

E. Die Förderungsleistungen

I. Förderungsleistungen in Deutschland

Einen großen Anteil der Finanzierung der staatlichen Förderungsleistungen für Weiterbildungsmaßnahmen in Deutschland leistet die Arbeitsförderung.⁵⁸⁴ Dabei fügen sich die Leistungen des Systems der Arbeitsförderung in das weitgehend geschlossene System der Sozialgesetzbücher ein, während außerhalb der Arbeitsförderung einzelne Subventionstatbestände dominieren. Daher findet in Bezug auf die Förderungsleistungen eine nach Arbeitsförderung und anderen Leistungen getrennte Darstellung statt.

Im System der Arbeitsförderung richtet sich die Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen primär nach den §§ 81 ff. SGB III. Außerhalb der Arbeitsförderung sind die Normen für die Regelung der Leistungen zur Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen sehr verstreut. Diese weitere finanzielle Förderung durch Subventionen befindet sich in einem tatsächlichen Organisationschaos, da eine Förderung durch verschiedene Ministerien, z. B. BMAS, BMBF und BMWi mit verschiedensten Programmen erfolgt. So existieren aktuell auf dem derzeit politisch stark umkämpften Feld der Bildungspolitik neue Initiativen der Bundesregierung zur Förderung der Weiterbildung. In Übereinstimmung mit der für die Arbeit geltenden Begriffs- und Bereichsbestimmung werden auf Bundesebene nur Programme berücksichtigt, die explizit die individuelle berufliche Weiterbildung fördern⁵⁸⁵, da eine Übersichtlichkeit dort, auch aufgrund der ständigen Änderungen, kaum herzustellen ist.⁵⁸⁶

Fragt man nach der Rolle der Länder und Kommunen, kommen auf der allgemeinen Ebene der Bildungspolitik die Weiterbildungsgesetze einiger Bundesländer hinzu⁵⁸⁷, wobei auch die Landesverfassungen mancher Länder die Weiterbildung ansprechen⁵⁸⁸. Manche Länder haben besondere Förderungsprogramme, so z.B. Nordrhein-Westfalen das Programm zur Ausgabe sog. Bildungsschecks⁵⁸⁹.

584 Siehe *Hetmeier/Buschle, et al.*, Bildungsfinanzbericht 2014, Dezember 2014, S. 73 f.; *Hetmeier/Schmidt, et al.*, Bildungsfinanzbericht 2015, 2015, S. 76 f.

585 So z.B. die sog. Sozialpartnerrichtlinie mit Sozialpartnern des BMAS vom 08.04.2015, die aber nur betriebliche Weiterbildung fördert, BAnz AT 24.04.2015 B1 vom 24.04.2015 (Förderrichtlinie zum ESF-Bundesprogramm „Fachkräfte sichern: weiter bilden und Gleichstellung fördern“).

586 Nicht als Förderungsleistung sind die Regelungen zur Gewährung von Sonderurlaub für Beamte (beispielsweise gem. § 90 Abs. 1 Bundesbeamtengesetz v. 05.02.2009, BGBl. 2009 I, 160, § 7 Nr. 1, 3, 4, § 10 Sonderurlaubsverordnung v. 11.11.2004, BGBl. 2004 I, 2836) oder zur Förderung von bereits in Sonderverhältnissen Stehenden (z. B. für Soldaten nach § 3 Soldatenversorgungsgesetz v. 16.09.2009, BGBl. 2009 I, 3054) anzusehen, weil sich diese Förderung des Einzelnen nur auf das „Personal“ des Staates richtet und damit im eigenen Interesse stattfindet.

587 Übersicht in *Faulstich/Vespermann* (Hrsg.), Weiterbildung in den Bundesländern, 2002, S. 23 ff.

588 Übersicht in *Faulstich/Vespermann* (Hrsg.), Weiterbildung in den Bundesländern, 2002, S. 23 ff.

589 Siehe Runderlass des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAIS) vom 23. Dezember 2014 (ESF-Förderrichtlinie), Ministerialblatt für das Land

1. Der Verwaltungsaufbau in Deutschland / Zuständigkeiten

Die Leistungen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung werden in Deutschland hauptsächlich im System der Arbeitsverwaltung sowie im Rahmen der Bildungsverwaltung erbracht.

a) Arbeitsförderung

Für die Arbeitsförderung ist gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG der Bund zuständig, da die Arbeitsförderung von den Gebieten der Arbeitsvermittlung sowie der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung erfasst wird. Er hat von dieser Kompetenz mit Erlass des SGB III Gebrauch gemacht. Die Verwaltung der für die Weiterbildungsmaßnahmen nach dem SGB III bzw. für die Arbeitsförderung zuständigen Bundesagentur für Arbeit gliedert sich gem. § 367 SGB III in drei Ebenen, die aus der Zentrale, den Regionaldirektionen und den örtlich zuständigen Agenturen für Arbeit bestehen. Dabei handeln die Agenturen für Arbeit auf lokaler Ebene nominell selbständig – ihre Autonomie besteht aber nur für Ermessensleistungen, nicht für Personal- und Sachmittel.⁵⁹⁰

Leistungen der Arbeitsförderung werden aber auch von den sog. „Jobcentern“ gem. § 6d SGB II erbracht, die Leistungsempfänger im Rahmen einer Anwendung des SGB II betreuen. Dabei handelt es sich um sog. gemeinsame Einrichtungen von kommunalem Träger und der Bundesagentur gem. §§ 44b SGB II, die geschaffen wurden, um eine einheitliche Durchführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende trotz der unterschiedlichen Kompetenzen (siehe § 6 SGB II) zu gewährleisten.

b) Bildungssystem

Das Bildungssystem in Deutschland ist grundsätzlich öffentlich organisiert, da im Zuge der Säkularisierung das Schul- und Hochschulwesen verstaatlicht wurde, um die von den Qualifizierten ausgeübte Macht von der Kirche auf den Staat zu verlagern.⁵⁹¹ Diese öffentlich-rechtliche Prägung des Bildungswesens gilt aber nicht für die Weiterbildung, die sich aus einer sozial orientierten gesellschaftlichen Bewegung entwickelt hat⁵⁹² und

Nordrhein-Westfalen Nr. 4 vom 20. Februar 2015, S. 82; geändert durch Runderlass des MAIS vom 13. Oktober 2015, Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen Nr. 32 vom 19. November 2015, S. 711; Merkblatt des MAIS, Stand Januar 2016. Merkblatt abrufbar unter: <https://www.mais.nrw/bildungsscheck> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

590 Bull., RsDE 2001, S. 42, 49 und Brodersen, in: Ebsen/Bieback, et al. (Hrsg.), Stand und Entwicklung des Arbeitsförderungsrechts im Übergang vom AFG zum SGB III, 1997, S. 189, 194, zwar noch zur vorhergehenden Reform, jedoch unverändert gültig.

591 Siehe Ellwein/Hesse, Der überforderte Staat, 1994, S. 179.

592 Siehe Oppermann, Kulturverwaltungsrecht, 1969, S. 68; dies gilt insbesondere im Rahmen der Arbeiterbewegung für die Erwachsenenbildung, siehe Faulstich, in: Cortina/Baumert, et al. (Hrsg.), Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland, 2008, S. 647, 649 ff.

daher von vornherein durch private Akteure stattfand. Die Weiterbildung wird aber in das öffentliche System mit einbezogen. Diese Einbeziehung in regulierte Systeme findet jedoch aufgrund des starken Selbstorganisationsgrads vieler Weiterbildungsanbieter in Deutschland und aufgrund der historischen Entwicklung nur in Teilen statt. Dies bezeichnen die Sozialwissenschaftlicher in der Erwachsenenbildung als „mittlere Systematisierung“.⁵⁹³

Bildung ist nach deutschem Verfassungsrecht gem. Art. 30 GG grundsätzlich Ländersache. Der Bund hat lediglich die Möglichkeit, in Bezug auf die berufliche Bildung über Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 und Nr. 12 GG übergreifende Regelungen zu treffen. Auf diese Grundlage stützt sich beispielsweise das Berufsbildungsgesetz (BBiG).⁵⁹⁴

Das Problem der föderalen Aufteilung besteht darin, dass in Bezug auf die Finanzierung mit dem Finanzhilfeverbot ein Kooperationsverbot in der allgemeinen Bildung gem. Art. 104b Abs. 1 S. 1 GG besteht, da die Länder in diesem Bereich die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz innehaben. Im Umkehrschluss zur Möglichkeit der Kooperation von Bund und Ländern gem. Art. 91b GG wird angenommen, dass eine Kooperation in anderen Fällen nicht zulässig ist.⁵⁹⁵ Insbesondere wurde die Gemeinschaftsaufgabe der Bildungsplanung gem. Art. 91b S. 1 Alt. 1 GG a. F. mit der Änderung im Jahr 2006 abgeschafft. Zwar betrifft das Verbot die berufliche Bildung nicht, die Strukturen der allgemeinen Bildung wirken sich aber auch auf die Strukturen der beruflichen Weiterbildung aus. So wird beispielsweise die Finanzierung von Weiterbildung im Rahmen der Objektförderung durch das Verbot erschwert. Zwar sehen Entflechtungsgesetz und Art. 143c GG Zahlungen zum Ausgleich der Finanzierung vor,⁵⁹⁶ aufgrund der Aufspaltung der Kompetenzen können die vorhandenen finanziellen Mittel jedoch nicht flexibel eingesetzt werden. Auch die mit Wirkung vom 01.01.2015 erfolgte Verfassungsänderung, die eine dauerhafte Finanzierung von Hochschulprojekten durch den Bund ermöglichen soll⁵⁹⁷, ändert an der grundsätzlichen Trennung nichts, sondern sieht nur eine weitere Ausnahme vor.

Über die engen Kompetenzbereiche der Bildungspolitik hinaus werden Weiterbildungsmaßnahmen in Deutschland auch noch im weiteren Sinne von Seiten der verschiedenen Ministerien gefördert und organisiert, wenn bestimmte, in das jeweilige Ressort des Ministeriums fallende, Zielgruppen erreicht werden sollen. Hierbei handelt es sich aber meist um Subventionstatbestände, die aufgrund der Vergabe über die „normalen“ Stellen selten eine besondere Verwaltungsstruktur beanspruchen.

593 Siehe zu diesem Begriff umfasst *Wittpoth*, Einführung in die Erwachsenenbildung, 2009, S. 48.

594 Berufsbildungsgesetz (BBiG) vom 23.03.2005, BGBl. 2005 I, 931. Zur Kompetenz siehe *Malottke*, in: Lakies/Malottke, BBiG, § 1 Rz. 1.

595 *Suerbaum*, in: BeckOK, Art. 91b GG Rn. 4 (Stand: 01.09.2015), spricht von einer „Präzisierung und Differenzierung der förderungsfähigen Gegenstände“.

596 Siehe mit Details *Knopp*, NVwZ 2006, S. 1216, 1218.

597 Siehe BT-Drucks. 18/2710 mit dem Gesetzesentwurf zur Änderung des Art. 91b GG sowie die jetzige Fassung des Art. 91b Abs. 1 GG.

2. Subjektfördernde Leistungen

Leistungen der Subjektförderung zur Förderung beruflicher Weiterbildung werden in Deutschland sowohl im System der Arbeitsförderung als auch außerhalb des Systems der Arbeitsförderung erbracht. Dabei sind die Leistungen auf unterschiedliche typisierte Personengruppen ausgerichtet.

a) Subjektförderung innerhalb des Systems der Arbeitsförderung

aa) Leistungen für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte

(1) Förderung der Weiterbildungsmaßnahme gem. § 81 SGB III

Die Förderung von Arbeitslosen bzw. von mit Arbeitslosigkeit Bedrohten findet in Deutschland im System der Arbeitsförderung zunächst durch eine Finanzierung des Teilnehmers (Subjektförderung) nach § 81 SGB III statt. Die Voraussetzungen für eine Übernahme der Kosten der Weiterbildung sowie indirekt für die Leistung von Unterhaltsgeld⁵⁹⁸ ergeben sich aus § 81 Abs. 1 SGB III. Aufgrund des Standorts im SGB III handelt es sich um eine Sozialleistung des deutschen Rechts, weswegen die Regelungen des deutschen Sozialrechts, insbesondere des SGB I und IV zu beachten sind. Der im Abschnitt über die aktive Arbeitsförderung situierte § 81 SGB III enthält auch im Wortlaut lediglich einen Anspruch auf Übernahme der Kosten für eine Weiterbildungsmaßnahme sowie auf Unterhalt, nicht auf die Maßnahme selbst. Damit der Teilnehmer zur Förderung berechtigt ist, muss nach § 81 Abs. 1 SGB III die Weiterbildungsmaßnahme⁵⁹⁹ notwendig sein, eine Beratung durchgeführt worden sein und die Maßnahme und der Träger zugelassen sein. Die Notwendigkeit der Maßnahme ist gem. § 81 Abs. 1 Nr. 1 SGB III gegeben, wenn sie geeignet und erforderlich ist, um mit ihr den arbeitslosen Teilnehmer beruflich einzugliedern oder um eine drohende Arbeitslosigkeit zu verhindern. Bis zum 31.12.2004 musste gem. § 77 Abs. 1 Nr. 2 SGB III a. F. zusätzlich eine Vorbeschäftigungszeit erfüllt worden sein. Mit Abschaffung dieser Voraussetzung wurde auch die Charakterisierung der Förderung der Weiterbildungskosten als Versicherungsleistung aufgegeben.

(a) Ermessen

Fraglich ist, ob nach Feststellung der Notwendigkeit der Maßnahme noch ein Entschließungsermessen oder nur ein (fiktives) Auswahlermessen hinsichtlich der möglichen Maßnahmen⁶⁰⁰ besteht. Der Wortlaut des § 81 Abs. 1 SGB III weist zwar aufgrund der

⁵⁹⁸ Siehe dazu unten S. 135 f.

⁵⁹⁹ Ob es sich um eine Weiterbildungsmaßnahme wird nach der Rechtsprechung nach „objektiven“ Kriterien bestimmt, siehe *LSG Berlin-Brandenburg*, BeckRS 2007, S. 40461.

⁶⁰⁰ Für fehlendes Entschließungsermessen bei Vorliegen der Voraussetzungen *LSG Berlin-Brandenburg*, FEVS 57, S. 407 Rn. 27 zu einem Fall nach früherer Rechtslage vor Einführung der

Verwendung des Wortes „können“ auf ein Ermessen hin. So nimmt auch *Niewald* mit Verweis auf den Wortlaut des § 81 SGB III und der Folgevorschriften ein zweifaches Entschließungsermessen (personen- und maßnahmenbezogen) an.⁶⁰¹ Das Ermessen muss aber gemäß dem Zweck der Ermächtigung und im Interesse des denkbaren Leistungsempfängers ausgeübt werden.⁶⁰² Hinsichtlich des Entschließungsermessens besteht daher durch den unbestimmten Rechtsbegriff „notwendig“ kein großer Ermessensspielraum mehr, da der konkrete Fall in Bezug auf die Beurteilung der Notwendigkeit entscheidend ist.⁶⁰³ Hinzu kommt, dass, da eine Sozialleistung vorliegt, wegen § 39 Abs. 2 S. 2 SGB I ein subjektives Recht auf rechtsfehlerfreie Ermessensbetätigung⁶⁰⁴ besteht und der Leistungsempfänger daher eine tatsächlich bestehende „Notwendigkeit“ einklagen kann. Im Endeffekt bestehen aber keine großen Abweichungen der Meinungen, da auch die Vertreter eines vorhandenen Entschließungsermessens eine Reduzierung des Entschließungsermessens in den meisten Fällen annehmen, in denen die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Förderung vorliegen.⁶⁰⁵ § 3 Abs. 5 SGB III a. F. nannte darüber hinaus die Leistungen, die gerade keine Ermessensleistungen waren: hier wurde nur das Arbeitslosengeld bei Weiterbildung (Bezug auf § 3 Abs. 1 Nr. 8 SGB III a. F.), nicht jedoch die Weiterbildungskosten und damit die Weiterbildungsmaßnahme selbst (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 SGB III a. F.) genannt. Dem entspricht die neue Regelung, da § 3 Abs. 3 SGB III bestimmt, dass alle Leistungen der aktiven Arbeitsförderung Ermessensleistungen sind, aber in § 3 Abs. 3 Nr. 9 SGB III eine Ausnahme für Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung vorsieht.

Zur Bestimmung der Notwendigkeit in Bezug auf die arbeitsmarktbezogene Zweckmäßigkeit stellen die Agenturen für Arbeit jeweils eine sog. Bildungszielplanung⁶⁰⁶ auf.⁶⁰⁷ Die Bildungszielplanungen stellen ermessenlenkende Weisungen dar.⁶⁰⁸ Diese binden jedoch nur die Verwaltung und haben daher lediglich Indizwirkung dafür, dass das Ermessen ordnungsgemäß ausgeübt wurde, solange ihre Inhalte nicht widerlegt werden.⁶⁰⁹ Die Anforderungen an eine Ermessensreduzierung auf Null, bei deren Vorliegen der Einzelne einen Anspruch auf die Förderung hätte, sind ohnehin sehr hoch.

Bildungsgutscheine; zu der vergleichbaren Fragestellung im Rehabilitationsrecht siehe *BSG*, SozR 2200 § 1237 Nr. 23, insbesondere Rn. 21 ff.

601 *Niewald*, in: *Gagel*, SGB III, § 77 (a. F.) Rn. 87 (Stand: Juli 1999).

602 *Deinert*, in: *Gagel*, SGB III, § 3 Rn. 21 (Stand: Juni 2014).

603 *Niewald*, in: *Spellbrink/Armbrust* (Hrsg.), *Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts*, 2003 § 4 Rn. 387.

604 *BSG* vom 14.12.1994, Az. 4 RA 42/94 (juris), Rn. 27.

605 Siehe z. B. *B. Schmidt*, in: *Eicher/Schlegel*, SGB III, § 81 SGB III Rn. 86 f. (Stand: September 2014); nicht aber *Niewald*, in: *Gagel*, SGB III, § 77 (a. F.) Rn. 88 ff (Stand: Juli 1999).

606 Zur Bildungszielplanung ausführlich unten S. 234 ff.

607 Siehe beispielsweise *SG Frankfurt* vom 19.12.2007, Az. S 33 AL 2536/04 (juris), Rn. 40, wobei das Gericht aber Zulassung und Bildungszielplanung vermischt.

608 *BayLSG* vom 29.7.2009, Az. L 10 AL 138/08 (juris), Rn. 35, das die Bildungszielplanung als zulässige generalisierende Weisung einordnet; ebenso *SG Aachen* vom 08.01.2013, Az. S 11 AS 165/12, Rz. 24.

609 Siehe *SG Duisburg* vom 25.02.2013, Az. S 41 AS 407/13 ER, Rz. 19 (juris).

Auf politischer Ebene wird in Bezug auf die im Rahmendes SGB III und SGB II finanzierten Leistungen immer wieder kritisiert,⁶¹⁰ dass zwar der rechtliche Rahmen für eine Weiterbildungsförderung geschaffen wurde, die tatsächliche Förderung aber durch Mittelkürzungen und verwaltungsinterne Steuerung der Finanzmittel eingeschränkt wurde. Zu denken wäre daher in Bezug auf die Leistungen, die dargestellt wurden, an eine Pflicht zu einer finanziellen Mindestausstattung der jeweiligen Leistungsbereiche. Diese kann jedoch nur so weit reichen, wie durch die Mittelkürzungen das Entschließungsermessen – und damit dann in der Folge auch das Auswahlermessen des Leistungsempfängers – nicht ad absurdum geführt werden. Eine Kürzung auf einen Betrag, der für die einzelnen Agenturen keine oder nur noch Mittel für jeweils eine einzige Maßnahme zulässt, würde eine Nichtausübung des Ermessens bedeuten und ist daher nicht zulässig. Unter den zugelassenen Weiterbildungsanbietern kann grundsätzlich der Teilnehmer die Maßnahme auswählen. Die Agentur für Arbeit kann den Bildungsgutschein jedoch auf bestimmte Bildungsziele oder regional begrenzen⁶¹¹ und so gleichzeitig das Wahlrecht des Teilnehmers einschränken. Das Recht auf regionale Begrenzung ergibt sich auch in Zusammenhang mit § 9 SGB III, der ausdrücklich eine ortsnahe Leistungserbringung vorsieht. Das bedeutet, dass der Leistungsempfänger den Erbringer, aber nicht die Maßnahme wählen kann – oder zumindest nur begrenzt, soweit er mit dem Anbieter teilweise auch die Inhalte wählen kann. Fraglich ist zudem, ob in Bezug auf den Leistungserbringer ein umfassendes Wahlrecht besteht.⁶¹² Dies ist zumindest insofern zweifelhaft, als die Feststellung der konkreten Kostenübernahme erst nach Auswahl der Maßnahme erfolgt. Ein Einfluss der staatlichen Stellen bleibt zudem über die Zulassung der Maßnahme sowie über die Begrenzung der Bildungsgutscheine bestehen. Nach neuer Rechtslage besteht hinsichtlich des Trägers kein Auswahlermessen der Behörde mehr, da Bildungsgutscheine ausgegeben werden und die Auswahl damit gerade dem Leistungsempfänger überlassen wird. Ein „verstecktes“ Auswahlermessen, das durch einen engen Zuschnitt des Bildungsgutscheins auf eine bestimmte Maßnahme und einen bestimmten Träger realisiert würde, wäre ermessensfehlerhaft.⁶¹³ Lediglich ein auf eine bestimmte Gruppe von Maßnahmen beschränkendes Auswahlermessen, das der Begrenzung des Bildungsgutscheins entspricht, ist denkbar.⁶¹⁴

610 Sehr deutlich bereits bei der Diskussion des Gesetzes zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt vom 20. 12. 2011, siehe *Hubertus Heil*, Plenarprotokoll des deutschen Bundestags, 17/128, S. 15103 (B), a.a.O., *Sabine Zimmermann*, S. 15107 (B); *Deutscher Gewerkschaftsbund*, BT-Drucks. 17/7065, S. 14; *Kurt Beck*, Anlage 1 zum Protokoll des deutschen Bundesrats 890/11, S. 561* (C); *Guntram Schneider*, Protokoll des deutschen Bundesrats 888/11, S. 491 (A).

611 Entwurf eines Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, BT-Drucks. 15/25, S. 29.

612 Der Gesetzesentwurf behauptet zumindest, dass das Wahlrecht unter den Anbietern gefördert werde, siehe a. a. O., S. 2}.

613 *Niewald*, in: *Spellbrink/Armbrust* (Hrsg.), *Kasseler Handbuch des Arbeitsförderungsrechts*, 2003 § 4 Rn. 409 h.

614 *Niewald*, in: *Gagel*, SGB III, § 77 (a. F.) Rn. 99 (Stand: Juli 1999).

Darüber hinaus können weitere Erwägungen in das Entschließungsermessen und das beschränkte Auswahlermessen einfließen, wobei § 7 SGB III ermessenslenkende Grundsätze festlegt.

