unterschiedliche historische Entwicklung der Systeme, aber auch dadurch erklären, dass in Schweden im Gegensatz zu Deutschland bereits die allgemeinen Bildungssysteme auf eine Erbringung der Bildung durch private Leistungserbringer zugeschnitten sind. Beide Systeme sehen die Möglichkeit vor, den Leistungserbringer im Wege einer Akkreditierung einzubinden und dem Leistungsempfänger die Auswahl der konkreten Weiterbildungsmaßnahme zu überlassen. Dennoch wird im schwedischen Arbeitsförderungssystem das Risiko der Wahl einer untauglichen Maßnahme oder das Problem der mangelnden Befähigung zur Wahl im Gegensatz zu Deutschland nicht dem Teilnehmer, sondern dem fördernden Arbeitsvermittlungsamt aufgebürdet, womit der sozialrechtliche Aspekt der Erbringung im Arbeitsförderungssystem stärker zum Tragen kommt.

Schließlich wirken sich Einbindung und unterschiedliche Arten von Förderungsleistungen auch im Rahmen der Qualitätssicherung der Weiterbildungsmaßnahmen aus. Die stärkere Einbindung in das Gesamtbildungssystem in Schweden führt dazu, dass die Qualitätssicherungssysteme der unterschiedlichen Gesamtbildungssysteme in Bezug genommen werden, während in Deutschland in größerem Umfang eigene Qualitätssicherungssysteme entwickelt werden oder auf Zertifizierungsangebote Privater zurückgegriffen wird.

Diese Unterschiede existieren auch bei den Strukturen der Qualitätssicherung. Zunächst führen aber beide Vergleichsländer eine Kontrolle im jeweiligen System der Arbeitsförderung durch, da sowohl in Deutschland als auch in Schweden Leistungen zur Arbeitsförderung innerhalb des jeweiligen Arbeitsförderungssystems erbracht werden und eine Qualitätssicherung auch in diesem Rahmen erfolgt. Dies deutet darauf hin, dass im

1588 Siehe hierzu oben S. 332.

1589 Siehe hierzu oben S. 259 ff.

Rahmen der Leistungen im Arbeitsförderungssystem die Kompetenz zur Qualitätssicherung, bzw. zumindest zur endgültigen Kontrolle der Qualitätssicherung, bei der vergebenden Behörde vermutet und angesiedelt wird. Dies entspricht auch der Finanzverantwortung und Umsetzungsverantwortung von Bundesagentur für Arbeit und schwedischem Arbeitsvermittlungsamt.

Hinsichtlich der Kontrollmechanismen außerhalb der Systeme der Arbeitsförderung zeigt sich, dass im Rahmen der Qualitätssicherung der Maßnahmen, die durch die Leistungen finanziert werden, in Schweden eine stärkere Einbeziehung in bereits bestehende Systeme und damit eine systematischere Kontrolle stattfindet. In Deutschland wird jedoch meist eine Einzelprüfung der Voraussetzungen für die Gewährung der Leistung vorgenommen. Zwar ist der Nachweis der Qualität im Rahmen der Prüfung der Gewährungsvoraussetzungen teilweise an andere Systeme gekoppelt. Die Prüfung des Nachweises erfolgt aber immer von neuem durch Nachweis bei der Leistungsvergabe, nicht durch bloße Zugehörigkeit zu einem Qualitätssichernden System. Dies führt zu einem größeren Verwaltungsaufwand, da selbst bei externer Zertifizierung der Qualität immer im Einzelfall eine Überprüfung erfolgt.

Unterschiede ergeben sich auch dadurch, dass die beiden Länder offensichtlich verschiedene Aspekte der Leistungserbringung als regelungs- bzw. kontrollbedürftig empfinden. Insbesondere hält Deutschland eine gesonderte Regulierung von Unterrichtsmaßnahmen in Form des Fernunterrichts für notwendig. Die Einstufung als regelungsbedürftig kann sich aber auch im Verlauf der Zeit ändern: So gab es auch in Schweden bis 2002 eine Fernunterrichtsbehörde, die Fernunterrichtsmaßnahmen zertifizierte und kontrollierte.¹⁵⁹⁰

Im Gegensatz dazu hält es der schwedische Staat für wichtig, ob und unter welchen Bedingungen der Staat, insbesondere die staatlich finanzierten Leistungserbringer (Hochschulen oder Berufshochschulträger) externe Weiterbildungsdienstleistungen anbieten dürfen. Daher normieren die Regelungen zur sog. Auftragsausbildung extensiv deren Qualitätssicherung. Die Leistungserbringer müssen sich sowohl an die Qualitätsstandards des jeweiligen Bildungssystems binden, als auch ein zusätzliches Qualitätssicherungssystem hinsichtlich der Verträge und der Maßnahmen selbst schaffen.¹⁵⁹¹ Dies lässt sich dadurch erklären, dass eine saubere Trennung zwischen kostenfreien und kostenpflichtigen Maßnahmen im Gesamtbildungssystem erhalten werden so, um die kostenfreien Bildungsmaßnahmen nicht unter dem Einfluss des Nachfragewettbewerbs zu verfälschen.

Zudem unterscheidet sich die Art der Steuerung in den beiden Vergleichsländern. In Deutschland findet im Großen und Ganzen eine Prozess- und Regulierungssteuerung statt, die sich insbesondere in der großen Anzahl von Normen und Anforderungen zeigt, die die Qualitätssicherung gewährleisten sollen. Dagegen neigt das schwedische System

1590 Siehe die Verordnung mit Anweisungen für die Fernunterrichtsbehörde (1999:249), die mit Wirkung vom 01.03.2001 aufgehoben wurde.

1591 S. o. S. 315 f.

einer Ergebnissteuerung zu.¹⁵⁹² So werden im Rahmen der rechtlichen Steuerung in geringerem Maße die einzelne Maßnahme und die einzelne Leistung im Detail geregelt, sondern vielmehr die Zuständigkeit und die Art der Evaluation, sowie die Ermöglichung der externen Prüfung durch Bereitstellung und Zugänglichmachen von Unterlagen und Daten.

Die Untersuchung zeigt damit, dass eine geringere Differenzierung der Leistungen und die Einbindung in das Gesamtbildungssystem in Schweden zu geringeren Widersprüchen in der Regelungsstruktur der Zwecksicherung der Leistungen führen. Die Leistungserbringer sind in Schweden auf diese Weise gerade nicht „die Anderen“, sondern Teil des Systems, während sie in Deutschland als genuine Dritte immer neu einbezogen werden müssen.

1592 Zur Entwicklung der Verwaltungskontrolle in Schweden hin zu einer „Resultatsteuerung“ siehe Statskontoret, Fristående utvärderingsmyndigheter - en förvaltningspolitisk trend?, 2011, S. 24; zur Kritik an dieser *Schierenbeck*, in: Pierre/Rothstein (Hrsg.), Välfärdsstat i otakt, 2003, S. 102.