# C. Umsetzung der Förderungsleistungen

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

## *I. Erbringung der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen durch Dritte*

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

### *1. Ziele und Gründe der Einbindung Dritter*

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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

### *2. „Dritte" im Sinne der Untersuchung*

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

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

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

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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

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

### *3. Arten von Leistungserbringern*

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

### *4. Parallelen zum deutschen „Leistungserbringungsrecht"*

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

---

209 Siehe zum Begriff oben S. 114.

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

## *II. Anforderungen an die Umsetzung der Förderungsleistungen*

### *1. Weiterbildungsmaßnahmen als Dienstleistung*

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

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

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

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

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

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

### *2. Zeitlicher Rahmen*

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

---

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

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

218 Siehe dazu sogleich S. 68 ff.

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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

### *3. Formalität der Maßnahmen*

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

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

223 Statistikabteilung der Europäischen Union, gegründet 1953.

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

*4. Kosten der Weiterbildungsmaßnahmen*

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

*5. Anpassung der Weiterbildungsmaßnahmen auf die konkrete Situation*

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

---

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

### *a) Individualisierung der Maßnahmen*

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

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

### *b) Regionalisierung*

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

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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

#### *c) Grenzen der Anpassung an die konkrete Situation*

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

## *III. Umsetzung durch Bereitstellung und Kontrolle der geförderten Weiterbildungsmaßnahmen*

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

### *1. Mögliche Einflüsse*

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

### *2. Interessen der beteiligten Akteure*

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

#### *a) Interessen des Individuums*

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

*b) Interessen der Weiterbildungsanbieter*

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

*c) Interessen der Arbeitgeber*

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

### *d) Interessen anderer Beteiligter*

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

## *IV. Steuerung der Umsetzung*

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

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

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

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

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

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access -

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

### *2. Anwendbarkeit in der vorliegenden Untersuchung*

#### *a) Voraussetzungen für eine Rezeption im rechtswissenschaftlichen Rahmen*

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

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

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

*b) Konkrete Rezeptionsmöglichkeiten*

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

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

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

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

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

### *c) Verbindung zur Rechtsvergleichung*

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

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

### *3. Steuerungsmodi und -instrumente*

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

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

---

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

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

*a) Grundentscheidung Steuerungsmodi*

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

*b) Steuerung durch die Förderungsleistungen selbst*

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

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

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

281 Siehe zur Einordnung auch unten S. 83.

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-80 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

### *c) Steuerung durch Recht*

#### aa) Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung durch Recht

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

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

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

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

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

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

bb) Einbeziehung der Differenzierung Öffentliches Recht – Zivilrecht

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

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

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

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

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-80 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

cc) Konkrete Möglichkeiten der Steuerung durch Recht: Instrumente

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

(1) Steuerungsmodi

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

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

**(a) Macht**

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

**(b) Kooperation**

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

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

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

**(c) Wettbewerb**

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

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

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

---

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

(2) Handlungsformen

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

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

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

---

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

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

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

307 A. a. O.

308 A. a. O.

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-80 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

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

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

(3) Rechtsformen

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

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

### dd) Transparenz als Steuerungsinstrument

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

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

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

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

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

316 Dazu oben S. 84 f.

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

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-80 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

ee) Normfreiraum als Steuerungsinstrument (bewusste Nichtregelung)

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

(1) Eigenständigkeit als Akteur

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

(2) Eigenständigkeit bei Entscheidungen

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

---

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

(3) Interne Vorgaben

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

ff) Funktionelle Regelungstechnik: Zweck- und Konditionalprogramme

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

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

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

326 A. a. O.

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

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

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

### gg) Berufsprinzip und Kompetenz als konzeptioneller Bezugspunkt

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

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

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

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

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

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

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

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-60 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 

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

### hh) Bezugnahmen auf andere Normen

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

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



https://doi.org/10.5771/9783845285054-80 - am 13.01.2026, 02:32:44. https://www.inlibra.com/de/agb - Open Access - 