Möglicherweise fließen finanzielle Erwägungen in die Ermessensentscheidung ein. So ist § 71b Abs. 1, Abs. 4 SGB IV zu beachten, der das Gebot der gleichmäßigen Mittelbewirtschaftung im Haushaltsjahr enthält⁶¹⁵ und eine besondere Ausprägung des Haushaltsvorbehalts darstellt. Dieser Vorbehalt gilt für die meisten Ermessensleistungen, auch wenn es im Gegensatz zum Schulrecht keinen Haushaltsvorbehalt gibt.⁶¹⁶ Dies kommt lediglich dann nicht zum Tragen, wenn das Ermessen gar nicht besteht, insbesondere das Erschließungsermessen durch die Tatbestandsvoraussetzungen so eingeschränkt ist, dass diese Voraussetzungen die Erwägung der vorhandenen Mittel überlagern. Dies kann im Fall des § 81 SGB III bei Erfüllung des Merkmals der „Notwendigkeit“ eintreten.⁶¹⁷ Im Umkehrschluss darf die Mittelbewirtschaftung nicht Teil der Erwägung sein, wenn die Mittel ausreichend sind.⁶¹⁸ Teil der in die Mittelbewirtschaftung einbezogenen Überlegungen sind auch bestimmte Zielvorgaben, die an die einzelnen Arbeitsagenturen gerichtet werden. Es findet eine Steuerung durch die Bundesagentur durch die Vorgabe statt, dass eine prognostizierte Verbleibsquote von 70% verlangt wird.⁶¹⁹ Diese Vorgabe beinhaltet eine interne Verpflichtung der Agenturen.⁶²⁰

Hinzu kommt, dass die Förderung der beruflichen Weiterbildung zunächst Pflicht, also Anspruchsleistung der Bundesagentur gem. § 3 Abs. 1 Nr. 6 SGB III a.F. war; sie musste also erbracht werden. Dies führte zu einer abgeschwächten Art von „Institutsgarantie“ für die Weiterbildungsmaßnahmen – eine vollständige Verlagerung der Mittel hin zu beispielsweise Vermittlungsmaßnahmen ist nicht zulässig, auch wenn § 4 SGB III einen Vorrang der Vermittlung vorsieht. Dies gilt lediglich nicht in den Fällen des Abs. 2, wenn die Weiterbildungsmaßnahme für eine dauerhafte Eingliederung erforderlich ist. Für das Merkmal der „Erforderlichkeit“ gilt, dass der konkrete Fall entscheidend ist und daher eine Ermessenreduzierung vorliegen kann. Außerdem können Ausnahmesituationen vorliegen, die ein noch weiter verengtes Ermessen⁶²¹ bewirken. Einen solchen Fall stellt die Situation des § 421e SGB III dar: Inzwischen ist gem. § 3 Abs. 3 SGB III n. F. die Förderung beruflicher Weiterbildung selbst keine Pflichtleistung mehr, da mit Änderung des § 3 SGB III das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Ermessens- und Pflichtleistungen umgekehrt wurde und die Förderung der Weiterbildung (im Gegensatz zum Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung, siehe § 3 Abs. 3 Nr. 9 SGB III) nicht mehr als Pflichtleistung genannt wird.

615 *Grühn*, in: Gagel, SGB III, § 81 Rn. 8 (Stand: April 2012).

616 Siehe zum Haushaltsvorbehalt im Schulrecht in Bezug auf bestimmte Fördermaßnahmen in der Schule *Niehues/Rux*, Schul- und Prüfungsrecht, 2006, S. 174 Rn. 646.

617 Siehe gerade oben S. 130 f.

618 *Niewald*, in: Gagel, SGB III, § 77 (a. F.) Rn. 91 (Stand: Juli 1999).

619 BT-Drucks. 16/505, S. 88 Sp. 1; die Verbleibsquote bezeichnet die Teilnehmer, die innerhalb von 6 Monaten ihre Arbeitslosigkeit beenden, s. dort Fn. 12.

620 Zur Beurteilung dieser Steuerung siehe unten S. 236.

621 So auch *Hänlein*, in: Gagel, SGB III, § 3 Rn. 74a (Stand: Dezember 2009).

Das Ermessen kann außerdem durch die Eingliederungsvereinbarung nach § 37 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 SGB III beeinflusst werden,⁶²² wenn die Weiterbildungsleistung in der Vereinbarung als Leistung der aktiven Arbeitsförderung genannt wurde.

Schließlich ist auch § 22 Abs. 1 SGB III zu beachten, nach dem Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, zu denen nach § 3 Abs. 4 SGB III auch die Übernahme von Weiterbildungskosten gehört, subsidiär gegenüber verpflichtenden gleichartigen Leistungen anderer Leistungsträger oder öffentlich-rechtlicher Stellen sind. Diese Vorschrift wirkt aber gem. § 23 Abs. 1 SGB III nicht zu Lasten des Leistungsempfängers, da die Agenturen die Leistungen erbringen müssen, solange die andere Stelle keine Leistungen gewährt. Nach § 23 Abs. 2 S. 1 SGB III gibt es lediglich eine Erstattungspflicht der jeweiligen anderen Stelle, wenn die Agentur für Arbeit in Vorleistung getreten ist.

Durch die Einstufung als Ermessensleistung und der Begrenzung der finanziellen Mittel der einzelnen Agenturen wird ein tatsächlicher Wettbewerb zwischen den Leistungsberechtigten geschaffen.⁶²³ Dieser Effekt wird auch angesprochen, wenn es um eine „Selektion“ der Leistungsempfänger geht, also eine Bevorzugung wettbewerbsstärkerer Arbeitsloser bei der Vergabe von Weiterbildungsmaßnahmen.⁶²⁴ Problematisch ist dabei, dass weder ein informierter noch ein freier Wettbewerb stattfindet und das Problem des Wettbewerbs zwischen den Leistungsempfängern auch nicht thematisiert wird. Zwar sind die Voraussetzungen offen gelegt, aber zur tatsächlich einigermaßen freien Ausgabe von Leistungen – in diesem Fall von Gutscheinen – müssten sowohl der ausgebende Sachbearbeiter als auch der Leistungsempfänger entsprechend informiert sein.

(b) Inhalt der Förderung

Gem. § 83 Abs. 1 SGB III⁶²⁵ umfassen die im Rahmen der Leistung übernommenen Kosten die Lehrgangskosten, die Kosten für die Eignungsfeststellung, die Fahrkosten, die Kosten für auswärtige Unterbringung und Verpflegung sowie die Betreuungskosten von Kindern. Dies bestätigt, dass zu den Kosten, die durch die Weiterbildungsmaßnahme insgesamt entstehen,⁶²⁶ nicht nur die Kosten der Maßnahme bzw. des Lehrgangs selbst zählen. Die Lehrgangskosten umfassen dabei gem. § 84 SGB III⁶²⁷ die Kosten für Lernmittel und zur Teilnahme erforderliche Gegenstände (Nr. 1), für Prüfungsgebühren sowie für eine notwendige Eignungsfeststellung. Die Kosten der Eignungsfeststellung sind keine Kosten der Weiterbildungsmaßnahme im Sinne der Untersuchung, da sie nicht durch diese verursacht werden. Dennoch findet hier ein weiterer Ausgleich eines finanziellen „Hindernisses“ statt, das den Leistungsempfänger an einer Teilnahme hindern könnte.

622 Hänlein, in: Gagel, SGB III, § 3 Rn. 74b (Stand: Dezember 2009).

623 Siehe oben zu Normfreiräumen S. 89 f. und zu Wettbewerb als Steuerungsinstrument S. 85 ff.

624 Siehe Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung IAB, Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente, 2011, S. 15; Fertig/Osiander, IAB-Discussion Paper 2012.

625 § 79 Abs. 1 SGB III a. F.

626 Siehe hierzu oben S. 68.

627 § 80 SGB III a. F.

Gem. § 83 Abs. 1 SGB III zählen über die Lehrgangskosten hinaus in Nr. 2-4 auch die Fahrkosten, die Kosten für auswärtige Unterbringung und Verpflegung sowie die Betreuungskosten von Kindern. Die Übernahme der Fahrtkosten richtet sich nach § 85 SGB III, der auf § 63 Absatz 1 und 3 SGB III verweist, womit die Regelung für die Fahrkosten der Regelung für Auszubildende und Weiterzubildende gleich gestellt wurde. Die Kosten für auswärtige Unterbringung und Verpflegung richten sich nach § 86 SGB III,⁶²⁸ der für Unterbringung und Verpflegung feste Beträge festschreibt, die jedoch gemessen am Rahmen „normaler“ Unterbringungskosten nur einen Zuschussbetrag darstellen und zudem gedeckelt sind. Sowohl Fahr- als auch Unterbringungs- und Verpflegungskosten gleichen Mehraufwendungen aus, die durch die Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme entstehen können und dienen somit der Überwindung von Teilnahmehindernissen. Zudem werden die Betreuungskosten von Kindern gem. § 87 SGB III⁶²⁹ als Weiterbildungskosten angesehen. Diese Einbeziehung der Betreuungskosten gleicht das zusätzliche Defizit, das durch einen Betreuungsbedarf besteht, aus. Auch in Bezug auf dieses Defizit wird aber mit 130 Euro im Monat nur ein Zuschuss gezahlt. Die Kostenübernahmen für besondere Betreuungsbedarfe führen aber nicht dazu, dass die Leistung auf eine gesonderte typisierte Gruppe von Menschen bei zusätzlicher Verantwortungsübernahme (Erziehung) ausgerichtet wird, sondern lediglich eine geringfügige Reduzierung des Hindernisses „Betreuung“.

(2) Förderung durch Unterhaltsleistungen (SGB III)

(a) Voraussetzungen: § 136 Abs. 1 Nr. 2 SGB III i. V. m. § 144 SGB III

Ebenfalls gefördert werden Arbeitslose im SGB III durch die Kopplung der Kostenübernahme mit einem Unterhaltsanspruch. Gem. § 136 Abs. 1 Nr. 2 SGB III haben Arbeitnehmer während einer beruflichen Weiterbildung Anspruch auf Arbeitslosengeld. Die Norm hat aber nur programmatischen Charakter⁶³⁰, da sie keine Anspruchsvoraussetzungen enthält. Sie zeigt lediglich, dass die Entgeltersatzleistungen Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld bei beruflicher Weiterbildung zusammengefasst wurden.⁶³¹ Die materiellen Voraussetzungen ergeben sich aus § 144 SGB III. Dabei ist strittig, wie sich das Arbeitslosengeld bei Arbeitslosigkeit und das Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung zueinander verhalten: *Brand*⁶³² geht von zwei getrennten Tatbeständen aus.

628 § 81 SGB III a. F.

629 § 82 SGB III a. F.

630 *Baldschun*, in: Gagel, SGB III, § 136 Rn. 1 (Stand: Dezember 2015).

631 BT-Drucks. 15/11515, S.82.

632 *Brand*, in: *Brand*, SGB III⁷, § 144 Rn. 2, 7; von zwei „in Wahrheit“ verschiedenen Entgeltersatzleistungen geht auch *Winkler*, info also 2006, S. 65, 67 aus – sie beruft sich ebenfalls auf die Gesetzesbegründung. Sie geht jedoch fälschlicherweise davon aus, dass die Festlegung, dass „als Maßnahme... die Zeit vom ersten bis zum letzten Unterrichtstag“ gilt eine Aussage darüber trifft, wie lange die Leistung gezahlt werden soll. Ihr Argument aus § 128 Abs. 2 S. 3 SGB III, dass es sich bei § 128 Abs. 1 Nr. 8 SGB III nicht um eine Minderung des Anspruchs, sondern um eine Verbrauchsregelung handele und dies wiederum mit dem Wesen des Arbeitslosengeldanspruchs schwer vereinbar sei, führt sie leider nicht weiter aus.

Diese Meinung ist jedoch mit Blick auf die damalige Gesetzesbegründung⁶³³ kaum haltbar, da das vorherige Arbeitslosengeld und Unterhaltsgeld gerade zusammengelegt werden sollten. Die Unterscheidung im Wortlaut des § 148 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 7 SGB III in einen Anspruch bei Arbeitslosigkeit und einen Anspruch bei beruflicher Weiterbildung ist wohl eher ein Formulierungslapsus, zumal im gleichen Zusammenhang § 148 Abs. 1 1. Hs. SGB III von „dem“ – also einem einheitlichen – Anspruch auf Arbeitslosengeld spricht.

(b) Umfang

Der Umfang des Unterhaltsanspruchs richtet sich nach der Dauer. Diese wird im Fall des Unterhalts bei Weiterbildung nach § 147 SGB III i. V. m. § 148 I Nr. 7 SGB III ermittelt, wobei der Arbeitnehmer mit der Minderung der Anspruchsdauer, die einen schnelleren „Verbrauch“ des Anspruchs bewirkt, bezahlt. Unabhängig von dieser Minderung und von der Dauer der Weiterbildungsmaßnahme verbleiben dem Arbeitnehmer gem. § 148 Abs. 2 S. 3 SGB III immer 30 Anspruchstage. Diese sollen dazu dienen, dem Arbeitnehmer eine Frist zur Arbeitssuche zu verschaffen. In Bezug auf den Umfang ist bei Weiterbildungsmaßnahmen zudem die Anrechnungsregelung des § 155 Abs. 3 SGB III zu beachten, mit der die Möglichkeit, im Zusammenhang mit der Weiterbildungsmaßnahme aus einer früheren Beschäftigung oder im Rahmen der Weiterbildungsmaßnahme Geld zu verdienen, gedeckelt wird.

(c) Funktion

Die Unterhaltsregelung des § 136 SGB III beinhaltet verschiedene, parallel zur Geltung kommende Funktionen: In Bezug auf die Weiterbildungsmaßnahme steht der Zweck der Hindernisbeseitigung im Vordergrund. Die Unterhaltszahlung soll es dem Teilnehmer ermöglichen, an der Weiterbildungsmaßnahme teilzunehmen. Zusätzlicher Hauptzweck der Unterhaltszahlung ist die Entgeltersatzfunktion, da weiterhin ein (einheitliches) Arbeitslosengeld gezahlt wird und dieses in Abhängigkeit vom vorherigen Einkommen berechnet wird. Im Fall eines Zuverdienstes soll auch das zusätzlich erzielte und belastete Einkommen zum Unterhalt während der Maßnahme beitragen.⁶³⁴ Daher wird dieses Einkommen gem. § 155 Abs. 3 SGB III angerechnet, wobei die Minderung geringer ausfällt als bei anderen Nebeneinkommen. Hierdurch wird die Unterhaltszahlung während einer Weiterbildungsmaßnahme höher gewertet als in anderen Fällen. Da die Weiterbildungsmaßnahme gesondert durch die jeweilige Agentur für Arbeit gefördert wird, wird im Rahmen dieser Privilegierung auch tatsächlich nur die Unterhaltszahlung zusätzlich gefördert. Die Kosten der jeweiligen Weiterbildungsmaßnahme werden dagegen nicht pauschal mitfinanziert. Zielgruppe der Förderung durch die Unterhaltsleistung ist der Arbeitslose, der Arbeitslosengeld I bezieht, also der weniger als ein Jahr Arbeitslose.

633 BT-Drucks. 15/11515, S. 84.

634 R. Becker, in: Eicher/Schlegel, SGB III, § 155 Rn. 121 (Stand: September 2013).

(3) Förderung der Weiterbildungsmaßnahme gem. § 45 SGB III

Weiterbildungsmaßnahmen können im Rahmen des § 45 SGB III auch als sog. Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gefördert werden. Die Leistung richtet sich ebenfalls an „von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitsuchende und Arbeitslose“. In Frage kommt eine Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen sowohl gem. § 45 Abs. 1 Nr. 1 SGB III als Maßnahme zur „Heranführung an den Arbeitsmarkt“ bzw. gem. § 45 Abs. 1 Nr. 4 SGB III zur „Heranführung an eine selbständige Tätigkeit“. Aufgrund der offenen und zielorientierten Formulierung der Fördertatbestände können grundsätzlich sehr unterschiedliche Leistungen und daher auch Bildungsmaßnahmen gefördert werden.⁶³⁵ Dabei soll es sich, um die Aktivierungs- bzw. Vermittlungsfunktion zu erhalten, um kürzere Maßnahmen bis zu zwölf Wochen handeln.⁶³⁶ Um keine Förderung einer Weiterbildungsmaßnahme bei einem externen Weiterbildungsanbieter handelt es sich dagegen bei der Förderung von Maßnahmen durch den Arbeitgeber gem. § 45 Abs. 2 S. 2 SGB III, da es sich um eine Förderung in einem Arbeitsverhältnis handelt und diese gerade nicht der Berufsausbildung dient.⁶³⁷

(4) Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen bei Kurzarbeit

Finanzielle Förderungsleistungen bei Weiterbildung könnten auch im Zusammenhang mit dem Bezug von Kurzarbeitergeld bestehen.⁶³⁸ So erhielten Arbeitnehmer in Kurzarbeit noch bis 2012 aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds eine Förderung in Form eines Zuschusses gemäß einer Richtlinie des BMAS.⁶³⁹ Auch Arbeitgeber wurden bis zum 31. 12. 2011 gemäß § 419 Abs. 1 Nr. 2 SGB III a.F. unterstützt, wenn sie im Rahmen der Kurzarbeit eine öffentlich geförderte berufliche Qualifizierungsmaßnahme durchführten. Fördermöglichkeiten im Zusammenhang mit Kurzarbeit existieren derzeit aber nicht mehr.

bb) Leistungen für „Langzeitarbeitslose“

(1) Förderung der Weiterbildungsmaßnahme nach §§ 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB II i. V. m. §§ 81, 82, 131a SGB III

Ebenfalls eine Förderung von beruflicher Weiterbildung ist für typisierte „Langzeitarbeitslose“ durch Vergabe von Bildungsgutscheinen im System des SGB II möglich.

635 Siehe auch *Bieback*, in: *Gagel*, SGB III, § 45 Rn. 196, 254 (Stand: März 2013).

636 Siehe *Heyer/Koch, et al.*, ZAF 2012, S. 41, 45.

637 Siehe *Bieback*, in: *Gagel*, SGB III, § 45 Rn. 211 (Stand: März 2013).

638 In allen drei Formen: Normalem, d. h. konjunkturellem bzw. Struktur-KUG gem. § 95 SGB III, Saison-KUG gem. § 101 SGB III und Transfer-KUG gem. § 111 SGB III.

639 Zu dieser Förderung siehe die inzwischen ausgelaufene Richtlinie des BMAS für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte Qualifizierungsangebote für Bezieherinnen und Bezieher von Kurzarbeitergeld, BAnz Nr. 197 vom 30. Dezember 2008, S. 4748. Der Europäische Sozialfonds sollte eigentlich zum Ausgleich von Belastungen, die bei und durch die Verwirklichung des gemeinsamen Marktes entstehen, dienen, *Lampert/Althammer*, Lehrbuch der Sozialpolitik, 2007, S. 474. Diese Einschränkung gilt seit einiger Zeit aber wohl nicht mehr, siehe a.a.O., S. 469 f.

Dies ergibt sich aus §§ 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB II i. V. m. §§ 81, 82, 131a SGB III mit der Einstufung als Eingliederungsleistungen, da die Norm auf den gesamten vierten Abschnitt des SGB III und gesondert auf § 131a SGB III verweist. Nach § 22 Abs. 4 Nr. 4 SGB III werden Leistungen zur beruflichen Weiterbildung nach dem Vierten Abschnitt und Leistungen nach § 131a SGB III nicht an oder für erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Sinne des SGB II erbracht. Das bedeutet, dass diese Leistungen nicht auf Grundlage des SGB III erbracht werden dürfen, womit eine klare Abgrenzung der Zuständigkeiten erreicht werden soll.⁶⁴⁰ Nach dieser Vorschrift kann also keine Förderung auf Grundlage des SGB III erfolgen; lediglich eine Förderung im Fall einer Beauftragung gem. §§ 88 – 92 SGB X durch den Träger der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Jobcenter) ist gem. § 22 Abs. 4 S. 3 SGB III möglich. Etwas anderes kann zudem gelten, wenn es sich um einen erwerbsfähigen behinderten Menschen handelt, da dann gem. §§ 16 Abs. 1 S. 3 SGB II, 112, 113 Abs. 1 Nr. 1, 114, 115 Nr. 3 SGB III die Leistung für behinderte Leistungsberechtigte einsetzt.⁶⁴¹

(a) Voraussetzungen

Abweichend von den Voraussetzungen im SGB III muss der/die Leistungsberechtigte nicht nur arbeitslos sein, sondern auch dem System des SGB II zugewiesen sein. Dies ergibt sich aus der systematischen Stellung des § 16 Abs. 1 S. 2 SGB II sowie im Umkehrschluss zu den ausdrücklichen Verweisungen in § 16 Abs. 1 S. 2 SGB III.

Das bedeutet, dass der Leistungsempfänger grundsätzlich über 15 Jahre alt, erwerbsfähig und hilfebedürftig sein muss und in der Bundesrepublik Deutschland seinen Wohnsitz haben muss, § 7 Abs. 1 S. 1 SGB II. Hilfebedürftig ist der Leistungsempfänger auch, wenn er zuvor keine Berechtigung für die Leistungen nach dem SGB III erworben hat oder der Anspruch auf Arbeitslosengeld I aufgebraucht wurde. Der Leistungsempfänger verbleibt dabei zunächst in der Regel 12 Monate im System des SGB III (§ 147 SGB III). Nicht leistungsberechtigt sind Ausländer unter den Voraussetzungen des § 7 Abs. 1 S. 2 SGB II,⁶⁴² insbesondere auch Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Hiermit führt das System des SGB II die Abgrenzung zu Unterhaltsleistungen für Asylbewerber durch. Ebenfalls nicht leistungsberechtigt sind „stationär Untergebrachte“ gem. § 7 Abs. 4 SGB II. Hiervon sind in Krankenhäusern und in Heimen Untergebrachte und Strafgefangene erfasst.⁶⁴³ In der Regelung zur För-

640 Siehe *Steinmeyer*, in: Gagel, SGB III, § 22 Rn. 68 (Stand: Juli 2010).

641 Dies ist nicht immer ersichtlich, da die Normen vielfach verschränkt sind. Siehe zum Beispiel einer Verknüpfung durch den Leistungsträger LSG Berlin-Brandenburg vom 24.11.2008, Az.: L 14 B 2033/08 AS (juris); zur Erbringung von Leistungen an Menschen mit Behinderungen in diesem Zusammenhang *Neueder*, Behinderung und berufliche Rehabilitation in Deutschland und der Schweiz, 2014.

642 Der Ausschluss bestimmter Ausländer, die nicht freizügigkeitsberechtigt sind bzw. sich zur Arbeitssuche in Deutschland aufhalten (§ 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 und Nr. 2 SGB II), ist derzeit unter europarechtlichen Gesichtspunkten sehr umstritten, siehe überblicksweise nur *Farahat*, NZS 2014, S. 490

643 Zu den in Krankenhäusern und Heimen Untergebrachten, sowie zum funktional auszulegenden Begriff der stationären Einrichtung siehe *Spellbrink/G.Becker*, in: Eicher, SGB II³, § 7 Rn. 118 ff., zu den Strafgefangenen § 7 Abs. 4 S. 2 SGB II.

derung von Langzeitarbeitslosen „versteckt“ ist damit im SGB II auch die Förderung von Gefangenen im Strafvollzug, die unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens 15 Stunden pro Woche erwerbstätig sind (§ 7 Abs. 4 S. 2, S. 3 Nr. 2 SGB II). Solch gut integrierte Gefangene werden jedoch selten sein. Ebenfalls nicht leistungsberechtigt sind „Auszubildende“ gem. § 7 Abs. 5 und 6 SGB II. Hiermit findet wiederum die Abgrenzung zum System der Förderung von jungen Arbeitslosen statt.

(b) Ermessen

Das Ermessen bei der Bewilligung von Eingliederungsleistungen gem. § 16 Abs. 1 SGB II muss eventuell anders ausgeübt werden als das Ermessen bei der Gewährung von Arbeitsförderungsleistungen. Fraglich ist, ob das Ermessen in Bezug auf die Weiterbildungsleistung aufgrund der zusätzlichen „Kann“-Formulierung in § 16 Abs. 1 SGB II und aufgrund der anderen Ausgangslage des Leistungsempfängers über das Entschließungsermessen gem. § 81 SGB III hinausgeht und ein Ermessen in Bezug auf den Leistungsumfang einräumt.⁶⁴⁴ Aufgrund der Lehre vom intendierten Ermessen⁶⁴⁵ muss sich das Ermessen aber auch im SGB II nach dem Ziel der Eingliederung in den Arbeitsmarkt richten.⁶⁴⁶ Daher kann es keine Abweichung der Beurteilungen in Bezug auf die Auslegung des unbestimmten Begriffes „notwendig“ und das jeweilige Entschließungsermessen geben.⁶⁴⁷ Entsprechend hat nun auch das Bundessozialgericht entschieden, das den Ausschluss eines weiteren Ermessens auf die systematische Stellung der Vorschrift und auf die Zielsetzung der Vorschrift, die gerade eine Gleichstellung der Leistungen im SGB II und SGB III erreichen soll, begründet.⁶⁴⁸

(c) Bewertung

Im Fall der Weiterbildungsförderung auf Grundlage des SGB II handelt es sich schon deswegen um eine sozialpolitisch motivierte Leistung, weil ein generalisiertes finanzielles Defizit beim Leistungsberechtigten ausgeglichen werden soll. Dies zeigt sich auch darin, dass die Leistungen des SGB II insgesamt (wie ja auch die umstrittenen Unterhaltsleistungen) bedarfsabhängig gewährt werden. Die Leistungen sollen also sowohl das typisierte finanziellen Defizit als auch das Defizit der Arbeitslosigkeit ausgleichen. Im Unterschied zur Leistungsgewährung im Rahmen des SGB III wird im SGB II eine finanzielle Bedürftigkeit angenommen und im Rahmen der Unterhaltsleistung auch kontrolliert. Zudem wird die „Art“ der Arbeitslosigkeit durch das Gesetz anders typisiert.

