

# A. Einführung in die Untersuchung

## I. Hinführung

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

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

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

---

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

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

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

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

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

## II. Fragestellung

Im Zentrum der Untersuchung stehen drei Grundfragen:

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

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

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

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

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

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

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

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

### *III. Methodik*

#### *1. Rechtsvergleichende Methodik*

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

##### *a) Grundlagen des Rechtsvergleichs*

Die primär im Zivilrecht entwickelte rechtsvergleichende Methodik geht vom Funktionalitätsprinzip aus<sup>14</sup>. Danach ist für den Rechtsvergleich von faktischen Situationen

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

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

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

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

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

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

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

### *b) Tertium comparationis*

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

29 Weitere denkbare Akteure sind der Arbeitgeber sowie berufliche Verbände.

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

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

## 2. Wahl der Vergleichsländer

### a) Deutschland

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## b) Schweden

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

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

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

Im Hinblick darauf, dass die Weiterbildung in Schweden (stärker) in ein Gesamtbildungskonzept eingepasst ist,<sup>45</sup> in Deutschland und Schweden einen sehr großen Posten

---

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

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

39 A. a. O.

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

- 46 Unter Ausschluss der beschäftigungsbegleitenden Leistungen; in Deutschland: Bundesagentur für Arbeit, ANBA 61, Sondernr. 2, 2013, Arbeitsmarkt 2013, S. 58. In Schweden unter Ausschluss einiger übergreifenden Programms für Langzeitarbeitslose und von Praktika: Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2014, 04.05.2015, S. 10 f.
- 47 Siehe für Deutschland *Bengelsdorf*, in: Leinemann (Hrsg.), Kasseler Handbuch zum Arbeitsrecht - Band 2, 2000, S. 527 Rn. 17, S. 537 f., sowie für neuere Zahlen unter der Bezeichnung der „individuell-berufsbezogenen Weiterbildung“ *Bilger/Seidel*, in: Rosenbladt/Bilger (Hrsg.), Weiterbildungsbeteiligung 2010, 2011, S. 109, 116, sowie S. 121, Tabellen 32 und 32; für Schweden *Lundin*, in: Hartmann (Hrsg.), Konkurrensens konsekvenser, 2011, S. 146, 156.
- 48 Dabei ist mit Rechtskultur die gesamte Art und Weise der Rechtsanwendung in dem jeweiligen Nationalstaat gemeint, nicht (nur) diejenigen Elemente, die mit rationellen Überlegungen nicht fassbar sind (zur letzteren Definition siehe *Nousiainen*, in: Juridiska institutionen (Hrsg.), Rättskulturer, 2001, S. 11, 15).
- 49 Allgemein zu diesem Aspekt der Rechtsvergleichung siehe *Starck*, JZ 1997, S. 1021, 1026 ff.; in Bezug auf die verfassungsrechtliche Einbettung *Becker*, in: Becker (Hrsg.), Rechtsdogmatik und Rechtsvergleich im Sozialrecht, 2010, S. 11, 22.
- 50 Siehe zu den verfassungsrechtlichen Fragen *Nergelius*, Konstitutionellt rättighetsskydd, 1996, S. 709. Siehe auch sozusagen im Umkehrschluss *Bogdan*, Komparativ rättskunskap, 2003, S. 168, der in Bezug auf das deutsche Recht und seine Bearbeitung im Rahmen rechtsvergleichender Arbeit bemerkt, dass wenige rechtliche Probleme unbearbeitet blieben. Zur Ausbildung schwedischer Rechtswissenschaftler (wenn auch veraltet) siehe *Bogdan/Vogel*, in: Blaurock (Hrsg.), Ausbildung und Weiterbildung der Juristen in Deutschland und Schweden, 1986, S. 117.

## IV. Gang der Untersuchung

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

---

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