644 So noch *Niewald*, in: LPK-SGB II², § 16 Rn. 7 und *Thie*, in: LPK-SGB II³, § 16 Rn. 12, die mit zusätzlichem Verweis auf die Gesetzesbegründung (noch) ein Ermessen in Bezug auf den Leistungsumfang annehmen.

645 Siehe *Wolff/Bachof, et al.*, Verwaltungsrecht I, 2007, § 31 Rn. 42.

646 *Kohte*, in: *Gagel*, SGB II, § 16 Rn. 133 (Stand: Juli 2009).

647 „Keinen gravierenden Unterschied“ sieht auch *Eicher*, in: *Eicher*, SGB II³, § 16 Rn. 61a.

648 Siehe BSGE 108, 80, Leitsatz und S. 82-85. Nur über das Entschließungsermessen wurde beispielsweise im Fall des SG Nürnberg vom 19.05.2006, Az.: S 5 AS 383/06 ER (nicht veröffentlichter Beschluss) entschieden.

Im Gegensatz zum SGB III wird die Arbeitslosigkeit nicht als „regulär“, sondern – ob nun als Langzeitarbeitslosigkeit oder als Arbeitslosigkeit ohne oder geringe vorherige Beschäftigungszeiten – als „prekäre“ Arbeitslosigkeit eingestuft.

(2) Förderung durch Unterhaltsleistungen bei Weiterbildungsmaßnahmen nach dem SGB II

Eine Förderung der „Langzeitarbeitslosen“ erfolgt auch durch eine Unterhaltsleistung nach dem SGB II. Der Unterhalt des Weiterbildungsteilnehmers während einer Weiterbildungsmaßnahme nach §§ 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB II i. V. m. §§ 81, 82, 131a SGB III richtet sich nach den hergebrachten Regelungen des SGB II für das Arbeitslosengeld II. Unterschiede zwischen SGB III und SGB II bestehen darin, dass auch vom Wortlaut her kein Unterhalt wegen der Weiterbildungsmaßnahme, sondern der bedürfnisabhängige Unterhalt des SGB II gezahlt wird. Daher bestehen auch keine Verbindungen und Privilegierungen in Bezug auf die Inanspruchnahme von Unterhalt während einer Weiterbildungsmaßnahme. Zielgruppe des Unterhalts ist also unabhängig von der Leistung zur Arbeitsförderung der Arbeitslose, der schon länger als ein Jahr arbeitslos ist. Da sich der Unterhalt jedoch in Umfang und Anforderung nicht vom Arbeitslosengeld II unterscheidet, verfolgt die Unterhaltsleistung nach SGB II während der Teilnahme an der Weiterbildungsmaßnahme keine über die Unterhaltsleistung hinaus gehenden Ziele. Umgekehrt könnte man jedoch bereits die Zeitdauer, in der Unterhalt gezahlt wird und keine anderen Handlungen des Leistungsempfängers verlangt werden, als Privilegierung und Förderung der angewiesenen Weiterbildungsmaßnahme sehen.

cc) Leistungen für ältere Arbeitnehmer gem. § 82 SGB III

§ 82 SGB III ermöglicht eine Förderung von älteren Arbeitnehmern ab 45 Jahren.⁶⁴⁹ Förderungsvoraussetzungen sind, dass die Leistungsempfänger über 45 Jahre alt sind (§ 82 S. 1 Nr. 1 SGB III), noch in einem Arbeitsverhältnis stehen (Nr. 2), der Betrieb weniger als 250 Beschäftigte hat (Nr. 3), die Maßnahme außerhalb des Betriebs durchgeführt wird (Nr. 4), keine kurzfristige Anpassungsfortbildung stattfindet (Nr. 5), und Maßnahme und Leistungserbringer zugelassen sind (Nr. 6).

Das beim Leistungsempfänger auszugleichende Defizit bezieht sich nur auf das Alter des Arbeitnehmers, da angenommen wird, dass in ältere Arbeitnehmer weniger investiert wird und diese deswegen stärker von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Das weitere Defizit, das ausgeglichen werden soll, ist mit der kleinen Betriebsgröße ein Defizit beim Arbeitgeber. Dies kann auf zweierlei Art interpretiert werden: Einerseits kann die Behebung eines Hindernisses bei der Wahrnehmung von Weiterbildungsmaßnahmen im

⁶⁴⁹ § 417 SGB III a. F. gewährte einen Förderungsanspruch und stellte eine Sondervorschrift für ältere Arbeitnehmer ab 45 Jahre dar. Es handelte es sich um ein befristetes Programm bis Ende 2011, so dass bereits 2010 nach § 417 S. 1 Nr. 6 SGB III kein Beginn neuer Maßnahmen möglich war. Aufgrund der Bewährung der Förderung älterer Arbeitnehmer wurde die Förderungsleistung nun entfristet und in § 82 SGB III n. F. neu geregelt. Die Förderungsdauer für über Fünfzigjährige wurde durch die Änderung nun verkürzt. Siehe auch BR-Drucks. 313/1/11, S. 24.

Vordergrund stehen, andererseits die wirtschaftliche Förderung von kleinen und mittleren Betrieben, die auch mit der langfristigen Weiterbildung ihrer Arbeitnehmer indirekt bei ihren Investitionskosten unterstützt werden. Diese wirtschaftspolitische Funktion der Förderungsleistung wird aber abgeschwächt. Denn die Maßnahme darf weder von Dritten durchgeführt noch darf sie ausschließlich arbeitsplatzbezogen oder kurzfristig sein. Ob sich hierdurch im Gegenzug die soziale Funktion der Maßnahme verstärkt, ist fraglich, da sich lediglich die Gewichtung ändert.

Der Inhalt der Förderung nach § 82 SGB III entspricht der Förderung nach § 81 SGB III, da die §§ 83-87 SGB III aus systematischen Gründen auch auf § 82 SGB III anwendbar sind. Ein Unterschied liegt aber darin, dass im Rahmen der Förderung nach § 82 SGB III gem. S. 1 1. Hs. auch eine anteilige Förderung möglich ist.

dd) Leistung der Weiterbildungsmaßnahme für Arbeitnehmer unter 45 Jahren

§ 131a SGB III trägt den Titel „Weiterbildungsförderung in kleinen und mittleren Unternehmen“. Dies erklärt sich aus dem Bezug der Vorschrift auf § 82 SGB III, dessen S. 1 Nr. 3 eine Betriebsgröße von weniger als 250 Beschäftigten verlangt. § 131a SGB III fordert nach Nr. 1 der Vorschrift eine mindestens hälftige Finanzierung durch den Arbeitgeber. Die andere Hälfte der Weiterbildungskosten wird weiterhin durch eine öffentliche Stelle finanziert. Damit liegt eine öffentlich finanzierte Leistung vor. § 131a SGB III gilt im Gegensatz zu § 82 SGB III für Arbeitnehmer *unter* 45 Jahren; das soziale Ziel der Förderung älterer Arbeitnehmer fällt damit weg. Fraglich ist, ob damit überhaupt noch eine sozialpolitisch motivierte Förderung vorliegt. Dies könnte in Bezug auf § 82 S. 1 5 SGB III insofern vertreten werden, als die Maßnahme gem. Nr. 4 außerhalb des Betriebes stattfinden muss und zudem gem. Nr. 5 kurzfristige Anpassungsfortbildungen ausgeschlossen werden. Das bedeutet, dass wie bei § 82 SGB III Maßnahmen, die primär dem Arbeitgeber im laufenden Betrieb nützen und von ihm aus diesen Gründen vorgenommen werden, ausgeschlossen sind. Dennoch bleibt es dabei, dass § 131a SGB III nur in rein finanzieller Hinsicht auf die Korrektur oder den Ausgleich eines Defizits beim einzelnen Individuum zielt. Die Norm erklärt aber nicht, warum die Leistungsberechtigten, die die Leistung in Anspruch nehmen, besonders finanziell bedürftig sein sollen, sondern nimmt dies für alle Berechtigten zuvorderst an, bzw. verschiebt diese Frage in die Ermessenserwägungen. Insbesondere sind Arbeitnehmer in mittelgroßen Betrieben auch nicht in besonderer Weise von Arbeitslosigkeit bedroht. Damit steht funktional nicht der sozialpolitische Zweck, sondern der wirtschaftspolitische Zweck der Förderungsleistung im Zentrum. Der Ausgleich eines gruppenspezifischen Defizits in Bezug auf die Leistungsempfänger findet gerade nicht statt. Vielleicht ist diese konjunkturfördernde Zielsetzung auch der Grund dafür, dass die Förderung derzeit auf Maßnahmen befristet ist, die vor dem 31.12.2019 beginnen (§ 45 Nr. 2 SGB III).

ee) Weitere Möglichkeiten der Subjektförderung im SGB III

Weitere Möglichkeiten der Subjektförderung finden sich unter den Leistungen des SGB III und II nicht. Zwar könnte auch der sog. Eingliederungszuschuss gem. § 88 ff.

SGB III zu den Weiterbildungsmaßnahmen gezählt werden,⁶⁵⁰ nach der in der vorliegenden Arbeit verwendeten Definition handelt es sich aber nicht um eine Weiterbildungsmaßnahme, da bei der Ausbildung durch den Arbeitgeber als Förderungsberechtigtem das Element der Erbringung durch einen Dritten fehlt.⁶⁵¹ Auch andere Tatbestände im (noch) bestehenden Fundus des SGB III fallen aus:

So wäre der Gründungszuschuss nach § 93 SGB III zu bedenken. Unabhängig von der Tatsache, dass dieser nur noch als Ermessensleistung gewährt wird, setzt dieser aber nun keine Fortbildung bzw. bestimmte Lehrgänge mehr voraus.⁶⁵² Ebenso sind die diversen Möglichkeiten der Förderung einer Berufsausbildung nicht in die Untersuchung einzubeziehen, wobei jedoch die Abgrenzung zu den Möglichkeiten der Weiterbildungsförderung nicht immer einfach ist.⁶⁵³ Dabei kommt es aber jeweils nicht auf subjektive Kriterien, also auf die Funktion der Maßnahme für den einzelnen Teilnehmer, sondern im Einklang mit der Systematisierung der Maßnahmen im SGB III auf eine allgemeingültige Einstufung der jeweiligen zu fördernden Maßnahme(n) an.⁶⁵⁴ Da die Leistungen ausdrücklich auf eine Berufsausbildung, also eine erste berufliche Bildungsphase, gerichtet sind, fallen sie nicht in den Untersuchungsbereich der vorliegenden Arbeit.

b) Subjektförderung außerhalb des Systems der Arbeitsförderung

aa) Leistungen für Teilnehmer mit niedrigem Einkommen: BAföG

Berufliche Weiterbildung kann auch durch Leistungen außerhalb des Systems der Arbeitsförderung gefördert werden.⁶⁵⁵ Insbesondere kann eine finanzielle Förderung von Teilnehmern mit niedrigem Einkommen durch das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)⁶⁵⁶ erfolgen, jedoch wird die Förderung eingeschränkt durch Altersgrenzen und die Voraussetzung, dass grundsätzlich nur eine Erstausbildung gefördert wird.⁶⁵⁷ Auch bereits der Titel als „Ausbildungs“- Gesetz zeigt die Ausrichtung auf die Erstausbildung. Inzwischen wurde hinsichtlich der Altersgrenze in § 10 BAföG eine Anhebung auf insgesamt 35 Jahre vorgenommen,⁶⁵⁸ was keine ernsthafte Veränderung zur vorherigen Situation, sondern nur eine Anpassung an geänderte Lebensentwürfe bewirkt. Ins-

650 So Behrend/Lauterbach, *et al.*, NZS 2010, S. 619, 622.

651 Siehe zu diesem oben S. 62 f.

652 Dies war noch möglich gem. § 57 Abs. 2 S. 3 SGB III i. d. F. v. 1.8.2009-27.12.2011.

653 Siehe ausführlich zur Abgrenzung im SGB III Klerks, ASR 2013, S. 209.

654 Siehe exemplarisch BSGE 100, 6, Ls. 1 und LSG Stuttgart v. 4.4.2007, Az. L 7 AL 755/07 ER-B (juris), mit Anm. Luik, jurisPR-SozR 11/2007 Anm. 3.

655 Findet bereits eine Förderung nach dem SGB III statt, ist eine Förderung nach BAföG ausgeschlossen, § 2 Abs. 6 Nr. 1 BAföG.

656 Bundesgesetz über die individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz) vom 7. 12. 2012, BGBl. 2010 I, 1952; I 2012, 197.

657 Siehe § 7 II, § 10 III BAföG.

658 Siehe zur Änderung BT-Drucks. 17/1941.

besondere auch die Varianten des § 10 Abs. 3 S. 2 BAföG bestätigen die Ausrichtung auf die Erstausbildung.⁶⁵⁹ Mit der Nennung des Stichworts „Lebenslanges Lernen“ im Gesetzgebungsverfahren wurde zwar eine Anpassung zur Förderung von Teilzeit- und Modulstudiengängen erwähnt, das tatsächliche Problem aber weiter hinausgeschoben.⁶⁶⁰

Hinzu kommt, dass das BAföG in Abschnitt IV und V Einkommens- und Vermögensanrechnungen vorsieht, womit die soziale Komponente der Förderung in den Vordergrund rückt: Gefördert werden soll nur derjenige, der finanziell bedürftig ist (bezogen auf das Einkommen und Vermögen des Leistungsempfängers und der Unterhaltsverpflichteten). Dabei teilt sich die Förderung in einen Zuschuss und ein unverzinsliches Darlehen; im Fall der Studienabschlusshilfe wird lediglich ein verzinliches Bankdarlehen gewährt. Das BAföG stellt also insofern eine sozialrechtliche Leistung dar, als es ein geprüftes finanzielles Defizit beim Leistungsempfänger ausgleicht. Auf weiterbildungswillige Erwerbsfähige, die eine Aufstiegsweiterbildung anstreben, dürfte sich die finanzielle Anrechnung jedoch in der Weise auswirken, als diese schon aufgrund ihrer besseren finanziellen Situation meist nicht förderberechtigt sein dürften. Die Förderung nach dem BAföG stellt also eine Leistung dar, die nur in seltenen Ausnahmefällen zur Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen im Sinne der Untersuchung dient.⁶⁶¹ Aus diesem Grund findet im weiteren Verlauf der Untersuchung eine Darstellung von Bereitstellung und Qualitätssicherung im Rahmen der Arbeit nicht statt.

bb) Leistungen für Teilnehmer mit niedrigem Einkommen: AFBG

Eine Förderung von Teilnehmern mit niedrigem Einkommen ist auch nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG)⁶⁶² möglich. Dabei findet gem. § 2 Abs. 1 AFBG eine Beschränkung der geförderten Fortbildungsmaßnahmen auf Kurse von öffentlichen und privaten Trägern statt, was bedeutet, dass Maßnahmen, die an Schulen und Hochschulen stattfinden, ausgeschlossen sind.⁶⁶³ Zudem sind die Leistungen gem. § 3 AFBG gegenüber den Leistungen aus dem BAföG, dem SGB III und dem SGB IX subsidiär.

Bei der Förderung nach dem AFBG handelt es sich konzeptionell um die Förderung der Meisterausbildung. Dabei stellen die Meisterausbildung und die ihr ähnlichen Bil-

659 Siehe auch den Gesetzesentwurf, der lediglich auf „zwischenengeschaltete Phasen der Berufstätigkeit“ abstellt, BT-Drucks. 17/1941, S. 1 und weiterhin auf das „Ziel der Sicherung der bestmöglichen Erstausbildung junger Menschen“ hinweist, BT-Drucks. 17/1551, S. 25.

660 Siehe Stellungnahme des Bundesrats Nr. 7-9 und Gegenäußerung der Bundesregierung hierzu in BT-Drucks. 17/1941.

661 In diesen wenigen Fällen findet über die individuelle Förderung der Weiterbildungswilligen eine Nachfragesteuerung über das BAföG statt *Hebeler*, in: von Maydell/Ruland/Becker (Hrsg.), SRH, 2012, S. 1380, 1380 Rn. 1.

662 Gesetz zur Förderung der beruflichen Aufstiegsfortbildung (Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz) i. d. F. der Bekanntmachung vom 08.10. 2012, BGBl. 2012 I, 2126.

663 Auf den Unterschied in der Organisationsform in Abgrenzung zum BAföG weist *Hebeler*, in: von Maydell/Ruland/Becker (Hrsg.), SRH, 2012, S. 1380, 1405 Rn. 95 hin.

dungsmaßnahmen Weiterbildungsmaßnahmen dar, da die Meisterausbildung nach der Gesellenausbildung nicht zwingend für den Berufseinstieg ist und meist auch nicht direkt auf die Gesellenausbildung folgt. Zudem sehen die persönlichen Voraussetzungen des zweiten Abschnitts des Gesetzes im Gegensatz zum BAföG keine Altersgrenze für die Inanspruchnahme der Förderungsleistungen vor.

Wie beim BAföG findet ein Ausgleich des finanziellen Defizits beim Leistungsempfänger statt, wie die auf das BAföG verweisende Einkommens- und Vermögensanrechnungsregelungen in §§ 17 f. AFBG zeigen. Lediglich die Vermögensfreibeträge sind höher als beim BAföG –hier wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich das AFBG an Leistungsempfänger richtet, die ihre Erstausbildung bereits hinter sich haben. Mit der Förderung der Fortbildungsteilnehmer findet bereits eine Nachfragesteuerung statt.

cc) Leistungen für Teilnehmer mit niedrigem Einkommen: Subventionsprogramme (Bildungsprämie)

Eine Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen kann auch über Subventionsprogramme stattfinden. Zu den Programmen des Bundes gehört derzeit insbesondere die sog. Bildungsprämie, eine Prämie für Menschen mit mittleren und niedrigen Einkommen. Die Bildungsprämie beruht auf einer „Richtlinie des BMBF zur Förderung von Prämiengutscheinen und Beratungsleistungen“,⁶⁶⁴ die eine Verwaltungsvorschrift darstellen. Auch hier wird die finanzielle Leistung in einem „Dreieckssystem“ erbracht: Die Zuwendung wird vom Weiterbildungsanbieter eingefordert (beantragt), nachdem der Weiterbildungsteilnehmer im Zuge der Prämienberatung einen Prämiengutschein zur Verfolgung seines Bildungsvorhabens bei einem von ihm auszuwählenden Anbieter erhalten hat. Diese Prämie ist auf Erwerbstätige oder zumindest Personen mit Arbeitsmarktbezug ausgerichtet.⁶⁶⁵ Der Prämiengutschein wird nicht wie andere Zuwendungen mit einem Widerrufsvorbehalt versehen, sondern die Einlösung des Gutscheins wird vom Antrag des Anbieters abhängig gemacht.⁶⁶⁶ Dabei findet eine bis zu 50%ige Finanzierung der Weiterbildungsmaßnahme statt, was zeigt, dass der Staat ein über den Anreiz hinausgehendes Interesse an der Erbringung hat. Die Bindung der Prämie an eine Obergrenze hinsichtlich des Jahreseinkommens (20000 €)⁶⁶⁷ zeigt, dass es sich außerdem um eine sozialpolitische Maßnahme handelt, da mit der Obergrenze ein Bedürftigkeitselement in die Voraussetzungen eingebracht wurde. Der Aspekt der Bedürftigkeit wurde im Rahmen der Aktualisierung der Richtlinie noch verstärkt, da die Ein-

664 Siehe Bekanntmachung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung der Richtlinie zur Förderung von Prämiengutscheinen und Beratungsleistungen im Rahmen der „Bildungsprämie“ vom 29.11.2011, <http://www.bmbf.de/foerderungen/17529.php> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

665 Siehe persönliche Voraussetzungen unter Ziff. 4.2 der Richtlinie.

666 Siehe zum Verfahren unter Ziff. 2. der Richtlinie (Gegenstand der Förderung).

667 Siehe Ziff. 4.2 der Richtlinie.

kommensobergrenze zuvor 25600 € betrug.⁶⁶⁸ Eine Parallelförderung mit anderen Tatbeständen aus dem SGB III oder durch BAföG wird ausgeschlossen.

Die ebenfalls im Rahmen der Richtlinie geregelte Möglichkeit der Entnahme eines Spargutscheins, die § 4 Abs. 4 Nr. 3 des Fünften Vermögensbildungsgesetzes (VermBG)⁶⁶⁹, also die vorzeitige Entnahme von nach dem VermBG angesparten Guthaben zur Finanzierung von Weiterbildung stellt dagegen keine Leistung im Sinne der Untersuchung dar, da nur in Bezug auf bereits ausgezahlte Gelder⁶⁷⁰ eine „Umwidmung“ erlaubt wird.

dd) Leistungen in Form von Stipendien: Verschiedene typisierte Förderungszielgruppen

Weitere Leistungen zur Weiterbildungsförderung können durch besondere Stipendienprogramme erfolgen. Dabei handelt es sich zu großen Teilen um Subjektförderung, die aber meist nicht auf berufliche Weiterbildung, sondern zumeist auf die Erstausbildung und in diesem Rahmen auf eine Begabtenförderung, also eine personale Förderung,⁶⁷¹ deren Leistungsgrund das besondere Talent des Leistungsempfängers ist, ausgerichtet ist. Die personale Förderung ist aufgrund der Abhängigkeit von der Haushaltslage und der hohen Selektivität sehr umstritten.⁶⁷²

Soweit die Hochschulen Stipendien ausloben, gelten für die Vergabe nach akademischen Kriterien die gleichen Bewertungen und Einwände. Hinzu kommt, dass Stipendien der Hochschulen in den allermeisten Fällen Förderungsleistungen für die Erstausbildung darstellen und daher nicht der beruflichen Weiterbildung dienen.

Dies ändert aber nichts daran, dass Stipendien sozialpolitisch motivierte Leistungen darstellen können, wenn sie bestimmte sozial benachteiligte Gruppen fördern oder die Bedürftigkeit des Leistungsempfängers zur Bedingung für den Leistungsbezug machen. Dies trifft zum Beispiel im Fall des sog. Weiterbildungsstipendiums des BMBF zu, das ausdrücklich junge Arbeitnehmer mit Berufsausbildung fördert.⁶⁷³

668 Siehe die außer Kraft getretene Förderrichtlinie vom 08.12.2009, BAnz Nr. 189 vom 15. 12.2009, S. 4230, Einkommensobergrenze in Vorbemerkung der Richtlinie.

669 Fünftes Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer vom 04.03.1994 i. d. F. vom 18.12.2013, BGBl 2013 I, 4318.

670 Gelder des Staates finden sich im Rahmen des Guthabens ohnehin nur, wenn eine Arbeitnehmer-Sparzulage gem. § 13 VermBG gezahlt wurde.

671 Zu Begriff und Definition der personalen Förderung siehe *Hebeler*, in: von Maydell/Ruland/Becker (Hrsg.), SRH, 2012, S. 1380, 1383 Rn. 9.

672 Siehe beispielsweise nur den Antrag der SPD-Fraktion zu BAföG und Stipendien vom 02.03.2010, BT-Drucks. 17/884, insbesondere S. 3.

673 Siehe die Richtlinien des BMBF über die Begabtenförderung berufliche Bildung für junge Absolventinnen und Absolventen einer Berufsausbildung vom 15.08.1991 in der Fassung vom 01.01.2012, insbesondere Ziff. 1.3; siehe die Bekanntmachung des BMBF von Richtlinien und besonderen Nebenbestimmungen über die Begabtenförderung berufliche Bildung für junge Absolventinnen und Absolventen einer Berufsausbildung (<http://www.bmbf.de/foerderungen/17657.php> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016)).

ee) Leistungen für Weiterbildungsteilnehmer im Strafvollzug: § 44 Abs. 1 S. 1 StVollzG

Eine Subjektförderung von beruflicher Weiterbildung kann in Deutschland auch stattfinden, wenn sich der Leistungsempfänger im Strafvollzug befindet. Nach § 44 Abs. 1 S. 1 Strafvollzugsgesetz (StVollzG)⁶⁷⁴ erhält der Gefangene eine Ausbildungsbeihilfe, wenn er an einer beruflichen Weiterbildung teilnimmt und zu diesem Zweck von seiner Arbeitspflicht freigestellt ist. Dabei ist die Ausbildungshilfe nach § 44 Abs. 1 S. 1 StVollzG aber subsidiär gegenüber den Leistungen zum Lebensunterhalt, die ihm auch außerhalb des Vollzugs zustehen würden (§ 44 Abs. 1 S. 1 letzter Hs. StVollzG).⁶⁷⁵ Wie bereits oben dargestellt, kann bei bereits mindestens 15 Stunden arbeitenden Gefangenen auch eine Förderung durch Leistungen des SGB II erfolgen.⁶⁷⁶

ff) Leistungen für Ausländer zur Integration: § 43 AufenthG

Eine typisierte Förderung wäre auch für Migranten denkbar. In Deutschland wäre es theoretisch möglich, Maßnahmen im Rahmen des Integrationskurses gem. § 43 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)⁶⁷⁷ als Weiterbildungsmaßnahmen einzustufen. Diese Maßnahmen stellen aber keine Weiterbildungsmaßnahmen dar, da es sich um allgemeine und standardisierte Maßnahmen zur Integration in das Leben in einem fremden Land handelt. Eine Eingliederung in das Arbeitsleben könnte zwar ein Fernziel der Maßnahme sein, ist aber nicht ausdrücklich vorgesehen. Spezifisch auf Ausländer zugeschnittene Leistungen zur Finanzierung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen existieren in Deutschland daher nicht.

gg) Leistungen für Teilnehmer nach politischer Verfolgung gemäß § 6 Abs. 1 BerRehaG

Im Rahmen einer deutschen Sonderregelung kann der Empfänger der Weiterbildungsmaßnahme auch Arbeitslosengeld bei Weiterbildung über eine Anwendung des § 6 Abs. 1 des Beruflichen Rehabilitierungsgesetzes (BerRehaG)⁶⁷⁸ erhalten. Dabei wird der Unterhalt als Ausgleich für eine politische Verfolgung im Beitrittsgebiet (in der ehemaligen DDR) gezahlt, weil angenommen wird, dass der Verfolgte eventuell aufgrund der Verfolgung nicht in der Lage war, eine Anwartschaft, die zu einem Anspruch auf Ar-

674 Gesetz über den Vollzug der Freiheitsstrafe und der freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung – Strafvollzugsgesetz (StVollzG) – vom 13.03.1976, BGBl. 1976 I, 581, ber. I, 2088 und BGBl. 1977 I, 436.

675 Daher handelt es sich auch um das sog. kleine Unterhaltsgeld, siehe *Hardes*, Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 1998, S. 147, 148.

676 Siehe § 7 Abs. 4 S. 2, S. 3 Nr. 2 SGB II und oben S. 138.

677 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG) vom 25.02.2008, BGBl. 2008 I, 162.

678 Gesetz über den Ausgleich beruflicher Benachteiligungen für Opfer politischer Verfolgung im Beitrittsgebiet (Berufliches Rehabilitierungsgesetz), BGBl. 1997 I, 1625.

beitslosengeld führt, zu erwerben. Zudem erhalten die Verfolgten nach § 7 BerRehaG die Weiterbildungskosten erstattet, die auch nach §§ 83-87 SGB III erstattet würden. Dabei handelt es sich im Gegensatz zu § 83 SGB III um einen gebundenen Anspruch, über den aufgrund der Ausgestaltung als Erstattungsanspruch mit einem Bescheid entschieden wird.⁶⁷⁹ Aufgrund der Ausrichtung auf Verfolgte ist fraglich, ob es sich um eine sozialpolitisch motivierte Weiterbildungsleistung handelt. Jedoch sind auch Entschädigungsleistungen, zu denen der Unterhalt bei Weiterbildung nach dem BerRehaG zumindest teilweise zählt, sozialrechtliche und damit sozialpolitische Leistungen. Zudem handelt es sich zusätzlich um eine Förderungsleistung zum Ausgleich eines Bildungsdefizits aufgrund einer vorhergegangenen Benachteiligung im politischen System.

hh) Subjektförderung im Steuerrecht

Eine Subjektförderung von beruflicher Weiterbildung kann auch durch eine Förderung der Ausgaben für die Bildungsmaßnahmen im Steuerrecht stattfinden.⁶⁸⁰ Zielsetzung des Einkommensteuerrechts ist die Belastung der finanziellen Leistungsfähigkeit.⁶⁸¹ Grundsätzliche Zielsetzung steuerrechtlicher Begünstigungen ist im Einklang hiermit, dass Ausgaben begünstigt werden, die die finanzielle Leistungsfähigkeit erhalten oder fördern.⁶⁸² Dies trifft für die Finanzierung von beruflichen Bildungsmaßnahmen grundsätzlich zu. Außerdem wird in Deutschland im Steuerrecht sowohl berücksichtigt, dass die Arbeitsförderung ein besonderes Hilfs- und Fördersystem darstellt, als auch, dass die Inanspruchnahme von Bildungsmaßnahmen soziale und arbeitsmarktpolitische Zwecke erfüllt. Die Verknüpfungen mit dem Steuerrecht zeigen sich deutlich, wobei aber unklar bleibt, ob diese aufgrund der Übertragung der arbeitsmarktpolitischen und sozialpolitischen Zielsetzung erfolgen.⁶⁸³

Unabhängig von der grundsätzlichen Systementscheidung werden im Steuerrecht dem einzelnen Steuerpflichtigen Steuerver Schonungen gewährt. Weiterbildungskosten können in jedem Fall gem. § 9 Einkommensteuergesetz (EStG)⁶⁸⁴ als Werbungskosten⁶⁸⁵ oder als Betriebsausgaben gem. § 4 Abs. 4 EStG in Abzug gebracht werden. § 10

679 Siehe LSG Darmstadt vom 06.02.2011, Az. L 6 AL 107/10, NZS 2013, 471. Dabei wird anstatt des Bildungsgutscheins eine Erstattungszusage gemacht.

680 Zur Begründung der Berücksichtigung von Steuervergünstigungen im Rahmen der Untersuchung siehe oben S. 34.

681 *Kirchhof*, in: *Kirchhof*, EStG, Einl. Rn. 6.

682 *Kirchhof*, in: *Kirchhof*, EStG, Einl. Rn. 11 spricht von Sicherung und Verbesserung der Erwerbsgrundlage.

683 *Lehner*, Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, 1993, S. 124–126.

684 Einkommensteuergesetz (EStG) i. d. F. der Bekanntmachung vom 08.10.2009, BGBl. 2009 I, 3366, ber. BGBl. 2009 I, 3862.

685 Nicht absetzbar sind dagegen gem. § 9 Abs. 6 EStG weiterhin Erstausbildungs- und Erststudienkosten als Werbungskosten, wenn Ausbildung oder Studium nicht im Rahmen eines Dienstverhältnisses stattfinden. Dies hält der BFH für verfassungswidrig, siehe *von Beckerath*, in: *Kirchhof*, EStG, § 9 Rn. 147. Die Behandlung der Kosten für ein Erststudium als Sonderausgaben (und nicht als Werbungskosten) in diesen Fällen hat er daher dem Bundesverfassungsgericht zur Prüfung vorgelegt

Abs. 1 Nr. 7 EStG sieht zudem eine Berücksichtigung von Aufwendungen „für die eigene Berufsausbildung“ als Sonderausgaben vor.⁶⁸⁶ Dabei kann der Begriff „Berufsausbildung“ sowohl die Erstausbildung als auch die weitere Ausbildung betreffen.⁶⁸⁷ Die Weiterbildungskosten sind aber bei beruflicher Zuordnung immer als Werbungskosten oder Betriebsausgaben geltend zu machen.⁶⁸⁸

Bei all diesen Möglichkeiten der Steuerverschonung ist zu berücksichtigen, dass die §§ 4 Abs. 9, 9 Abs. 6 EStG eine Geltendmachung von Aufwendungen für eine erstmalige Berufsausbildung oder ein Erststudium ausdrücklich sperren. Daher muss in Auslegung von § 9 Abs. 6 S. 2-5 EStG für jede Aufwendung durch Auslegung ermittelt werden, ob sie die Erstausbildung oder die Weiterbildung betreffen.

Eventuell könnten Weiterbildungskosten auch nach § 33, § 33a Abs. 1 oder Abs. 2 EStG⁶⁸⁹ abgesetzt werden. § 33 EStG sieht eine Steuerverschonung nur bei außergewöhnlichen Belastungen vor. In Bezug auf Weiterbildungsmaßnahmen liegen außergewöhnliche Belastungen nur in Extremfällen vor, so z. B. wenn die Erstausbildung vollständig ihren Wert verloren hat.⁶⁹⁰ Der Wortlaut des § 33a EStG schließlich bezieht sich zwar ausdrücklich nur auf die Berufsausbildung, der Begriff wird jedoch weit ausgelegt.⁶⁹¹ Dabei stellt § 33a EStG eine Anomalie im Einkommensteuerrecht dar, weil es nicht um Aufwendungen für den Steuerpflichtigen selbst geht, sondern der Steuerpflichtige vielmehr Aufwendungen in Abzug bringen kann, die er für einen gegenüber ihm Unterhaltsberechtigten macht.⁶⁹² Dabei liegt der sozialpolitische Zweck darin, dem Unterhaltsberechtigten durch Stärkung des Unterhaltsverbandes die Möglichkeit zu verschaffen, sich durch Erwerbstätigkeit selbst zu unterhalten. Damit wird zwar auf direktem Wege der unterhaltleistende Steuerpflichtige gefördert, auf indirektem Wege aber der Leistungsempfänger der Weiterbildungsmaßnahme.⁶⁹³ Ein engerer sozialrechtlicher Zweck wird mit der Steuerverschonung nach § 33a EStG aber nicht verfolgt, da kein gruppenspezifisches Defizit ausgeglichen wird, es sei denn, dass die Gruppe der Berufseinsteiger als typisierte Gruppe angesehen wird. Die Begünstigung bezieht sich aber nur

(Az. BVerfG 2 BvL 23/14 und VI R 8/12, Az. BVerfG 2 BvL 24/14); zur Entwicklung bis 2005 siehe *Ismar*, Bildungsaufwand im Steuerrecht, 2006, S. 133 ff.

686 Diese Abgrenzung entwickelte sich erst nach und nach. Siehe noch zur alten Rechtslage *Lehner*, Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, 1993, S. 189.

687 *Fischer*, in: Kirchhof, EStG, § 10 Rn. 43.

688 Siehe *Fischer*, in: Kirchhof, EStG, § 10 Rn. 40 ff; ausführlich mit Ausführungen zur Abgrenzung zwischen Allgemeinbildung und (beruflicher) Weiterbildung siehe *Holthaus*, Die Berücksichtigung von Bildungskosten im Einkommensteuerrecht, 2011, S. 256 ff.

689 *Lehner*, Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, 1993, S. 123.

690 *Mellinghoff*, in: Kirchhof, EStG, § 33 Rn. 54, Stichwort „Ausbildung“.

691 *Mellinghoff*, in: Kirchhof, EStG, § 33a Rn. 9.

692 *Lehner*, Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht, 1993, S. 271.

693 Dass der Umweg über den Steuerpflichtigen einen weiteren kausalen Link darstellt, der Unwägbarkeiten in den Weg der Zweckerreichung einbringt, ist dabei für die Einordnung als sozialrechtliche Förderungsleistung irrelevant.

auf Berufseinsteiger in einem Unterhaltsverband, ist also offensichtlich nicht primär auf Berufseinsteiger ausgerichtet.

Eine beschränkte steuerrechtliche Förderung findet zudem durch § 3 Nr. 2 a) EStG statt, der das Arbeitslosengeld gem. SGB III bei Weiterbildung steuerfrei stellt. Zwar unterfällt das Arbeitslosengeld dem Progressionsvorbehalt (§ 32b Abs. 1 S. 1 Nr. 1 EStG) und erhöht auf diese Weise den Steuersatz desjenigen Einkommens, das der Steuerpflichtige im jeweiligen Steuerjahr hat. Eine Steuervergünstigung hinsichtlich des Arbeitslosengelds verbleibt aber. Eine Vergünstigung besteht auch für die Grundsicherung für Arbeitssuchende gem. SGB II, dessen Leistungen ebenfalls steuerfrei gestellt werden, § 3 Nr. 2 d) EStG. Der Progressionsvorbehalt gilt für sie nicht.

3. Objektfördernde Leistungen

a) Objektförderung innerhalb des Systems der Arbeitsförderung

Innerhalb des Systems der Arbeitsförderung könnten strukturell zwei verschiedene Möglichkeiten der Objektförderung gegeben sein: Die Finanzierung des Leistungserbringers, sowie die Förderung unterstützender Akteure, wie des Arbeitgebers oder „infrastruktureller“ Akteure.

aa) Direkte Finanzierung des Weiterbildungsanbieters?

Grundsätzlich ist auch eine direkte Finanzierung von Anbietern von Weiterbildungsmaßnahmen denkbar. Im SGB III existiert jedoch nur ein Anspruch des Leistungsempfängers, nicht aber des Leistungserbringers. Dies legt die Annahme nahe, dass es sich bei einer nach § 83 Abs. 2 S. 1 SGB III möglichen Zahlung nur um eine Zahlungserleichterung und nicht um einen direkten Anspruch oder eine Subvention des Weiterbildungsanbieters handelt.⁶⁹⁴ Satz 2 der Vorschrift sieht dagegen ausdrücklich vor, dass der Leistungsempfänger vollständig aus dem Zahlungsvorgang ausgeschlossen wird, was wiederum für eine direkte Subvention des Anbieters spricht. Tatsächlich aber ist die Regelung als Ermessenregelung der Agentur ausgestaltet. Dies schließt einen direkten Anspruch des Weiterbildungsanbieters im vorliegenden Fall aus. Lediglich der Leistungsempfänger hat einen Anspruch auf Auszahlung an den Leistungserbringer⁶⁹⁵, wobei der Leistungserbringer die Auszahlung des fremden Anspruchs an ihn aber selbst einklagen kann.⁶⁹⁶ Aufgrund der eindeutigen rechtlichen Zuordnung handelt es sich aber dennoch um eine Subjekt- und nicht um eine Objektförderung. Nachteilig kann sich die Erstattungsregelung des Satz 2, die eine Sonderregelung zu § 50 SGB X dar-

694 Die Zielsetzung wird in BT-Drucks. 15/25 nicht erwähnt. Zur Einstufung als buchungstechnische Regelung siehe B. Schmidt, in: Eicher/Schlegel, SGB III, § 81 Rn. 40 (Stand: Mai 2015).

695 Siehe Grünh, in: Gagel, SGB III, § 81 Rn. 6 (es handele sich um ein Leistungsbestimmungsrecht) und § 83 Rn. 27 (Stand: April 2012).

696 B. Schmidt, in: Eicher/Schlegel, SGB III, § 81 Rn. 42 (Stand: Mai 2015).

stellt, für den Weiterbildungsanbieter dennoch auswirken, da der Leistungsträger trotz der tatsächlichen Abläufe auf einen öffentlich-rechtlichen Vertragspartner verzichten muss.⁶⁹⁷

Auch ansonsten gibt es derzeit keine direkten Förderungstatbestände im SGB III, die die Weiterbildungsanbieter betreffen. Früher existierte bereits in § 50 Abs. 1 S. 1 und S. 2 AFG⁶⁹⁸ eine Möglichkeit der institutionellen Förderung und damit der Objektförderung auch für Weiterbildungsanbieter.⁶⁹⁹ Ebenfalls typisch für diese Art der Subvention ist, dass gem. § 50 Abs. 2 Nr. 1 AFG eine Beteiligung aus Eigenmitteln des Trägers gefordert wurde,⁷⁰⁰ um das Eigeninteresse des Subventionsempfängers durch Eigenmittel zu stützen.⁷⁰¹ Diese Struktur bestand auch im SGB III in den §§ 248 ff. i. d. F. bis zum 31.12.2008 fort, wobei jedoch Voraussetzungen, Art und Umfang in einer Anordnung der Bundesagentur gem. § 251 SGB III a. F. geregelt werden sollten, von dieser Ermächtigung aber kein Gebrauch gemacht wurde⁷⁰². In § 249 SGB III a. F. wurde auch hier die Förderung solcher Einrichtungen ausgeschlossen, die besondere Zwecke, also eigene Interessen verfolgten.⁷⁰³ In § 250 SGB III a. F. war eine Rückho-loption zur Ergebnismehrleistung bei dringendem Bedarf oder zur Innovationsförder-ung vorgesehen. Im Zuge der Umstellung auf „Bildungsgutscheine“ entfielen diese Möglichkeiten der Objektförderung.

bb) Finanzierung anderer Akteure

Andere Akteure können ebenfalls gefördert werden. So ist eine Finanzierung des Arbeitgebers möglich, z. B. durch Übernahme der Beiträge zur Sozialversicherung bei Weiterbildungsmaßnahmen in Kurzarbeit gem. § 102 Abs. 4 SGB III. § 235c SGB III a. F. sah lediglich eine Förderung von weiterbildenden Maßnahmen, um das Nachholen eines Berufsabschlusses zu ermöglichen,⁷⁰⁴ vor. Der jetzt mögliche Zuschuss für eine Einstiegsqualifizierung gem. § 54a SGB III kommt nicht als Leistung zur Weiterbil-dungsförderung in Betracht, weil sich die Norm nach den individuellen Förderungsvoraussetzungen für den Arbeitnehmer in Abs. 4 und aufgrund des Ausschlussgrundes in Abs. 5 S. 1 lediglich auf Qualifizierungsmaßnahmen des Arbeitgebers bezieht, die eine Erstausbildung darstellen. Der Qualifizierungszuschuss nach § 421o SGB III a. F. wur-

697 So B. Schmidt, in: Eicher/Schlegel, SGB III, § 81 Rn. 41 (Stand: Mai 2015).

698 S. o. Fn. 117; ab dem Jahr 1997 mit Einführung des SGB III konsekutiv ersetzt.

699 Zu den Einzelheiten der damaligen Objektförderung siehe Hoppe, SF 1979, S. 156.

700 Die Höhe der Eigenmittel bzw. der Zuwendungen regelte die Anordnung des Verwaltungsrats der BA über die Förderung von Einrichtungen der beruflichen Bildung (A institutionelle Förderung), vom 31.10.1969 (ANBA 1970 S. 81) i. d. F. der ÄndAnO vom 10.07.1991 (ANBA S. 1447), referiert von Henke, NZS 1992, S. 121, 125. Zur Objektförderung als Subventionierung der Leistungserbringer siehe auch Trenk-Hinterberger, in: Schulin (Hrsg.), Institutionelle Förderung im Sozialrecht, 1998, S. 33, 39 ff.

701 Siehe dazu auch unten S. 201.

702 Brandts, in: Niesel, SGB III⁴, 2007, § 251 Rn. 2.

703 Brandts, in: Niesel, SGB III⁴, 2007, § 149 Rn. 1.

704 BT-Drucks. 14/6944, S. 41, Spalte 1 zu Nummer 72 (235c).

de aufgehoben. Zudem handelte und handelt es sich bei den Zuschüssen an die Arbeitgeber um Sonderfälle, die zu den hier untersuchten Maßnahmen⁷⁰⁵ wohl meist nicht passen, da es gerade um Arbeitnehmer ohne Berufsabschluss geht und damit nicht um Weiterbildungsmaßnahmen nach dem Stattfinden einer ersten Bildungsphase.

cc) Zusammenfassung

Derzeit existiert im SGB III also gar keine institutionelle Förderung mehr, was schon vor Abschaffung damit begründet wurde, dass diese keine praktische arbeitsmarktpolitische Rolle mehr spiele.⁷⁰⁶ Angesichts des Fachkräftemangels ist dies wiederum zweifelhaft – oder ein Zirkelschluss, wenn die finanziellen Mittel für eine Förderung bereits zuvor beschränkt wurden. Dies ist insofern problematisch, als mit der Regelung der institutionellen Förderung im SGB III auch die Regelung einer Rückholoption weggefallen ist. Der Staat kommt also auf diesem Gebiet seiner Letztverantwortung nicht nach, bzw. nimmt den Auftrag einer Letztverantwortung nicht an.

Ein zweiter Grund dafür, dass die Bundesagentur für Arbeit keine Anbieter mehr institutionell fördert, ist, dass sie das System des Geldflusses an die Weiterbildungsanbieter mit dem reinen Akkreditierungssystem auf den Steuerungsmodus Markt und das Instrument Wettbewerb ausgerichtet hat. Eine institutionelle Förderung kann aber bei gleichzeitiger Steuerung über den Wettbewerb zu Wettbewerbsverzerrungen führen, wenn nicht alle Anbieter in gleichem Maße gefördert werden.⁷⁰⁷ Daher ist der Verzicht auf institutionelle Förderung zumindest konsequent, auch wenn eine Verzerrung durch andere Förderungstatbestände außerhalb des Systems der Arbeitsförderung nicht ausgeschlossen werden kann.

b) Objektförderung außerhalb des Systems der Arbeitsförderung

aa) Objektförderung auf Bundesebene

(1) Subventionsprogramme

(a) Regelungen und rechtliche Grundlagen

Unter den vielen Förderprogrammen auf Bundesebene kann als Beispiel für objektfördernde Leistungen mit Weiterbildungsbezug die Infrastrukturförderung im Bereich der Weiterbildung im Rahmen einer Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten ge-

705 S. o. S. 31.

706 BT-Drucks. 16/10810, S. 42.

707 Für den Weiterbildungsmarkt siehe *Falk*, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (Hrsg.), *Mehr Markt in der Weiterbildung*, 1988, S. 34, 36–37; *Paulik*, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (Hrsg.), *Mehr Markt in der Weiterbildung*, 1988, S. 46, 46; *Richter*, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (Hrsg.), *Mehr Markt in der Weiterbildung*, 1988, S. 52, 52.

nannt werden.⁷⁰⁸ Hinzu kommt eine sehr allgemeine Förderung im Rahmen von Konjunkturprogrammen wie dem Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland,⁷⁰⁹ das im Rahmen der Zukunftsinvestitionen gem. Art. 7 § 3 Abs. 1 Nr. 1 d) auch die Förderung von kommunalen oder gemeinnützigen Einrichtungen zur Förderung der Bildungsinfrastruktur vorsieht, oder von bestimmten Wirtschaftsbereichen, wie mit dem Förderprogramm „Aus- und Weiterbildung“ des Bundesamtes für Güterverkehr.⁷¹⁰ Ebenso gefördert werden können Kommunen bei der Durchführung eines sog. kommunalen Bildungsmanagements⁷¹¹ – also zur Verbesserung der Kooperation der verschiedenen Beteiligten. Wird, wie im Beispiel des Güterverkehrs, das ausbildende Unternehmen gefördert, ohne dass die Richtlinien Förderungsbedingungen in der Person des Bildungsteilnehmers vorsehen, handelt es sich aber nicht um eine sozialpolitisch, sondern um eine wirtschaftspolitisch motivierte Förderung.

Bei all diesen Leistungen gegenüber infrastrukturellen Akteuren und Weiterbildungsanbietern handelt es sich um Subventionen in Form sog. Zuwendungen. Subventionen sind vermögenswerte Leistungen, die eine rechtsfähige Einrichtung der öffentlichen Hand ohne marktmäßige Gegenleistung einem Privaten gewährt, um ihn instand zu setzen, einen öffentlichen Zweck zu erfüllen.⁷¹² Subvention ist dabei auch jeder finanzielle Beitrag durch die öffentliche Hand oder jede Form einer Einkommens- oder Preisstützung⁷¹³, dem keine marktförmige Leistung gegenübersteht⁷¹⁴ und mit der ein bestimmter – wirtschaftspolitischer oder gesellschaftspolitischer – Zweck verfolgt wird.⁷¹⁵ In Abgrenzung zur Sozialleistung dient die Subvention dazu, das Verhalten des Empfängers zu beeinflussen und so einen gewünschten oder rechtlich vorgegebenen Zweck, der im öffentlichen Interesse liegt, zu fördern, während die Sozialleistung direkt einen auf das Individuum ausgerichteten sozialen Zweck befriedigt.⁷¹⁶ Damit setzt die Subvention also einen Anreiz⁷¹⁷ dazu, so zu handeln, wie die subventionierende Stelle

708 Gemeinsame Richtlinien zur Förderung überbetrieblicher Berufsbildungsstätten (ÜBS) und ihrer Weiterentwicklung zu Kompetenzzentren; BAnz AT vom 22.01.2015, B3.

709 Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 03.03.2009, BGBl. 2009 I, 416.

710 Richtlinie des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur über die Förderung von betrieblichen Ausbildungsverhältnissen zum Berufskraftfahrer oder zur Berufskraftfahrerin in Unternehmen des Güterkraftverkehrs mit schweren Nutzfahrzeugen vom 21.01.2015, BAnz AT vom 03.02.2015, B3.

711 Siehe die Bekanntmachung von Förderrichtlinien für das Programm „Bildung integriert“ vom 27.01.2015, BAnz AT vom 11.01.2008, B6.

712 So nicht wortgleich, aber inhaltlich entsprechend Ziekow, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2010, S. 70, § 6 Rn. 5; ebenso Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, S. 455, § 17 Rn. 5; Neumann, in: Schulin (Hrsg.), Institutionelle Förderung im Sozialrecht, 1998, S. 7, 9.

713 Stober/Eisenmenger, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2011, S. 294 f.

714 Bäcker, Wettbewerbsfreiheit als normgeprägtes Grundrecht, 2007, S. 26.

715 Frotscher/Kramer, et al., Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2008, S. 302.

716 Siehe nur Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, S. 457, § 17 Rn. 9; Neumann, in: Schulin (Hrsg.), Institutionelle Förderung im Sozialrecht, 1998, S. 7, 9.

717 Siehe Sacksofsky, in: Albers/Baer, et al. (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band II, 2012, S. 1577 Rn. 6, 14. Zu den Steuerungsanreizen siehe auch oben S. 87.

es wünscht, eine rechtliche Beziehung entsteht erst mit Inanspruchnahme der Subvention.⁷¹⁸

Die Vergabe und auch die Kontrollmöglichkeiten von Subventionen richten sich nach der Bundeshaushaltsordnung. Dabei legt § 23 BHO fest, dass die Zuwendungen bestimmten Zwecken dienen müssen, dass ein erhebliches Interesse an den Zwecken bestehen muss und dass das Interesse nicht oder nicht ausreichend ohne die Zuwendungen befriedigt werden kann. Diese auslegungsbedürftigen Begriffe werden in vielen Fällen durch die als Richtlinien bezeichneten Verwaltungsvorschriften weiter ausgestaltet.

(b) Bewertung

Der intensiven Förderung durch Subventionen außerhalb des SGB III könnte § 31 SGB I entgegenstehen. § 31 SGB I verlangt, dass Rechte und Pflichten in den Sozialleistungsbereichen der Sozialgesetzbücher nur begründet, festgestellt, geändert oder aufgehoben werden dürfen, soweit ein Gesetz dies vorschreibt oder zulässt. Zwar wird vertreten, dass § 31 SGB I im Verhältnis von Sozialleistungsträgern untereinander insofern nicht anwendbar sei, als keine Rechte und Pflichten im Sinne des Paragraphen begründet würden,⁷¹⁹ diese Konstellation tritt jedoch im Verhältnis zum Leistungserbringer nicht zutage, da auch der Leistungserbringer sich in einem Staat-Bürger-Verhältnis zum finanzierenden Staat befindet.⁷²⁰ Die Regelung des § 31 SGB I wäre aber nur einschlägig, wenn die „Sozialleistungsbereiche dieses Gesetzbooks“ (so der Wortlaut der Norm) nach ihrem materiellen Umfang und nicht nach ihrer formellen Regelung⁷²¹ bestimmt würden. Nimmt man an, dass die Sozialleistungsbereiche formell bestimmt werden, würde § 31 SGB I daher nur bei einem Tätigwerden der Leistungserbringer im Rahmen des Sozialgesetzbuches zur Geltung kommen.⁷²² Fraglich ist, ob eine außerhalb des SGB III stattfindende institutionelle Förderung, die eventuell für den Betrieb der Einrichtung zwingend nötig ist, einen Zusammenhang herstellt, der dazu führt, dass § 31 SGB I für diese Subventionen gilt. Ausgenommen sind von dieser Problematik Subventionstatbestände aufgrund von haushaltsrechtlichen Regelungen. Sie begründen

718 Dabei ist im deutschen Recht der Begriff der Subvention vom Begriff der Zuwendung abzugrenzen. Der Begriff findet sich mit der Definition „Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke“ im Haushaltsrecht gem. § 23 Bundeshaushaltsordnung (BHO – Bundeshaushaltsordnung, vom 15.8.1969, BGBl. 1969 I, 1284), § 14 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts (HGrG – Haushaltsgrundsätzegesetz vom 19.8.1969, BGBl. 1969 I, 1273), wobei früher besondere Widerrufsregelungen in § 44a BHO galten. In Bezug auf die Handlungsform Subvention wie sie oben definiert wurde besteht aber kein Unterschied, da lediglich eine rechtliche Unterscheidung vorgenommen wird. Hinzu kommt, dass der Begriff der Subvention auch im deutschen Recht die Zuwendungen nach Haushaltsrecht umfasst (so auch *Geis*, Die öffentliche Förderung sozialer Selbsthilfe, 1997, S. 127).

719 *Weselski*, in: jurisPK-SGB I, § 31 Rn. 20.

720 Im Ergebnis so auch *Gutzler*, in: BeckOK, § 31 SGB I Rn. 6 ff. (Stand: 01.12.2015).

721 Die formelle Sichtweise nimmt wohl *Baier*, in: Krauskopf, § 31 SGB I Rn. 3 (Stand: Februar 2006) ein.

722 Mit historischer und systematischer Argumentation auch *Kretschmer*, Der Vorbehalt des Gesetzes im Sozialversicherungsrecht (1983), S. 122–123.

gerade keine Ansprüche und sind daher nicht von § 31 SGB I erfasst. Andere institutionelle Leistungen sind aber aufgrund der Rangeinstufung als einfachgesetzliche Regelung nicht umfasst. Auch derivative Ansprüche, die aus einer Zusammenschau mit Art. 3 GG zu Stande kommen, würden nur von einem verfassungsrechtlich begründeten Gesetzesvorbehalt aufgenommen. Daher gibt es keine rechtlichen Regelungen, die in Bezug auf die Subventionierung der Leistungserbringer einen Gesetzesvorbehalt und damit größere Rechtssicherheit der Finanzierung bewirken könnten.

Aus Sicht des steuernden Staates stellt der aufgrund des eingeschränkten Gesetzesvorbehalts geringere Regelungsaufwand einen Vorteil dar. Aus Sicht der beteiligten Bürger – ob nun auf Seite des Leistungsempfängers oder des Leistungserbringers im vorliegenden Modell – bzw. aus demokratietheoretischer Perspektive ist aber eine Legitimation der Subventionsentscheidungen womöglich nicht gegeben. Im vorliegenden Fall der Vergabe von Subventionen an Leistungsempfänger und Leistungserbringer könnten Legitimationsprobleme bei Anwendung des sog. internen neuen Steuerungsmodells entstehen, wenn die politischen Entscheidungen darauf reduziert werden, Einsparungsquoten vorzugeben und keine inhaltlichen Entscheidungen über die Art und Weise der Ausgabensenkungen getroffen werden.⁷²³ Zwar muss das sog. Bepackungsverbot nach Art. 110 Abs. 4 S. 1 GG befolgt werden. Dieses besagt, dass die grundsätzliche Zuständigkeitsverteilung eingehalten werden muss und der parlamentarische Gesetzgeber daher im Haushaltsgesetz keine sachlichen Regelungen über die Förderung treffen darf.⁷²⁴ Dennoch kann der Legitimationszusammenhang eingeschränkt sein, wenn aufgrund von Konsolidierungszwängen und Steuerungsvorgaben, die vielfach dem sog. neuen Steuerungsmodell entsprechen, keine politischen Entscheidungsspielräume verbleiben oder diese stark eingeschränkt sind.⁷²⁵ Unabhängig von der Legitimation der Entscheidungen findet aber im Bereich der Subventionsvergabe eine rein hierarchische Steuerung statt – bei Begrenzung der zu vergebenden Mittel unter Einbeziehung wettbewerblicher Elemente. Die Steuerung durch Subventionen stellt damit eine sehr flexible Form der Steuerung dar, da die Leistungserbringer keinen originären Anspruch auf die Zahlungen haben und die Verwaltungen durch Bewilligung oder Verweigerung der Subvention sowie durch Nebenbestimmung im Bewilligungsbescheid das Angebot an Leistungserbringern sowohl quantitativ als auch sachlich und räumlich steuern können.⁷²⁶

723 Hoffmann-Riem, in: Kirchhof/Lehner, et al. (Hrsg.), Staaten und Steuern, 2000, S. 47 S. 61 ff.; im konkreten Fall der §§ 77 ff. SGB III a. F. siehe Schweiger, SGB 2005, S. 146.

724 Siehe Kube, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Art. 110 Rn. 184 (Stand: Dezember 2013); Neumann, in: Schuln (Hrsg.), Institutionelle Förderung im Sozialrecht, 1998, S. 7, 18.

725 Hoffmann-Riem, in: Kirchhof/Lehner, et al. (Hrsg.), Staaten und Steuern, 2000, S. 47, 61–64.

726 Am Beispiel des § 93a Abs. 2 S. 2 BSHG a. F., der bestimmte, dass Förderungen aus öffentlichen Mitteln auf die Leistungsentgelte anzurechnen seien, und so die Abhängigkeit der Leistungserbringer von Subventionen sogar erhöhte, Neumann, in: Schuln (Hrsg.), Institutionelle Förderung im Sozialrecht, 1998, S. 7, 8.

(2) Objektförderung im Steuerrecht

Eine Objektförderung beruflicher Weiterbildung ist auch durch Steuerrecht möglich, wenn Anbieter von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen steuerlich begünstigt werden.

Die steuerliche Begünstigung kann durch eine Befreiung von der Körperschaftssteuer erfolgen. Wenn es sich bei dem Weiterbildungsanbieter nicht um eine einzelne natürliche Person handelt, ist der Anbieter grundsätzlich körperschaftsteuerpflichtig. Ausgeschlossen sind Anbieter, die juristische Personen des öffentlichen Rechts sind, also z. B. alle Anbieter, die Teil des öffentlichen Schulwesens sind, da diese keine gewerblichen Betriebe gem. § 1 Abs. 1 Nr. 6 KStG darstellen. Für juristische Personen des privaten Rechts ist nur eine Befreiung gem. § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG möglich, der eine Befreiung bei Verfolgung gemeinnütziger Zwecke (S. 1) vorsieht, soweit kein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb vorliegt (S. 2). Ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb liegt aber bei Ausbildungsveranstaltungen vor, wenn diese entgeltlich durchgeführt werden.⁷²⁷ Hinzu kommt, dass die Förderung der Wirtschaft und des Arbeitsplatzangebots nicht als gemeinnützig angesehen werden⁷²⁸. Zwar könnte man argumentieren, dass die Förderung der Gesellschaft zu Gute kommt und daher gemeinnützig sei, der Begriff des § 5 Abs. 1 Nr. 9 KStG ist aber durch den Verweis auf die Regelungen der AO enger gezogen: Ein gemeinnütziger Zweck liegt laut Verweis in § 5 Abs. 1 Nr. 9 S. 3 KStG vor, wenn ein Zweckbetrieb gem. § 68 AO besteht – dies ist bei Volkshochschulen meist der Fall⁷²⁹, da diese laut Zugehörigkeit zum Verband auf die gemeinnützigen Zwecke verpflichtet sind. Die Voraussetzungen für das Vorliegen eines Zweckbetriebs sind in den §§ 65 ff. AO zu finden. Die Abgrenzung zu beruflicher Weiterbildung ist hier nicht relevant, da gem. § 68 Abs. 2 Nr. 8 AO bei allen Einrichtungen, die beherrschende Kurse durchführen, vermutet wird, dass diese gemeinnützige Ziele verfolgen.

Ähnlich sieht die Lage für die Umsatzsteuer aus: Nach § 4 Nr. 21 UStG können private Schulen und berufsbildende Einrichtungen von der Umsatzsteuer gemäß § 3 UStG befreit werden, gem. § 4 Nr. 22 UStG auch gemeinnützige oder dem Berufsverband dienende Maßnahmen. Dabei nimmt das Bundesfinanzministeriums (BMF) an, dass die Leistungserbringer im Rahmen der §§ 81 ff. SGB III die Voraussetzungen des § 4 Nr. 21 UStG erfüllen.⁷³⁰ Aber auch Leistungserbringer, die objektgeförderte Weiterbildungsmaßnahmen erbringen, können begünstigt sein. Die Umsatzsteuerbefreiungen setzen dabei die Umsatzsteuerrichtlinie der EU um.⁷³¹ Im Jahr 2013 wurde über eine

727 *Alvermann*, in: Streck, KStG, § 5 Rn. 35, Stichwort Ausbildungsveranstaltungen.

728 *Märtens*, in: Gosch, KStG, § 5 Rn. 197a.

729 So auch der Hinweis von *Alvermann*, in: Streck, KStG, § 5 Rn. 35, Stichwort Volkshochschule.

730 Siehe Umsatzsteuer-Anwendungserlass- UStAE (Verwaltungsregelung zur Anwendung des Umsatzsteuergesetzes) vom 01.10.2010, BStBl. I, 846 i. d. F. v. 23.02.2016, Abschnitt 4.21.2 Abs. 3 S. 4.

731 Siehe zu dieser oben S. 42.

umfassendere Umsatzsteuerbefreiung für alle Bildungsdienstleistungen nachgedacht,⁷³² die jedoch aufgrund einer Entscheidung des EuGH zu einer sehr ähnlich gelagerten polnischen Befreiungsregelung wieder gestrichen wurde.⁷³³ Klagen, dass die Weiterbildungsanbieter, die sich primär an vorsteuerabzugsberechtigte Leistungsempfänger richteten, dann höhere Kosten tragen und eventuell die Leistungspreise erhöhen müssten,⁷³⁴ trifft auf staatlich geförderte Weiterbildungsleistungen mit sozialem Leistungsgrund wohl nur in seltenen Fällen zu, da die geförderten Leistungsempfänger nur selten vorsteuerabzugsberechtigt sein dürften.

Eine Sonderstellung nimmt § 10b EStG ein, der eine Steuervergünstigung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen für gemeinnützige Zwecke vorsieht, weil sich die Spenden des Steuerpflichtigen sowohl an Einzelpersonen als auch an Leistungserbringer richten können. Mit dieser Regelung wird sowohl eine indirekte Subjektförderung als auch eine indirekte Objektförderung ermöglicht. Auch hier kommt, wie bei § 33a EStG,⁷³⁵ ein weiterer kausaler Link auf dem Weg der Weiterbildungsförderung hinzu.

§ 3 Nr. 13 GewStG befreit auch berufsbildende Einrichtungen, wobei die Bestimmung der befreiten Einrichtungen an § 4 Nr. 21 UStG gekoppelt wird.

Eine Benachteiligung von Anbietern, die wirtschaftlichen, nicht gemeinnützigen Zwecken folgen, kann dabei aufgrund der steuerlichen Bevorzugung der gemeinnützigen Anbieter nicht ausgeschlossen werden. Die Vorstellung, dass ein wettbewerbsgerechter Ausgleich darüber hergestellt werde, dass die gemeinnützigen Anbieter sich entweder über einen privaten Spenden- oder Drittmittelmarkt oder über Unterrichtsgelder finanzieren müssten,⁷³⁶ ist nicht nachvollziehbar. § 5 Abs. 4 S. 1 des Zwölften Buches des Sozialgesetzbuches (SGB XII)⁷³⁷ sieht nur für „Verbände der freien Wohlfahrtspflege“ einen Vorrang der freien Wohlfahrtspflege vor, sagt aber nichts über eine Bevorzugung gegenüber privaten Anbietern aus. Zudem bezieht sich die Norm nur auf die Sozialhilfe und findet keine Entsprechung im SGB III oder in anderen Rechtsgebieten wie dem Steuerrecht, was eine Übertragung auf andere Sachverhalte und Bereiche sehr fraglich macht.

Zusätzliche Befreiungen für Steuertatbestände, die auf Weiterbildungsanbieter und ihre Tätigkeit anwendbar sein können, sind die Grundsteuerbefreiung nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 S. 1, Nr. 3, Nr. 4; § 5 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 3, §§ 7, 8 Grundsteuergesetz⁷³⁸ und die

732 Siehe Referentenentwurf des Bundesministeriums der Finanzen, Entwurf eines Jahressteuergesetzes 2013, S. 33, abrufbar unter <http://lswb.de/download/C11441e01X1475ce61599XYc83/JStG2013-Referentenentwurf-Mrz2012.pdf> (Zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

733 EuGH vom 28.11.2013, Rs. C-319/12 (Minister Finansów/MDDP sp. z o.o. Akademia Biznesu, sp. komandytowa), juris.

734 Siehe beispielsweise die Pressemitteilung des Börsenvereins des Deutschen Buchhandels vom 21.05.2012, „Geplante Umsatzsteuerbefreiung gefährdet Seminargeschäft der Verlage“.

735 S. o. S. 148 f.

736 So *van Lith*, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (Hrsg.), *Mehr Markt in der Weiterbildung*, 1988, S. 39, 43.

737 Sozialgesetzbuch (SGB) Zwölftes Buch (XII) – Sozialhilfe – vom 27. Dezember 2003, BGBl. 2003 I, 3022.

738 Grundsteuergesetz (GrStG) vom 07.08.1973, BGBl. 1973 I, 965.

Erbschafts- und Schenkungssteuerbefreiung nach § 13 Nr. 16, Nr. 17 Erbschaftssteuer- und Schenkungsgesetz.⁷³⁹

Für den weiterbildenden *Arbeitgeber* ist eine steuerrechtliche Förderung gem. § 4 Abs. 4 EStG möglich. Da die Untersuchung aber nur Weiterbildungsmaßnahmen erfasst, bei denen eine Finanzierung und/oder Erbringung der Maßnahme durch Dritte erfolgt,⁷⁴⁰ ist diese Erleichterung nicht weiter zu untersuchen.

bb) Objektförderung auf Landesebene

Aufgrund der grundsätzlichen Kompetenzzuweisung von Bildung zu den Bundesländern findet in Deutschland in den meisten Bundesländern eine institutionelle Förderung der Weiterbildungsanbieter auf Landesebene statt. Explizit geregelt wird die Weiterbildungsförderung in den Weiterbildungsgesetzen in 14 der 16 Bundesländer. Keine Weiterbildungsgesetze existieren in Hamburg und Berlin (dort regelt lediglich § 123 SchulG Berlin⁷⁴¹ die Errichtung von Volkshochschulen). Eine finanzielle Förderung von Freistellung und Bildungsurlaub nach den Landesgesetzen erfolgt nicht, auch wenn dies durch Zuschüsse ebenfalls möglich wäre.⁷⁴²

(1) Leistungen auf Grundlage der Landes-Weiterbildungsgesetze

(a) Leistungsempfänger

Die Weiterbildungsgesetze gewähren Leistungen, die sich auf die Einrichtungen selbst und auf die Maßnahmen beziehen. Erbracht werden Leistungen dabei an die Einrichtungen selbst bzw. deren Träger⁷⁴³ und/oder an die Landesorganisationen der Weiterbil-

739 Erbschaftssteuer- und Schenkungsgesetz (ErbStG) vom 27.02.1997, BGBl. 1997 I, 378.

740 S. o. S. 62 f.

741 Schulgesetz für das Land Berlin vom 26.01.2004, GVBl. Berlin 2004, 26.

742 *Mauer* macht Vorschläge für eine mögliche Finanzierung, siehe *Mauer*, Rechtliche Aspekte der Bildungsfreistellung, 1992, S. 175 ff.

743 Siehe §§ 5, 6, 7, 9 WeitBiFöG BW; Art. 7 Abs. 1 Nr. 1 ErwBildFördG BY; §§ 5, 6 des Weiterbildungsgesetzes Bremen (Gesetz über die Weiterbildung im Lande Bremen vom 18.06.1996, Brem. GBl. 1996, 127 - WBG Bremen); §§ 12, 18 Gesetz zur Förderung der Weiterbildung und des lebensbegleitenden Lernens im Lande Hessen (Hessisches Weiterbildungsgesetz – HWBG) vom 25.08.2001, GVBl. I 2001, 370; § 7 Abs. 2-4, § 8 WBFöG M-V; § 2 Abs. 2 Nr. 1, § 7 NEBG; §§ 14, 15 Saarländisches Weiterbildungsförderungsgesetz (Saarländisches Weiterbildungsförderungsgesetz (SWFG) vom 10.02.2010, Amtsblatt I (Saarland) 2010, 28); § 6 Abs. 1 WBG Sachsen (Gesetz über die Weiterbildung im Freistaat Sachsen (Weiterbildungsgesetz – WBG) vom 29.06.1998, Sächs-GVBl. 1998, 270) i. V. m. § 2 Nr. 1 WbFöVO Sachsen (Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Kultus zur Förderung der Weiterbildung (Weiterbildungsförderungsverordnung - WbFöVO) vom 15.10.2008, SächsGVBl. 2008, 61. § 2 Nr. 2 WbFöVO nennt auch juristische Personen, die nicht ausdrücklich Träger im Sinne des WBG Sachsen sind. Ausdrücklich nennen die Ausschüttung an Einrichtungen *oder* deren Träger die §§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 1, §§ 7, 8 Gesetz zur Förderung der Erwachsenenbildung im Lande Sachsen-Anhalt vom 25.05.1992, GVBl. LSA 1992, 379 (ErwBildFöG ST); §§ 11, 12, 14, 16 Thüringisches Erwachsenenbildungsgesetz (Thüringer Erwachsenenbildungsgesetz (ThürEBG) vom 18.11.2010, GVBl. (Thüringen) 2010, 328.

dungseinrichtungen.⁷⁴⁴ Je nach Verteilungsverfahren werden die Mittel für die Einrichtungen auch über die Landesorganisationen an die Träger ausgeschüttet.⁷⁴⁵ Manche Weiterbildungsgesetze unterscheiden auch zwischen der Förderung öffentlicher⁷⁴⁶ und freier Träger⁷⁴⁷.

(b) Leistungsinhalte

Die Leistungsinhalte beziehen sich auf verschiedene Bereiche. Aus der Perspektive der Weiterbildungsanbieter werden meist eine sog. Grundförderung, die sich auf die laufenden Kosten der Weiterbildungsanbieter bezieht und eine Förderung von zusätzlichen Einzelposten (Programmförderung, Einzelförderung) gewährt. So trennt das Weiterbildungsförderungsgesetz Baden-Württemberg (WeitBiFöG BW)⁷⁴⁸ in § 6 und § 7 nach Personalkosten (die wohl als Grundförderung anzusehen sind) und sonstigen Zuwendungen, das ErwBildFördG BY nach Zuschüssen zum Betrieb (Art. 7 Abs. 1 Nr. 1 a), 9 Abs. 1) und Zuschüssen zu Baumaßnahmen (Art. 7 Abs. 1 Nr. 1 b), 9 Abs. 2).⁷⁴⁹

Dabei werden oft die Förderung einer bestimmten Art von Grundversorgung des Bundeslandes mit Weiterbildungsmaßnahmen und die sonstige Förderung unterschieden. Anteilig erstattet z. B. gem. § 27 Abs. 2 des Brandenburgischen Weiterbildungsge-

744 Siehe § 8 WeitBiFöG BW; Art. 7 Abs. 1 Nr. 2 ErwBildFördG BY; § 14 Abs. 2 und § 17 HWBG, wobei in Hessen im Fall der freien Träger ausschließlich an die Landesorganisationen der Weiterbildungseinrichtungen und nicht an die Einrichtungen direkt geleistet wird; § 9 Abs. 2 WBFöG M-V; § 9 Abs. 1, § 12 Weiterbildungsgesetz Rheinland-Pfalz (WBG RP - Weiterbildungsgesetz (Rheinland-Pfalz) vom 17.11.1995, GVBl. Rheinland-Pfalz, 1995, 454); § 16 SWFG (jedoch nur für Landesorganisationen der allgemeinen Weiterbildung); § 15 ThürEBG. § 6 Abs. 1 WBG Sachsen i. V. m. § 2 Nr. 3 WbFöVO Sachsen; §§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 1 §§ 7, 8 sprechen allgemeiner von „Zusammenschlüssen“.

745 So in Art. 8, 9 Abs. 1 S. 1 ErwBildFördG BY; § 9 Abs. 5, § 12 WBG RP.

746 So das Hessische Weiterbildungsgesetz (HWBG), siehe für die öffentlichen Träger Teil II, und das Weiterbildungsgesetz Nordrhein-Westfalen (Erstes Gesetz zur Ordnung und Förderung der Weiterbildung im Lande Nordrhein-Westfalen (Weiterbildungsgesetz-WbG) (WbG NRW) vom 14.04.2000, GV. NRW. 2000, 390), siehe § 13 WbG NRW.

747 Siehe für die Förderung der privaten Träger HWBG Teil III; § 16 WbG NRW.

748 Gesetz zur Förderung der Weiterbildung und des Bibliothekswesens (Baden-Württemberg) vom 20.03.1980, GBl. 1980, 249.

749 Das Weiterbildungsförderungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern (WBFöG M-V - Gesetz zur Förderung der Weiterbildung in Mecklenburg-Vorpommern vom 20.05.2011, GVOBl. M-V 2011, 342) stellt die Förderung der Grundversorgung mit der Förderung der Volkshochschulen gleich, siehe § 8 Abs. 1 WBFöG M-V. Keine Trennung nimmt das NEBG vor. Das WbG NRW unterscheidet eine allgemeine Bezuschussung (§§ 13, 16), Zuschüsse zu Investitionskosten (§ 17), sowie die besondere Förderung gem. § 18 WbG NRW; Grundförderung (§§ 9 Abs. 1, 12 Abs. 1) und besondere Zuwendungen unterscheidet das WBG RP. Keine solche Trennung nimmt auch das SWFG vor, das für die berufliche Weiterbildung gerade keine allgemeinen Zuschüsse, sondern nur Zuschüsse zu Investitionskosten und Projekten vorsieht, siehe §§ 14, 15 SWFG; Grundförderung, die Pauschale und laufende Zuschüsse enthält, sehen §§ 5, 6 ErwBildFöG ST vor, während nach § 7 ErwBildFöG ST Investitionskosten erstattet werden können. Das ThürEBG trennt nach Grundförderung (§ 12), sowie Zuschüssen zu Bildungsprojekten (§ 14) und sonstigen Zuschüssen (§ 16).

setzes (BbgWBG)⁷⁵⁰ die Personal- und Sachkosten der Grundversorgung,⁷⁵¹ während sonstige Förderungsleistungen gem. § 27 Abs. 3 BbgWBG die besonderen Bedarfe von Heimbildungsstätten, für Kinderbetreuung, Modellvorhaben und die Verwaltung der Landesorganisationen berücksichtigt. Auch § 11 Abs. 1 S. 1 HWBG (und über die Verweisung auch § 17 Abs. 3 S. 1 HWBG) und § 8 WBFöG M-V beziehen sich auf eine Bezuschussung des Pflichtangebots, das die Grundversorgung sicherstellen soll, bzw. der Einrichtungen, die die Grundversorgung sicherstellen sollen. Zwar trifft auch das Niedersächsische Erwachsenenbildungsgesetz (NEBG)⁷⁵² eine Unterscheidung zwischen Grund- und Leistungsförderung (siehe § 4 Abs. 2, § 5 Abs. 1-3, § 6 Abs. 2-4 NEBG). Dies bezieht sich aber gerade nicht auf die Grundversorgung, sondern auf die Berechnung der Förderungsanteile.

Teilweise werden auch Sachleistungen gewährt. So, wenn beispielsweise Art. 12 ErWBildFördG BY und § 19 WBG RP die Bereitstellung von Räumen vorsehen (im Fall von Rheinland-Pfalz nach § 19 Abs. 2 WBG RP auch von Lehrmitteln), und wenn, wie in Art. 13 ErWBildFördG BY die Freistellung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu bevorzugten Bedingungen vorgesehen ist.

(c) Rechtliche Verbindlichkeit und Form der Leistungen

Die vorgesehenen Förderungsleistungen in den Weiterbildungsgesetzen unterscheiden sich im Grad ihrer rechtlichen Verbindlichkeit.

Bei den meisten Förderungsleistungen handelt es sich um eine Förderung mit einem ausdrücklichen oder praktisch durchgeführten Haushaltsvorbehalt. Ein ausdrücklicher Haushaltsvorbehalt findet sich in § 2 Abs. 1 WeitBiFöG BW, in Art. 7 Abs. 2 S. 1 ErWBildFördG BY, § 27 Abs. 1 BbgWBG, § 8 Abs. 1 und Abs. 2, § 9 WBFöG M-V, § 1 Abs. 1 S. 1 NEBG, §§ 8 Abs. 1, 11 Abs. 1, 12 Abs. 1 SWFG, § 2 Abs. 1 S. 1 WBG Sachsen a. E., § 15 WBG SH⁷⁵³, § 11 Abs. 1 ThürEBG. Unabhängige rechtliche Ansprüche auf Förderung bei Erfüllung der Voraussetzungen existieren damit nur in Nordrhein-Westfalen gem. § 7 S. 1 WbG NRW, während für die anderen der eben genannte ausdrückliche, oder ein impliziter Haushaltsvorbehalt gilt.

Sind aber ausreichende Mittel im Haushaltsplan bereitgestellt worden, so enthalten die Weiterbildungsgesetze sowohl Pflicht- als auch Ermessenansprüche. Dabei beziehen

750 Gesetz zur Regelung und Förderung der Weiterbildung (Brandenburg) vom 15.12.1993, GVBl. I 1993, 498.

751 Die Zuwendungen für die Grundversorgung richten sich dabei nach den Richtlinien des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport (Land Brandenburg) über die Gewährung von Zuwendungen zur Förderung der Grundversorgung nach dem Brandenburgischen Weiterbildungsgesetz (RL Grundversorgung – RLGrv-WBG) vom 29.09.2014, Abl. MBS/14 [Nr. 16], 248. Hiernach wurden im Jahr 2015 wurden je Unterrichtsstunde mindestens 19,00 € erstattet, siehe Ziff. 5 Abs. 4 lit. a RLGrv-WBG.

752 Niedersächsisches Erwachsenenbildungsgesetz (NEBG) vom 17.12.1999, Nds. GVBl. 1999, 430.

753 Weiterbildungsgesetz Schleswig-Holstein (WBG) vom 06.03.2012, GVOBl. (Schleswig-Holstein) 2012, 282.

sich die Pflichtansprüche im Großen und Ganzen auf eine Grundversorgung,⁷⁵⁴ während die Ermessensansprüche zusätzliche Investitionen und nicht permanente Zuschüsse wie z. B. Projektzuschüsse betreffen.⁷⁵⁵ Jedoch haben sich manche Weiterbildungsgesetze vollständig auf die Erbringung von Ermessensleistungen zurückgezogen.⁷⁵⁶ Soweit die genaue Festlegung der Zuwendungen über landesrechtliche Richtlinien erfolgt, wie z. B. gem. §§ 27 Abs. 4, 29 BbgWBG i. V. m. § 5 WBV Bbg i. V. m. der Richtlinie Grundversorgung zum Brandenburgischen Weiterbildungsgesetz (RLGrv-WBG)⁷⁵⁷, kann der Landesgesetzgeber den Anspruch durch diese Gesetzgebungstechnik von Jahr zu Jahr auf einfachem Wege reduzieren. In Hessen werden die nicht als Pflichtansprüche ausgestalteten Leistungen – und die Einzelheiten der Pflichtansprüche in Vereinbarungen zwischen dem Land und den Trägern geregelt (siehe § 11 Abs. 1 S. 2 HWBG für die öffentlichen, § 18 Abs. 2 S. 2,3 HWBG für die freien Träger).

Teilweise schließen die Länder auch über die *Mittelverteilung* Vereinbarungen mit den Trägern bzw. den Landesorganisationen der Weiterbildungseinrichtungen geregelt, wie z. B. in § 4 Abs. 4 NEBG. Dies hat zwar auf die Entscheidung darüber, ob geleistet wird, keinen Einfluss, durchaus aber auf den Leistungsumfang für den einzelnen Leistungserbringer. Unabhängig von den Bestimmungen in den Weiterbildungsgesetzen sind auch rein haushaltsrechtsbasierte Zuwendungsverträge möglich, wie beispielsweise der „Perspektivvertrag für die Erwachsenenbildung“ in Niedersachsen, der zwischen dem Land Niedersachsen und der Gesamtträgerorganisation der Erwachsenenbildungsanbieter in Niedersachsen geschlossen wurde.⁷⁵⁸ In diesem Fall bindet sich das Land hinsichtlich der Zuwendungstatsache und –höhe zumindest bis zum Ende der Vertragslaufzeit (hier bis Ende des Jahres 2015).⁷⁵⁹

(d) Leistungsvoraussetzungen

Inhaltliche Voraussetzungen an die Leistungen, also an ihre Erbringungsbedingungen und Inhalte, finden sich im Rahmen der tatbestandlichen Anforderungen der Leistungen im Rahmen der Weiterbildungsgesetze nur wenige. Manche der Weiterbildungsgesetze trennen jedoch zwischen der Förderung von Leistungserbringern, die allgemeine und

754 § 5, 6 WeitBiFöG BW für die Personalkosten; § 27 Abs. 2, 4 BbgWBG i. V. m. §§ 1-5 WBV Bbg (Verordnung zur Grundversorgung und Förderung nach dem Brandenburgischen Weiterbildungsgesetz) vom 4. 4. 2008, GVBl. II 2008, 98); § 12 Abs. 1 HWBG (für freie Träger § 18 Abs. 1, Abs. 2 S. 1 i. V. m. § 12 Abs. 1 HWBG); §§ 8 Abs. 2, 9 Abs. 2 S. 1 WBFöG M-V; § 13 Abs. 1, 16 Abs. 1 WbG NRW; §§ 9 Abs. 1, 12 Abs. 1 WBG RP; § 6 Abs. 1 WBG Sachsen i. V. m. § 4 Abs. 1, § 6 Abs. 1, § 7, § 10 WbFöVO Sachsen; §§ 5 Abs. 1, 6 Abs. 1 ErwBildFöG ST; § 12 ThürEBG;

755 § 7 WeitBiFöG BW (sonstige Zuwendungen); § 27 Abs. 3 BbgWBG; § 20 Abs. 2 HWBG; §§ 8 Abs. 3, 9 Abs. 2 S. 2 WBFöG M-V; § 17 Abs. 2 WbG NRW; §§ 15, 16 WBG RP; §§ 14, 15 SWFG; § 6 Abs. 2 und Abs. 4 WBG Sachsen i. V. m. § 8 WbFöVO Sachsen; § 7 ErwBildFöG ST; §§ 14, 16 ThürEBG. Einzige Ausnahme ist die Förderung der Landesorganisationen in Baden-Württemberg, die ebenfalls als Ermessensanspruch ausgestaltet ist, § 8 Abs.1 WeitBiFöG BW.

756 So z. B. §§ 5, 6 WBG Bremen und das SWFG (§§ 14, 15) für die berufliche Weiterbildung.

757 S. o. Fn. 751.

758 Abrufbar unter http://www.nbeb.de/images/PDF/Perspektivvertrag_unterzeichnet_15.01.2013.pdf (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

759 Siehe a.a.O., § 5.

berufliche Weiterbildung anbieten, während andere diese Trennung nicht vornehmen. Dabei schließen einige der Länder eine finanzielle Förderung für Weiterbildungsmaßnahmen aus, die ausdrücklich der beruflichen Förderung dienen,⁷⁶⁰ oder sehen für die berufliche Weiterbildung nur beschränkte Förderungsmöglichkeiten vor.⁷⁶¹ Ein Ausschluss findet auch dann statt, wenn die berufliche Bildung vollständig dem Bundesrecht zugesprochen wird und hier eine Abgrenzung vorgenommen wird. So fördern Baden-Württemberg nach § 2 Abs. 3 S. 3 WeitBiFöG BW und die Stadt Bremen nach § 3 Abs. 5 Nr. 3 WBG Bremen keine Weiterbildungsmaßnahmen, die theoretisch nach §§ 81 ff. SGB III gefördert werden könnten. Art. 10 Abs. 3 Nr. 1 ErWBildFördG BY schließt bereits alle Maßnahmen aus, die ganz oder überwiegend der beruflichen Fortbildung oder Umschulung dienen, während § 3 Abs. 5 Nr. 2 NEBG, § 5 Abs. 3 Nr. 3 WBG Sachsen; § 4 Abs. 7 Nr. 2 ErWBildFöG ST⁷⁶² und § 8 Abs. 1 Nr. 2 ThürEBG bereits alle Einrichtungen, die überwiegend Aus- und Fortbildung betreiben entweder über die Versagung der Anerkennung oder direkt für nicht förderungsberechtigt erklären.⁷⁶³ Eine Förderung von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen über das ErWBildFördG BY ist also nur in sehr geringem Umfang für Maßnahmen, die sowohl berufliche als auch allgemeinbildende Inhalte haben, möglich. Auch in Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen ist eine Förderung für Anbieter, die überwiegend berufliche Weiterbildungsmaßnahmen anbieten, nicht vorhanden. Dies ändert aber nichts daran, dass die Fördermöglichkeiten zur Förderung beruflicher Weiterbildung genutzt werden können – als Nebenbereich der Tätigkeit eines geförderten Weiterbildungsanbieters, aber auch im Rahmen der in Deutschland als allgemeine Weiterbildung eingestuften Maßnahmen, da die inhaltliche Trennung von berufsbezogener und allgemeiner Weiterbildung bisweilen kaum möglich ist.

Gemeinnützige Anbieter werden, wenn in den Förderungsbestimmungen verlangt wird, dass die Leistungserbringer keine Gewinnerzielung zum Ziel haben dürfen (§ 7 S. 1 Nr. 1 BbgWBG, § 17 Nr. 7 HWBG, § 3 Abs. 5 Nr. 3 NEBG, § 15 Abs. 2 Nr. 5 WbG NRW, § 10 Abs. 2 Nr. 5 WBG RP, § 9 Abs. 1 Nr. 3 SWFG; § 5 Abs. 3 Nr. 1 WBG Sachsen, § 4 Abs. 7 Nr. 3 ErWBildFöG ST, § 8 Abs. 1 Nr. 9 ThürEBG) und damit gewerbliche Anbieter von der Förderung ausgeschlossen werden.⁷⁶⁴

760 Kein Ausschluss findet dagegen statt im HWBG.

761 Siehe im Überblick § 10 SWFG, der für die berufliche Weiterbildung im Gegensatz zur allgemeinen Weiterbildung keine Zuschüsse zu laufenden Kosten vorsieht.

762 Erwachsenenbildungsförderungsgesetz Sachsen-Anhalt, s.o. Fn.743.

763 Zudem reduziert § 8 Abs. 2 NEBG die Sätze, anhand derer der Förderungsumfang der Einrichtungen, die auch für Maßnahmen der Agenturen für Arbeit tätig sind, berechnet wird. Ein noch weiter gehender Ausschluss ist gem. § 4 Abs. 8 Nr. 4 ErWBildFöG ST möglich, der es dem Land möglich macht, Maßnahmen nicht zu fördern, die „unmittelbar der beruflichen Aus- und Fortbildung dienen“.

764 Abgeschafft wurde das Erfordernis in Mecklenburg-Vorpommern. Nach dem bis 2011 gültigen § 11 Abs. 2 Nr. 1 WBG-MV (Weiterbildungsgesetz (Mecklenburg –Vorpommern) vom 28.04.1994, GVBl. M-V 1994, 555) war die fehlende Gewinnerzielungsabsicht Voraussetzung. Dies gilt aber nicht mehr nach dem jetzt gültigen WBFöG M-V.

(2) Landesprogramme auf rein haushaltsrechtlicher Basis

Auf Landesebene existieren zusätzlich unzählige nur haushaltsrechtlich und verwaltungsintern geregelte Subventionsprogramme.⁷⁶⁵ Auch die Weiterbildungsgesetze verweisen teilweise auf diese Programme oder legen die Förderung auf haushaltsrechtlicher Basis fest.⁷⁶⁶ Dabei richten sich Vergabe und Kontrolle der Subventionen nach dem jeweiligen landesrechtlichen Pendant zur BHO, der Landeshaushaltsordnung (LHO). Diese haben bis auf wenige Ausnahmen den gleichen Wortlaut wie die BHO. Für die auf haushaltsrechtlicher Grundlage erbrachten Leistungen ergeben sich die gleichen Probleme wie auf Bundesebene.⁷⁶⁷

II. Förderungsleistungen in Schweden

Die Förderungsleistungen in Schweden werden unter anderen Grundbedingungen erbracht als die Förderungsleistungen in Deutschland. Traditionell liegt ein deutlicher Schwerpunkt der schwedischen Politik auf Förderung durch Bildung. Zudem hat Schweden einen starken öffentlichen Sektor, der den Arbeitsmarkt beeinflusst⁷⁶⁸ und auf das Prinzip der Vollbeschäftigung ausgerichtet ist.⁷⁶⁹ Im Bereich der Arbeitsförderung findet eine Einbettung der Maßnahmen in das arbeitsmarktpolitische Modell der sog. „Flexicurity“⁷⁷⁰ statt, das von mehreren skandinavischen Staaten verfolgt wird und beinhaltet, dass ein flexibler Arbeitsmarkt geschaffen wird, der aber auch das Interesse der Arbeitnehmerinnen an einer sozial gesicherten Beschäftigung berücksichtigt.⁷⁷¹

Auch in Schweden leistet einen großen Anteil der staatlichen Förderungsleistungen für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen die Arbeitsförderung.⁷⁷² Dabei regeln unter-

765 Für einen Überblick siehe *Krug/Nuissl* (Hrsg.), *Praxishandbuch WeiterbildungsRecht*, 2004, Gesamtinhaltsverzeichnis 0.3.

766 So § 15 WBG SH, der nur die Bereiche der Förderung festlegt. Das bis zum März 2012 gültige vorausgehende BFQG (Bildungsfreistellungs- und Qualifizierungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 07.06. 1990 GS Schl-H II Gl. Nr. 223-11) regelte zumindest noch Ermessensansprüche der Weiterbildungsanbieter auf finanzielle Förderung (siehe §§17, 18 BFQG).

767 S. o. S. 151 ff.

768 Auch und vor allem in der historischen Entwicklung, siehe *Therborn*, in: Pfaller/Gough et al. (Hrsg.), *Can the welfare state compete?*, 1999, S. 229, 236.

769 *Baek*, *Restrukturierung der Sozialen Sicherungssysteme in den Postfordistischen Gesellschaftsformationen*, 2010, S. 63.

770 Zu einer Bewertung dieses Modells im Überblick siehe *Jochem*, *WSI-Mitteilungen* 2009, S. 3; beschreibt Flexicurity die Anforderungen auf einem Mikro-Level wird die Idee größtmöglicher Durchlässigkeit des Arbeitsmarkts auf einer Makroebene durch das Konzept von Transitional Labour Markets (TLM) beschrieben, siehe hierzu *Konle-Seidl*, *Make further vocational training pay, Possibilities and limits of promoting transitions by Public Employment Services (PES)*, 2010, S. 5.

771 *Keller/Seifert*, *WISO direkt* 2008, S. 1.

772 So hatte das Programm der Arbeitsmarktausbildung im Jahr 2014 fast 40.000, im Jahr 2015 ca. 36.500 Teilnehmer, siehe *Arbetsförmedlingen, Arbetsförmedlingens årsredovisning* 2015, 2016, S. 63.

schiedliche „Programme“ die Handlungsmöglichkeiten des zuständigen Arbeitsvermittlungsamts sowie der Gemeinden. Zudem werden Weiterbildungsmaßnahmen auch innerhalb des Systems der Bildungsförderung in substantiellem Umfang gefördert, insbesondere im Rahmen der Studienförderung. Entsprechend werden die Leistungen zur Förderung beruflicher Weiterbildung in Schweden hauptsächlich im Rahmen der Arbeitsförderung und im Rahmen der Bildungsförderung erbracht. Auch die Förderung einzelner Gruppen findet grundsätzlich im Rahmen der Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik statt. So liegt die Förderung bestimmter samischer Studienkurse in der Zuständigkeit des Bildungsministeriums.⁷⁷³ Denkbar wäre z. B. auch eine gesonderte Zuständigkeit für Weiterbildungsmaßnahmen als Integrationsmaßnahmen. Das Migrationsministerium sieht aber gerade keine gesonderte Zuständigkeit für Ausbildungsmaßnahmen vor.⁷⁷⁴ Die einzige bekannte Ausnahme findet sich im Rahmen des Justizministeriums, das in Bezug auf das Migrationsamt in der Verordnung über Sondervergütung an die Gemeinden um die Integration von Ausländern auf dem Arbeitsmarkt zu beschleunigen 2010⁷⁷⁵ eine Querfinanzierung für die Gemeinden vorsieht. Die Gemeinden wiederum unterstehen aber keinem besonderen Ministerium, sondern handeln eigenständig. Dabei handelt es sich aber um einen verwaltungsinternen Haushaltsausgleich im Verhältnis zu den mit eigenen Rechten ausgestatteten Gemeinden und nicht um eine andere Zuordnung der Zuständigkeit für Förderungsleistungen. Eine Förderung im Bereich der Zuständigkeiten anderer Ministerien findet darüber hinaus nicht statt.

1. Der Verwaltungsaufbau in Schweden / Zuständigkeiten

Grundsätzlich ist Schweden ein Zentralstaat. Die Verwaltungsaufgaben werden dabei in großem Umfang von zentralen, unabhängigen Verwaltungsbehörden, den sogenannten Zentralämtern (centralnämnden) ausgeführt. Diese Zentralämter sind jeweils verschiedenen Departements zugeordnet. Die schwedischen Departements entsprechen deutschen Ministerien, da sie für die strategische Planung zuständig sind. Über die zentralen Verwaltungsbehörden hinaus existieren noch zwei untergeordnete regionale Ebenen von Selbstverwaltungsbehörden: Die 18 Landkreisträte (landsting), sowie 290 Gemeinden. Diese Selbstverwaltungsbehörden sind auch in einigem Umfang für die Umsetzung sozialer Dienste zuständig.

Die Zentralämter (Verwaltungsämter) sind den Departements zwar untergeordnet, sind aber in ihrer Geschäftsführung in starkem Maße unabhängig von den Ministerien. Diese Unabhängigkeit leitet sich aus der Verfassungsbestimmung Kap. 11 § 7 RF ab,

773 Siehe beispielsweise die Verordnung über Staatsbeiträge zu bestimmten Samisch-Kursen (Förordning om statsbidrag vid vissa studier i samsika), SFS 2007:1347, die durch das Bildungsministerium erlassen wird.

774 Vgl. die Verordnung mit der Arbeitsanweisung für das Migrationsamt, SFS 2007:996.

775 Förordning om extra ersättning till kommuner 2010 för att påskynda utlänningars etablering på arbetsmarknaden, SFS 2009:1561.

nach dem nur die Verwaltungsbehörde für die Einzelfallentscheidung zuständig ist, nicht aber die regelbeschließende Behörde (einschließlich Parlament oder Gemeinderat). Im Unterschied zum Verwaltungsaufbau nach dem kontinentalen Modell besteht gerade kein durchgängig hierarchischer Aufbau vom Ministerium abwärts.⁷⁷⁶ Vielmehr besteht sogar ein sog. Verbot der „Ministersteuerung“. Nach diesem Verbot darf das Ministerium gerade keine Einzelfallentscheidungen treffen.⁷⁷⁷ Die Unabhängigkeit der Verwaltungsbehörden ist dabei aber nicht unbeschränkt: Gem. Kap. 11 § 6 RF muss jegliche Verwaltungsbehörde auf die Regierung zurückzuführen sein. Hierbei wird in Kap. 11 § 6 Abs. 3 RF die Möglichkeit einer Auslagerung von Verwaltungsaufgaben auf Dritte ausdrücklich genannt. Die Unabhängigkeit der Verwaltungszentralbehörden zeigt sich darin, dass die Steuerung und der Rückbezug nur über die Änderung der Regelungen, aber gerade nicht über Weisungen erfolgen.⁷⁷⁸ Dabei würden die tatsächlichen Verantwortlichkeiten auch nach außen klarer dargestellt, zudem werde die Autorität der die Entscheidungen bestimmenden Normen gestärkt.⁷⁷⁹ Ob die funktionale Zuordnung der Verwaltungsämter (bzw. Verwaltungsagenturen) als Gegenbalance zu den regelsetzenden Organen oder als rein ausführende Organe zu sehen ist, ist eine Frage der politikwissenschaftlichen Beurteilung.⁷⁸⁰

Seit 1. Januar 2011 existiert eine einheitliche Kodifizierung des schwedischen Sozialversicherungsrechts namens Sozialversicherungsbuch (Socialförsäkringsbalk); dabei findet auch eine Einbeziehung des Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung statt. Inhaltlich enthält die neue Kodifizierung aber keine Änderungen, nur eine formal einheitliche Regelung sollte erreicht werden. Es war aber umstritten, ob das Gesetz über die Arbeitslosigkeitsversicherung und bestimmte arbeitsmarktpolitische Programme in die neue übergreifende Kodifikation übernommen werden sollten.⁷⁸¹ Ergebnis dieser Diskussionen war, dass über die verpflichtende Grundsicherung hinaus weiterhin keine einkommensabhängige Arbeitslosenversicherung als Pflichtversicherung besteht, sondern diese Versicherung weiterhin nur von der (de jure) freiwilligen Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft abhängt.⁷⁸² Die arbeitsmarktpolitischen und bildungspolitischen Maßnahmen werden schon deswegen nicht von dem neuen Gesamtgesetzbuch erfasst, weil sie in keinem systematischen Zusammenhang mit dem schwedischen Sozialversicherungssystem stehen. Aber auch in der rechtlichen Diskussion werden Arbeitslosig-

776 *Petersson/Beyme, et al.*, Democracy the swedish way, 1999, S. 77 nennen dieses gegenübergestellte kontinentale Modell „ministerial rule“ und kritisieren, dass dieser Aufbau sowieso nur ein potemkinsches Dorf sei, da die politische Leitung nie die tatsächliche Kontrolle und den Überblick über die Masse der im Einzelnen zu treffenden Entscheidungen behalten könne.

777 Siehe *Kumlien/Modéer*, in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE III, 2009, S. 271, 279 Rz. 14; *Altenbockum*, Das schwedische Verwaltungsmodell, 2003, S. 116 ff.

778 *Petersson/Beyme, et al.*, Democracy the swedish way, 1999, S. 78.

779 *Petersson/Beyme, et al.*, Democracy the swedish way, 1999, S. 79–80.

780 Siehe *Wockelberg*, Den svenska förvaltningsmodellen, 2003, S. 29 ff.

781 Siehe prop. 2008/09:200, S. 359 f.

782 Siehe zur Aufteilung in verpflichtende Grundsicherung und freiwillige einkommensabhängige Zusatzversicherung unten S. 173.

keit und Ausbildung in Schweden meist nicht in einen sozialrechtlichen, wohl aber in einen sozialpolitischen Zusammenhang gestellt.⁷⁸³

Berufsbezogene Weiterbildungsmaßnahmen werden in Schweden im Rahmen des Schulwesens und der Arbeitsmarktpolitik reguliert. Sowohl das Bildungswesen als auch die Arbeitsmarktpolitik werden dabei von Zentralämtern gesteuert, im Rahmen des Bildungswesens vom sog. Schulwerk (skolverket), vom sog. Hochschulwerk (högskoleverket) und von der sog. Behörde für die Berufshochschule (myndighet för yrkeshögskolan), im Rahmen der Arbeitsförderung vom sog. Arbeitsvermittlungsamt (arbetsförmedling). Für Weiterbildungsmaßnahmen sind auf ministerieller Ebene sowohl das Arbeitsmarktsdepartement (arbetsmarknadsdepartementet) als auch das Ausbildungsdepartement (utbildningsdepartementet) zuständig. Der soeben beschriebene Verwaltungsaufbau ist jedoch noch relativ neu: Mit dem 1. Januar 2008 wurden in der übergreifenden Verwaltungseinheit des Arbeitsvermittlungsamts verschiedene andere Einheiten zusammengeführt, insbesondere die lokalen Arbeitsvermittlungsämter⁷⁸⁴, das sog. Arbeitsmarktwerk⁷⁸⁵ und das Arbeitsmarktsteuerungsamt⁷⁸⁶. In Bezug auf die Organisation der arbeitsmarktpolitisch handelnden Behörden wurde damit eine Zentralorganisation mit lokalen Behördenteilen geschaffen, wobei dies in Bezug auf die Vergabe der Leistungen nach einer Phase der Dezentralisierung in den neunziger Jahren Teil einer stärkeren Zentralisierung hin zum Arbeitsvermittlungsamt und weg von den Kommunen ist.⁷⁸⁷ Dabei fand aber zugleich eine Dezentralisierung der Durchführung der Maßnahmen statt, auch weil zunehmend externe Dritte als Leistungserbringer einbezogen wurden.⁷⁸⁸ Auch die Behörde für die Berufshochschule wurde erst 2009 geschaffen.

a) Arbeitsförderung

Unterhalb des Ministeriums werden die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen als sozialpolitische Leistungen in Schweden auf zwei Pfeilern organisiert: Die versicherungsgebundenen Leistungen werden von den Arbeitslosenversicherungskassen, den sog. A-Kassen, organisiert und ausgezahlt. Die A-Kassen sind privatrechtlich organisiert, aber stark rechtlich reguliert. Diejenigen Leistungen, die keine Versicherungsleistungen sind

783 Siehe *Reuterstrand*, in: Strömholm (Hrsg.), *Svensk rätt - en översikt*, 2001, S. 507, 507, der sich aber offensichtlich im Klaren darüber ist, dass auch diese Rechtsgebiete von sozialen Zielen gesteuert werden.

784 Arbetsförmedling als alter Name für die Vermittlungsbehörde.

785 Im Originalwortlaut: „Arbetsmarknadsverket“.

786 Im Originalwortlaut: „Arbetsmarknadsstyrelsen“.

787 Siehe *Lundin/Thelander*, *Ner och upp - decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995-2010*, 2012. Zum Verwaltungsaufbau der Arbeitsvermittlung und den Reformen siehe auch *Kaltenborn/Wielage, et al.*, *Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung - ein europäischer Vergleich*, Endbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin, Dezember 2010, S. 306 ff.

788 Siehe a. a. O., S. 62.

– und hierzu gehören alle Leistungen, die arbeitsfördernd wirken sollen – werden über das sog. Arbeitsvermittlungsamt organisiert.

Das heute zuständige Arbeitsvermittlungsamt existiert in der derzeitigen Form und mit dem derzeitigen Namen erst seit dem Jahr 2008,⁷⁸⁹ zuvor wurden die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen von dem damals zuständigen Arbeitsmarktwerk vergeben und reguliert. Die Organisation des Arbeitsmarktwerks umfasste eine strategische Abteilung (Arbeitsmarktsteuerung), sowie die 21 Arbeitsmarktämter der Verwaltungsbezirke.⁷⁹⁰ Mit der Reform fand also eine Zentralisierung der Aufgabensteuerung statt.

Die Arbeitslosenversicherungskassen bestehen in Schweden unabhängig vom Arbeitsvermittlungsamt. Dabei findet zunächst keine Zusammenarbeit statt, bzw. es gibt nur einen rechtlichen, nicht aber einen direkten organisatorischen Zusammenhang, da in Schweden der Beitritt zur Arbeitslosenversicherung immer noch freiwillig erfolgt⁷⁹¹. Nach dem sog. Genter System, das in allen skandinavischen Ländern existiert,⁷⁹² werden die A-Kassen von den Gewerkschaften, aber auch von anderen Vereinigungen betrieben. Die Arbeitslosenversicherung ist fast flächendeckend, da zwar die formale Freiwilligkeit in Bezug auf die Verdienstauffallversicherung aufrechterhalten wurde, faktisch jedoch in Bezug auf die Grundsicherung durch gesetzliche Regelungen eine Pflicht für alle Arbeitenden besteht, an der Arbeitslosenversicherung teilzunehmen. Insbesondere werden gem. §§ 1, 34 des Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung (ALF)⁷⁹³ auch Selbständige erfasst. Hinzu kommt, dass die gesetzliche Regelung des Umfangs der Leistungen und die Kopplung an Leistungen der Verwaltungsbehörden dazu führen, dass die Arbeitslosenkassen nicht unabhängig agieren, sondern in ein öffentlich-rechtliches System eingebunden sind.

Zudem nimmt der Staat durch massive Zuschüsse Einfluss auf die Arbeitslosenkassen.⁷⁹⁴ Die finanziellen Mittel für das Arbeitsvermittlungsamt, mit denen auch die Weiterbildungsmaßnahmen finanziert werden, werden diesem zugewiesen und dann auf die lokalen Stellen des Amts verteilt.⁷⁹⁵ Bildungsmaßnahmen im Rahmen der Politik für Arbeitslose wurden in Schweden erstmals im Rahmen der sog. „neuen Arbeitslosigkeitspolitik“ in den 30er Jahren des letzten Jahrhunderts eingesetzt.⁷⁹⁶ Unter dem Einfluss des sog. Rehn-Meidner-Modells, das neben einer restriktiven Fiskalpolitik, einer

789 Lundin/Thelander, *Ner och upp - decentralisering och centralisering inom svensk arbetsmarknadspolitik 1995-2010*, 2012, S. 14.

790 Siehe für einen Überblick nur *Alfredsson/Sörensen*, *Arbetsmarknadsverket* (2006), S. 9 f.

791 *Baek*, *Restrukturierung der Sozialen Sicherungssysteme in den Postfordistischen Gesellschaftsformationen*, 2010, S. 211.

792 Siehe nur *Gould*, *Developments in Swedish social policy*, 2001, S. 137.

793 Lag om arbetslöshetsförsäkring, SFS 1997:238.

794 Die sog. Staatsbeiträge an die Arbeitslosigkeitskassen richten sich nach § 3 des Gesetzes über die Arbeitslosigkeitskassen (Lag om arbetslöshetskassor, SFS 1997:239).

795 Falsch in Ministry of Education and Research, *Structures of Education and Training Systems in Europe: Sweden*, 2009/10, S. 35, das noch von einem Verwaltungsaufbau ausgeht, der bis zum 1.1.2008 galt.

796 Siehe *Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning*, SOU 2007:112, S. 78.

solidarischen Lohnpolitik und einer selektiven Arbeitsmarktpolitik auf aktivierende Arbeitsförderungsmaßnahmen setzte,⁷⁹⁷ verstärkte sich der Einsatz von Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik bis in die 90er Jahre.⁷⁹⁸

b) Bildungssystem

Auffällig ist, dass in Schweden die Möglichkeiten zur Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen und zur Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen stärker als in anderen Ländern in einem staatlichen, weit ausgebauten System zu finden sind. Dabei hat sich das System in den letzten Jahrzehnten in Umfang und Angebot immer weiter verbreitert.⁷⁹⁹

aa) „Reguläres“ Bildungssystem

In der Bildungspolitik ist zentrale Steuerungsbehörde unterhalb des Ministeriums für die allgemeine Bildungspolitik das sog. Schulwerk.⁸⁰⁰ Früher stellte es auch von den Kompetenzen her die zentrale Steuerungseinheit dar, sodass eine Zentralsteuerung stattfand, während nun viel stärkere Kompetenzen der Kommunen, insbesondere in der Schulverwaltung, zu einer dezentraleren Steuerung unter Einhaltung von vorgegebenen Steuerungszielen führt. Dabei wurden in den Jahren 1997 bis 2002 die allgemeinen Bildungsstrukturen unter dem Programmnamen „Kompetenzverbesserung“ besonders gefördert.⁸⁰¹ Die weitergehende Ausbildung unter der Ägide des *Schulwerks* umfasst die kommunale Erwachsenenbildung (Komvux⁸⁰²), die kommunale Weiterbildung für Erwachsene mit Lernbehinderungen (särvux⁸⁰³), sowie den Schwedischunterricht für Einwanderer (sfi⁸⁰⁴). Dabei zeigt der Name Komvux bereits, dass die Erwachsenenbildung von den Kommunen getragen wird. Grundlage sind dabei das Schulgesetz (Kap. 20 Schulgesetz (2010:800))⁸⁰⁵ und die Verordnung über die Erwachsenenbildung (2011:1108)⁸⁰⁶ als Ausführungsbestimmung. Hierbei können teilweise auch im Rah-

797 Beschreibung und Zusammenfassung in Stichworten bei Schmid, MittAB 1989, S. 75, 78; genaue Ausführung und Kritik des Modells siehe Erixon, in: Riegler (Hrsg.), Schweden im Wandel - Entwicklungen, Probleme, Perspektiven, 1999, S. 51.

798 Nya förutsättningar för arbetsmarknadsutbildning, SOU 2007:112, S. 79.

799 Siehe Statistiska centralbyrån, Tema: Utbildning, Vuxnas lärande 2010, 2012, S. 7.

800 Siehe www.skolverket.se (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

801 Der Name des Programmes lautete wörtlich „Kunskapslyft“. Zu seinen Inhalten siehe Berglund/Jarnhammar, Kunskapslyftet, och den kommunala vuxenutbildningen, Mai 1998.

802 Komvux stellt dabei die Abkürzung für „kommunal vuxenutbildning“ dar – für Deutschsprachige fast schon aus sich heraus verständlich; siehe zu Komvux auch Abrahamsson, Das Berufsbildungssystem in Schweden, 2000, Anhang 4: Glossar, S.160.

803 Särvux wiederum lautet die Abkürzung für vuxenutbildning för personer med särskilda funktionshinder.

804 SFI stellt dabei die Abkürzung für „Svensk för Invandrare“ dar.

805 Skollag, SFS 2010:800.

806 Förordning om vuxenutbildning, SFS 2011:1108.

men von Komvux Weiterbildungsmaßnahmen im Sinne einer weiteren Ausbildungsphase nach einer ersten Bildungsphase oder beruflichen Tätigkeit⁸⁰⁷ erbracht werden, wenn von einem niedrigen Bildungsniveau ausgehend Einzelne an Maßnahmen der kommunalen Erwachsenenbildung teilnehmen. Materiell entsprechen die Inhalte aber der Grundschule – im Rahmen der grundlegenden Erwachsenenbildung⁸⁰⁸ und der Gymnasialschule – im Rahmen der gymnasialen Erwachsenenbildung⁸⁰⁹ und stellen daher typischerweise keine Weiterbildung im Sinne der Untersuchung dar.

Innerhalb des Schulsystems wäre von den Bildungsangeboten außerdem lediglich die sog. „Påbyggaddsutbildning“ (Aufbauausbildung) im Zuge der Komvux als Weiterbildungsmaßnahme im Sinn der Untersuchung einzuordnen gewesen, da nur diese Weiterbildung im Sinne einer nach einer abgeschlossenen Bildungsphase stattfindenden berufsbildenden Maßnahme war.⁸¹⁰ Dabei wurde die Aufbauausbildung innerhalb des Schulsystems parallel zur Gymnasialausbildung geregelt.⁸¹¹ Seit dem Jahr 2009 wird die Aufbauausbildung aber nicht mehr als Leistung erbracht. Aufgrund der Kürzung der Finanzmittel für die kommunale Erwachsenenbildung gingen auch in den anderen Bereichen die Teilnehmerzahlen an den Maßnahmen seit dem Jahr 2002 zurück.⁸¹²

Ebenfalls Teil des allgemeinen Bildungssystems ist die *Hochschulausbildung*, einschließlich der *Berufshochschulausbildung*. Im Rahmen dieser Systeme ist jeweils die Finanzierung von Bildungsmaßnahmen möglich, die Weiterbildungsangebote darstellen.

Die sog. Kvalificerad yrkesutbildning KY (qualifizierte Berufsausbildung), die parallel zur Hochschulausbildung verläuft und auf den Gymnasialabschluss aufbaut, ist zunächst keine Weiterbildungsmaßnahme, da die beiden Ausbildungsvarianten immer noch Teil einer Erstausbildung sind. Die sog. KY wurde bis Ende des Jahres 2009 von der Behörde für qualifizierte Berufsausbildung (Myndighet för kvalificerad Yrkesutbildning) geregelt⁸¹³, untersteht aber seitdem der Behörde für die Berufshochschule (Myndighet för yrkeshögskolan). Mit dieser Kompetenzverteilung und Benennung wird auch die Parallele zur Hochschulausbildung deutlicher. Das ändert aber natürlich nichts daran, dass die in diesem Rahmen stattfindenden Bildungsmaßnahmen von den einzelnen Teilnehmern als berufliche Weiterbildungsmaßnahmen genutzt werden können und genutzt werden. Aufgrund der systematischen Parallele zur Hochschulausbildung wird die

807 Siehe zur Definition und Abgrenzung oben S. 31.

808 „Grundläggande vuxenutbildning“, § 18 der Verordnung (2011:1108)

809 „Gymnasial vuxenutbildning“, § 19 der Verordnung (2011:1108).

810 Zur Kompetenzerhöhung oder zum Berufswechsel, siehe *Fall*, Den reformerade Skollagen, 1991, S. 92.

811 *Tersmeden/Werner*, Skollagstiftningens grunder, 1995, S. 239; *Jobring/Svensson*, Vuxnas lärande i Sverige - Utvecklingstendenser och visioner, En översikt och problematisering av vuxen- och vidareutbildningens situation i Sverige, 01.07.2009, S. 8.

812 Statistiska centralbyrån, Tema: Utbildning, Vuxnas lärande 2010, 2012, S. 11.

813 Zum alten Verwaltungsaufbau und zum alten Akkreditierungsprozess siehe CEDEFOP - European Centre for the Development of Vocational Training, Accreditation and quality assurance in vocational education and training, 2009, S. 21–24.

qualifizierte Berufsausbildung aber nicht als mögliche berufliche Weiterbildungsmaßnahme im Sinne dieser Untersuchung weiterverfolgt.

bb) System der Volksbildungsarbeit

Neben dem stark regulierten Bildungssystem existiert in Schweden auch das sog. „Volksbildungssystem“. In ihm organisieren sich die Volkshochschulen der Kommunen, sowie die unabhängig organisierten Studienzirkel und Studienverbände selbst.

Derzeit gibt es in Schweden dreizehn Studienverbände, in denen die Studienzirkel, verschiedene Seminare und kulturelle Angebote organisiert sind.⁸¹⁴ Von diesen wiederum sind zehn Mitglieder des sogenannten Volksbildungsrats und damit einer übertragenen staatlichen Aufsicht unterstellt. Nur diese zehn Verbände erhalten Finanzmittel des Staates.⁸¹⁵

Die unterschiedlichen Studienverbände sind aus verschiedenen Volksbewegungen bzw. politischen Organisationen hervorgegangen. Dies ergibt sich teilweise schon aus den Bezeichnungen der Studienverbände. So ist beispielsweise der Bildungsverband der Arbeiter (Arbetarnas Bildningsförbund, ABF) ein Kind der Arbeiterbewegung, es gibt einen Studienverband der Abstinenzbewegung (Nykterhetsrörelsens Bildningsverksamhet), und seit einigen Jahren auch den Ibn Rushd Studienverbund, der dem Islam nahestehende Bildungsinhalte verbreiten soll.

2. Subjektfördernde Leistungen

Leistungen der Subjektförderung zur Förderung beruflicher Weiterbildung werden in Schweden sowohl im System des Arbeitsvermittlungsamts als auch außerhalb dieses Systems erbracht. Dabei sind auch in Schweden die Leistungen auf unterschiedliche typisierte Personengruppen ausgerichtet.

a) Subjektförderung innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts

In Schweden wird Weiterbildung seit dem Jahr 1916 durch die sog. Arbeitsmarktweiterbildung gefördert.⁸¹⁶ Seit Mitte der achtziger Jahre wurde die Arbeitsmarktweiterbildung von dem Arbeitsmarktsteuerungsamt⁸¹⁷ gewährt und geregelt. Dessen Aufgaben hat nun das Arbeitsvermittlungsamt übernommen.

814 Siehe *Jobring/Svensson*, Vuxnas lärande i Sverige - Utvecklingstendenser och visioner, En översikt och problematisering av vuxen- och vidareutbildningens situation i Sverige, 01.07.2009, S. 10.

815 Siehe *Folkbildningens samhällsvärden*, SOU 2012:72, S. 44.

816 *Sibbmark*, Arbetsmarknadspolitisk översikt 2010, 2011, S. 20.

817 Siehe zu diesem oben S. 170.

aa) Leistungen für Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit Bedrohte

Im schwedischen System der Arbeitsförderung fördert das Arbeitsvermittlungsamt gezielt Weiterbildung, wenn es dem Leistungsempfänger eine sog. Arbeitsmarktausbildung zuweist. Die Regelungen hierfür finden sich im Gesetz über arbeitsmarktpolitische Programme⁸¹⁸ (2000:625), in der Verordnung mit den Weisungen für das Arbeitsvermittlungsamt⁸¹⁹ (2007:1030), der Verordnung über arbeitsmarktpolitische Programme⁸²⁰ (2000: 634) und in der Verordnung über den Aktivitätsunterhalt⁸²¹ (1996:1100). Die Arbeitsmarktausbildung wird direkt vom Arbeitsvermittlungsamt zugewiesen, von diesem organisiert und meist auch eingekauft.

Die Zuständigkeit des Arbeitsvermittlungsamts ergibt sich dabei aus § 1 der Verordnung für das Arbeitsvermittlungsamt sowie aus § 1 S. 2 der Verordnung über arbeitsmarktpolitische Programme. Das Arbeitsvermittlungsamt ist danach seit dem 1. Januar 2008 zuständig für die Arbeitsmarktausbildung. Dabei handelt es sich um ein vom Departement (Ministerium) unabhängiges Zentralamt, das auch unabhängige Verwaltungsentscheidungen trifft.⁸²²

(1) Förderung der Weiterbildungsmaßnahme: Arbeitsmarktausbildung als allgemeines arbeitsmarktpolitisches Programm

Die konkrete Zuweisung des Teilnehmers zu einer Weiterbildungsmaßnahme erfolgt durch das jeweilige regionale Arbeitsamt⁸²³ und richtet sich nach §§ 5, 8, 11 der über arbeitsmarktpolitische Programme (2000:634)⁸²⁴. Bei der Zuweisung handelt es sich um einen begünstigenden Verwaltungsbeschluss, der nur unter besonderen, in § 37 der Verordnung über arbeitsmarktpolitische Programme ausgeführten, Voraussetzungen zurückgenommen werden darf.

Nach § 8 der Verordnung (2000:634) ist Voraussetzung für die Möglichkeit der Zuweisung lediglich, dass der Berechtigte

1. ein Alter von 25 Jahren erreicht hat,
2. arbeitslos ist oder von Arbeitslosigkeit bedroht ist
3. sowie über das Arbeitsvermittlungsamt Arbeit sucht.

818 Lag om arbetsmarknadspolitiska program.

819 Förfordning med instruktion för Arbetsförmedlingen.

820 Förfordning om arbetsmarknadspolitiska program.

821 Förfordning om aktivitetsstöd.

822 Siehe zu den Zentralämtern oben S. 163 f.

823 So auch zuvor die nun aufgehobene Norm, § 1 der Verwaltungsvorschriften des Arbeitsmarktsteuerungswerks über die Behandlung von Angelegenheiten der Arbeitsvermittlung, AMSFS 2005:4 (Arbetsmarknadstyrelsens föreskrifter). Die Verwaltungsvorschriften wurden dabei im Rahmen einer auf Grundlage von Kap. 8 § 10 RF übertragenen Normgebungskompetenz Arbeitsvermittlungsamt erlassen. Zur Übertragung der Normgebungskompetenz siehe *Strömberg/Lundell*, Allmän förvaltningsrätt, 2014, S. 22; zur Kritik an der ausfüllenden Normierung durch die unabhängigen Verwaltungsagenturen in Schweden siehe *Mannelqvist/Enqvist*, JT 2013-14, S. 324. Derzeit findet sich keine entsprechende ausdrückliche Regelung.

824 Förfordning om arbetsmarknadspolitiska program, SFS 2000:634.

Wie bereits der Einleitungsparagraph (§ 1) zum Gesetz (2000:625) festlegt, dienen die arbeitsmarktpolitischen Programme – und damit auch die Arbeitsmarktausbildung – dazu, die Möglichkeiten des Einzelnen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern. Diese Zielsetzung ist zugleich Voraussetzung. Jedoch wird mit der Arbeitsmarktausbildung – im Gegensatz zu Deutschland ganz explizit – auch ein Arbeitskräftemangel in bestimmten Berufen bekämpft, § 11 Verordnung (2000:634).⁸²⁵ Zuvor wurden die gleichen Voraussetzungen durch eine spezielle Verordnung über die Arbeitsmarktausbildung (1987:406)⁸²⁶ geregelt. Die verschiedenen Handlungsinstrumente des Arbeitsvermittlungsamts wurden daraufhin aber in einer Gesamtverordnung zusammengefasst.

Eine typisierte Abgrenzung der zu fördernden Gruppe findet in Schweden also insofern statt, als das Risiko der Arbeitslosigkeit konkret bestehen oder sich verwirklicht haben muss.⁸²⁷ Zudem darf es sich um keine Jugendarbeitslosigkeit im weiteren Sinne handeln.⁸²⁸ Damit findet eine flächendeckende Förderung von beruflicher Weiterbildung nicht über die arbeitsmarktpolitischen Programme statt. Dies zeigt sich auch an den tatsächlichen „Leistungshindernissen“ – so muss sich der Einzelne, um für eine Maßnahme berechtigt zu sein, beim Arbeitsvermittlungsamt anmelden. Diese Anmeldung führt wiederum dazu, dass der Leistungsempfänger an Arbeitsvermittlungsmaßnahmen, an der Arbeitssuche und der Errichtung eines hierzu dienenden sog. individuellen Handlungsplans mitwirken muss. Die „Leistungsbereitschaft“ des Einzelnen ist aber kein typisierendes Merkmal, da es sich nicht um ein von der Leistung auszugleichendes Defizit, sondern um einen Schutzmechanismus des leistenden Staates handelt. Das ändert aber nichts daran, dass eine Selektion der integrationsbereiten Individuen stattfindet. Die Förderung ist also tatsächlich nur auf mitwirkungsbereite Empfänger gerichtet.

Mit der Zuweisung zu einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme, also auch zu einer Arbeitsmarktausbildung, wird dem Leistungsempfänger angeboten, an der Maßnahme teilzunehmen, § 5 S. 1 Verordnung (2000:634). Dabei soll die Maßnahme grundsätzlich nicht länger als 6 Monate dauern (§ 7 S. 2 Verordnung (2000:634)). Für Maßnahmen der Arbeitsmarktausbildung kann jedoch eine Dauer bis zur Erreichung des Ausbildungsziels vorgesehen werden (§ 7 S. 3 Nr. 1 Verordnung (2000:634)). Dabei soll die Zuweisung zu einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme im Allgemeinen in Vollzeit erfolgen (§ 7a Verordnung (2000:634), bzw. in dem Umfang, in dem der Leistungsempfänger auch arbeiten könnte. Die Maßnahme soll also die Arbeitssuche und die Tätigkeit im Arbeitsmarkt vollständig ersetzen. Weitere gesetzliche Einschränkungen gibt es nicht. In § 12 der Verordnung (2000:634) i. d. F. bis zum 01.02.2016 wurde noch ausdrücklich festgestellt, dass das Arbeitsvermittlungsamt die Maßnahmen beschafft. Der schwedische Gesetzgeber hat diesen Paragraphen aufgehoben, ohne das System zu än-

825 Siehe auch Arbetsförmedlingen, Arbetsmarknadspolitiska program, Årsrapport 2014, 04.05.2015, S. 12.

826 Förordning om arbetsmarknadsutbildning, SFS 1987:406.

827 Hierzu und zu den Unterschieden in den Vergleichsländern siehe unten S. 197 ff.

828 Diese Zielgruppe wird in der vorliegenden Arbeit nicht einbezogen, siehe hierzu oben S. 56 und S. 55.

dern, wohl weil die Beschaffung durch das Arbeitsvermittlungsamt inzwischen selbstverständlich ist. Es handelt sich also um eine Sachleistung, da die Maßnahme von der staatlichen Stelle beschafft und bezahlt wird.⁸²⁹

Die Auswahl von Teilnehmer und Angebot der Maßnahme erfolgt durch den Sachbearbeiter. Im schwedischen Verwaltungsrecht besteht ein Vertrauensvorschuss für Bürger und Verwaltung.⁸³⁰ Dies zeigt sich sowohl in der fachlichen Unabhängigkeit der Verwaltungseinheiten, als auch im Verwaltungsverfahren, das erst seit Kurzem eine gerichtliche Kontrolle vorsieht. Zudem gilt im Vergleich zu Deutschland nicht das Geheimhaltungsprinzip als Prinzip der Verwaltung, da es in Schweden als unvereinbar mit dem Demokratieprinzip angesehen wird.⁸³¹ In Schweden gilt vielmehr das in der sog. Druckfreiheitsverordnung⁸³² verankerte Transparenz- bzw. Öffentlichkeitsprinzip.

Die Rechtsfigur des Ermessens existiert dabei in Schweden nicht.⁸³³ Zwar entscheidet die Verwaltung per Verwaltungsakt über die Leistungen und über Pflichten der Bürger. Eine Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen findet in Schweden jedoch (nur) über eine neu entwickelte Verwaltungsgerichtsbarkeit statt. Ein rechtlicher Entscheidungsspielraum gegenüber der Verwaltungsgerichtsbarkeit wird der Verwaltung dabei nicht eingeräumt. Die Verwaltungsgerichte prüfen (über die Gesetzmäßigkeit hinaus) Angemessenheit und Zweckmäßigkeit der angegriffenen Entscheidungen⁸³⁴ – sie prüfen also immer auch fachlich und inhaltlich, so dass im Falle der Überprüfung gar kein Raum für einen Entscheidungsspielraum des einzelnen Entscheiders mehr besteht und damit auch kein Ermessensspielraum.⁸³⁵

Große rechtliche Freiräume gegenüber der Regierung hat die Verwaltung dagegen aufgrund der historischen Entwicklung des Verwaltungssystems.⁸³⁶ Diese Unabhängig-

829 Zur Abgrenzung von Sach- und Geldleistung siehe oben S. 37 f.

830 Dies wird damit begründet, dass Sachverstand und Fähigkeiten durch Unabhängigkeit der Beamten gesteigert würden, siehe *Marcusson*, in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE V, 2014, S. 631, 653 Rn. 38. Umgekehrt ist auch das Vertrauen in Staat und Gemeinwohlziele sehr hoch, siehe *Kumlien/Modéer*, in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE III, 2009, S. 271, 276 Rn. 4. Im Rechtsvergleich mit Großbritannien siehe hierzu auch *Adler/Stendahl*, in: Clark (Hrsg.), *Comparative law and society*, 2012, S. 254, 284 f.

831 *Wegener*, *Der geheime Staat*, 2006, S. 402.

832 Tryckfrihetsförordning, SFS 1949:105.

833 Ausnahmen gelten nur für die sog. Kommunalbeschwerde, da der Gemeinde in bestimmten Verfahren ein eigener Entscheidungsspielraum zugestanden wird, und im Rahmen einer präjudiziellen Kontrolle, die die Zulässigkeit einer Klage begründen kann, siehe bereits *Strömberg*, *Festskrift tillägnad Halvar Sundberg*, 1959, S. 369.

834 Siehe *Kumlien/Modéer*, in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE III, 2009, S. 271, 300 Rn. 77, S. 301 f. Rn. 81, sowie *Marcusson*, in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE V, 2014, S. 631, 637 f. Rn. 9.

835 *Pache*, *Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum*, 2001, S. 219, *Hofmann*, in: Frowein (Hrsg.), *Die Kontrollrechte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung*, 1993, S. 105, 106. Ein nur sehr begrenzter Ermessensspielraum besteht auch in Bezug auf die Ausfüllung von Rahmengesetzen durch untergesetzliche Vorschriften, siehe *Kumlien/Modéer*, in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), IPE III, 2009, S. 271, 306 Rn. 92.

836 Ursprünglich fand eine Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen nur intern statt. Trotz der Entwicklung einer Verwaltungsgerichtsbarkeit ist mit Ausnahme der Kommunalbeschwerde keine

keit zeigt sich primär darin, dass in der Verwaltungsumsetzung der einzelne Beamte bei der jeweiligen Einzelentscheidung keinem Weisungsrecht unterliegt.⁸³⁷ In tatsächlicher Hinsicht ist es zudem so, dass die Entscheidungen der Behörden selten überprüft werden – es besteht also vielmehr eine große Unabhängigkeit auch des einzelnen Arbeitsamts, auch wenn mit zunehmender Bürokratisierung die Verengung der Entscheidungsräume kritisiert wird.⁸³⁸ Im Einklang hiermit gibt es auch keine allgemeinen Regelungen zur Korrektur oder Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsbeschlusses. Vielmehr werden diese Regelungsbereiche für jedes Leistungsgesetz – wenn überhaupt – gesondert geregelt. Eine Weiterentwicklung des verwaltungsrechtlichen Rechtswegs vollzieht sich aber auch innerhalb der Verwaltung selbst. So existiert eine Beschwerdemöglichkeit bei der zentralen Einheit der Behörde, im vorliegenden Fall also beim Arbeitsvermittlungsamt selbst, nach § 39a der Verordnung über arbeitsmarktpolitische Programme. Das Ergebnis der Beschwerde kann seit dem 1. Juli 2010 – nach Annahmung durch ein Urteil des EGMR⁸³⁹ – auch verwaltungsgerichtlich überprüft werden.

Die rechtlichen Freiräume der Verwaltung in Schweden zeigen, dass auch das Instrument der Normzurückhaltung als Mittel der Verwaltung und der Steuerung verwendet werden kann.⁸⁴⁰ Eine interessengeleitete Steuerung bzw. eine Steuerung, die auf nicht-rechtliche Instrumente vertraut, erfolgt in Schweden damit auch in Bereichen, in denen nicht ausdrücklich auf Wettbewerb gesetzt wird.

(2) Förderung durch Unterhaltsleistungen: Arbeitslosenversicherung?

In Bezug auf die Finanzierung des Unterhalts für Teilnehmende an Weiterbildungsmaßnahmen, die arbeitslos oder von Arbeitslosigkeit bedroht sind, liegt es zunächst nahe, nach Leistungen aus der Versicherung für Arbeitslose zu suchen.

(a) Arbeitslosenversicherung

Die schwedische Arbeitslosenversicherung ist aus historischen Gründen⁸⁴¹ durch private Arbeitslosenversicherungsfonds gesichert und organisiert. Dabei wird die Versicherung nach § 4 ALF aufgeteilt in eine verpflichtende Grundsicherung und eine freiwillige einkommensabhängige Versicherung, die auch Einkommensverluste bis zu ei-

Abgrenzung von Verwaltung und Gerichtsbarkeit über die Entscheidungsbefugnisse möglich, siehe *Hofmann*, in: Frowein (Hrsg.), *Die Kontrollrechte bei der gerichtlichen Überprüfung von Handlungen der Verwaltung*, 1993, S. 105, 106.

837 *Kumlien/Modér*, in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), *IPE III*, 2009, S. 271, 279 Rn. 14.

838 Siehe im Bereich der individuellen Vereinbarungen (handlingsplan) bspw. *Stendahl*, *Förvaltningsrättslig tidskrift* 2008, S. 535, 554, sowie allgemein für Verwaltungsbeschlüsse *Sandblom*, *Kan man lita på förvaltningsbeslut?* (Frühling 2000), S. 11, sowie *Marcusson*, in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), *IPE V*, 2014, S. 631, 646 f., Rn. 24 f.

839 EGMR, Urteil v. 07.04.2009, Nr. 28426/06 (Mendel vs. Schweden).

840 Dank an Stephan Rixen für die Idee der Steuerung durch Normzurückhaltung (Workshop am 14.12.2009 im Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (nun Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik)).

841 *Erhag/Stendahl*, in: Vansteenkiste/Devetzi, et al. (Hrsg.), *Private partners in social insurance*, 2001, S. 149, 155; siehe hierzu auch oben S. 166.

nem gewissen Grad abdeckt. Tatsächlich ist der Abdeckungsgrad hoch (90 % im Jahr 1999); inzwischen besteht sogar fast eine vollständige Abdeckung. Die Versicherungsleistungen waren zunächst auf Versicherungsmitglieder beschränkt, inzwischen werden aber auch Leistungen für Erwerbstätige, die kein Mitglied einer Kasse sind (kontant arbeitsmarktnadsstöd) erbracht.⁸⁴² So erhält gem. § 6 SpStr.1 ALF auch derjenige die Grundsicherung, der kein Mitglied einer Arbeitslosigkeitskasse ist.

(b) Zusammenhang mit den Weiterbildungsmaßnahmen

Von politischer Seite her ist die schwedische Arbeitslosenversicherung sehr stark mit arbeitsmarktfördernden Maßnahmen verknüpft, daher wird sie manchmal sogar „Anpassungsversicherung“ genannt.⁸⁴³ Von den Arbeitslosen wird erwartet, dass sie an Arbeitsförderungsmaßnahmen teilnehmen, um die Zeitspanne, die sie Versicherungsleistungen beziehen, abzukürzen.

Die arbeitsfördernden Maßnahmen sind dabei an die Leistungen der Arbeitslosenversicherung gekoppelt. Im Rahmen des für die Unterhaltsleistung einschlägigen § 9 ALF wird keine inhaltliche Verbindung zur Bewilligung des Unterhalts hergestellt. Eine Verbindung zu den arbeitsmarktpolitischen Programmen besteht lediglich darin, dass gem. §§ 43 ff. ALF ein Ausschluss von der Zahlung der Arbeitslosenunterstützung für bestimmte begrenzte Zeiträume (5, 10 oder 45 Tage) möglich ist. In Bezug auf die sog. Arbeitsmarktausbildung kommt ein Ausschluss gem. § 43a Abs. 1 Nr. 3 ALF in Frage, wenn der Leistungsempfänger eine Anweisung zu einem arbeitsmarktpolitischen Programm ohne akzeptablen Grund ablehnt oder gem. § 43b Abs. 1 Nr. 3 ALF ein arbeitsmarktpolitisches Programm ohne akzeptablen Grund verlässt. Die Geltendmachung des Grundes ist gerichtlich überprüfbar und umfasst auch persönliche und nur für den Einzelnen geltende Gründe.⁸⁴⁴

Eine Erfüllung der Fristen für den Maximalanspruch von 300 Tagen Unterhalt durch die Teilnahme an einem arbeitsmarktpolitischen Programm und damit auch an Arbeitsmarktausbildung ist nicht (mehr) möglich.⁸⁴⁵ Dies wird in Bezug auf das arbeitsmarkt-

842 Zur früheren Beschränkung siehe *Baek*, Restrukturierung der Sozialen Sicherungssysteme in den Postfordistischen Gesellschaftsformationen, 2010, S. 214.

843 *Erhag/Stendahl*, in: Vansteenkiste/Devetzi, et al. (Hrsg.), *Private partners in social insurance*, 2001, S. 149, 156.

844 Für ein frühes Beispiel, in dem die Gesamtsituation des Leistungsempfängers beurteilt wurde siehe Försäkringsöverdomstolen 1991:8. Neuere Rechtsprechung findet sich nur zu einem Ausschluss bei der Ablehnung von Arbeitsangeboten (siehe bspw. RÅ 2004 ref. 73. Das Regeringsrättens årsbok (RÅ) ist die Entscheidungssammlung des höchsten Verwaltungsgerichts in Schweden in seiner früheren Form (heute: Höchster Gerichtshof), nicht aber zu Fällen des Ausschlusses bei der Ablehnung von Anweisungen zu arbeitsmarktpolitischen Programmen. Hier bleibt nur zu vermuten, dass eine Ablehnung der Anweisungen zu arbeitsmarktpolitischen Programmen aufgrund der Abstimmung mit dem Leistungsempfänger und der Verknüpfung der Programme mit einer Unterhaltsleistung selten vorkommt. Diese Vermutung wird auch gestützt durch die Tatsache, dass keine öffentliche Diskussion zu diesem Thema ersichtlich ist.

845 Siehe auch *Clasen/Viebrock*, Das Genter System der Arbeitslosenversicherung im Zeitalter von Aktivierung und Individualisierung, Eine Transparenzstudie am Beispiel Schwedens und Dänemarks, 2005, S. 29.

politische Programm zur Gewerbebegründung ausdrücklich in § 14 Nr. 2 ALF festgelegt, gilt aber auch für alle anderen arbeitsmarktpolitischen Programme, bei denen die Annahme einer Erwerbstätigkeit fern liegt.

(c) Indirekte Förderung in der Arbeitslosenversicherung?

Außerdem werden Weiterbildungsmaßnahmen in der Arbeitslosenversicherung indirekt gefördert, wenn Arbeitslosenunterstützung gezahlt wird, während sich der Leistungsempfänger in Ausbildung befindet. Grundsätzlich hat der Arbeitssuchende gem. § 10 Nr. 1 ALF, §§ 14-16 der Verordnung über die Arbeitslosenversicherung (ALFFo)⁸⁴⁶ (auch) Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung, wenn der Arbeitssuchende „an Ausbildung teilnimmt“. Jedoch wird der Anspruch eingeschränkt. Insbesondere bestimmen die §§ 15, 16 ALFFo, dass der Arbeitssuchende keine Arbeitslosenunterstützung bekommt, wenn er die frühere Arbeitsstelle wegen der Ausbildung verlassen hat (§ 15 Abs. 1 Nr. 1, § 16 Abs. 1 Nr. 1 ALFFo), wenn die Ausbildung den Arbeitssuchenden daran hindert, eine Vollzeitstelle zu suchen oder anzunehmen (§ 15 Abs. 1 Nr. 2, § 16 Abs. 1 Nr. 2 ALFFo), und wenn der die Leistung Beantragende unter Inanspruchnahme von Studienförderung studiert (§ 15 Abs. 1 Nr. 3, § 16 Abs. 1 Nr. 3 ALFFo). Jedoch ist der Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung gem. § 18 Abs. 1 ALFFo unabhängig von diesen Anforderungen, wenn es sich bei der Ausbildung um eine Arbeitsmarktausbildung innerhalb des regulären Bildungswesens handelt. Damit unterstützt die Arbeitslosenversicherung auch eine Teilnahme an Bildungsmaßnahmen mit dem Ziel der beruflichen Weiterbildung, indem während der Teilnahme an der Bildungsmaßnahme Arbeitslosenunterhalt gezahlt wird. Jedoch findet damit nur indirekt eine Förderung der Bildungsmaßnahme statt, da die entsprechenden Paragraphen zwar ein positives Regel-Ausnahme-Verhältnis begründen, aufgrund der umfassenden Einschränkungen in vielen Fällen tatsächlich jedoch kein Arbeitslosenunterhalt gezahlt wird.

Fraglich ist außerdem, ob es sich überhaupt um eine staatliche Leistung handelt, da die Arbeitslosenkassen in Schweden zwar eine öffentlich-rechtliche Grundlage haben, aber unabhängig und privat organisiert sind. Dies hängt davon ab, ob man auf den rechtlichen Status der Leistung oder die theoretische Herkunft des Geldes abstellt. Jedoch überwiegen in Schweden die Beitragssätze der Versicherungsnehmer der Arbeitslosenversicherung die Zuschüsse des Staates. Daher handelt es sich bei der Zahlung von Unterhalt im Rahmen der Arbeitslosenversicherung gerade nicht um eine staatliche Leistung, deren Zweck besonders gesichert werden müsste.

(3) Förderung durch Unterhaltsleistungen: Aktivitätsunterhalt

Der Teilnehmer an einer Arbeitsmarktausbildung erhält Unterhalt in Form des sog. Aktivitätsunterhalts⁸⁴⁷ gem. § 4 S. 1 Nr. 3 der Verordnung über den Aktivitätsunterhalt

846 Förordning om arbetslöshetsförsäkring, SFS 1997:835.

847 Im Originalwortlaut: „Aktivitetsstöd“.

(1996:1100).⁸⁴⁸ Dabei speist sich der Aktivitätsunterhalt gerade nicht aus der Arbeitslosenversicherung, wie § 10 S. 1 Nr. 1 ALF explizit klarstellt. Teilnehmende an Arbeitsmarktausbildungsmaßnahmen erhalten also gerade kein aus der Arbeitslosenversicherung stammendes Arbeitslosigkeitsgeld, sondern so genannten steuerfinanzierten „Aktivitätsunterhalt“.

Der Inhalt der Geldleistung orientiert sich aber trotz dieser Trennung an dem Anspruch des jeweiligen Leistungsempfängers aus der Arbeitslosenversicherung und stellt damit eine Verbindung zur Arbeitslosenversicherung her. Nach § 5 Abs. 1 der Verordnung (1996:1100) erhält der Teilnehmer, soweit er (noch) zum Bezug von Arbeitslosigkeitsgeld berechtigt wäre, den genau diesem Betrag entsprechenden Unterhalt, jedoch mindestens 365 SEK am Tag. Dasselbe gilt gem. § 5 Abs. 1 der Verordnung (1996:1100) auch, wenn die Leistungsempfänger nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung über die Job- und Entwicklungsgarantie (2007:414)⁸⁴⁹, also aufgrund von Betreuungspflichten für minderjährige Kinder zur Programm der Job- und Entwicklungsgarantie zugewiesen wurden, aber grundsätzlich noch zum Bezug von Arbeitslosigkeitsgeld berechtigt sind.

§ 5 Abs. 3 der Verordnung (1996:1100) schließlich bestimmt, dass mit Auszahlung von Aktivitätsunterhalt jeder Tag, an dem der Leistungsempfänger Aktivitätsunterhalt bezieht, mit einem Tag Arbeitslosigkeitsgeld gleichgestellt wird. Das bedeutet, dass ein „Verbrauch“ der Berechnungstage auch durch die Auszahlung des Aktivitätsunterhalts stattfindet.

bb) Leistungen für „Langzeitarbeitslose“

(1) Förderung der Weiterbildungsmaßnahme als Aktivität in der Job- und Entwicklungsgarantie

Eine Arbeitsmarktausbildung kann auch im Zuge der Teilnahme an dem speziellen Programm der Job- und Entwicklungsgarantie, das für von Langzeitarbeitslosigkeit Betroffene und Bedrohte konzipiert wurde, zugewiesen werden, § 6 Abs. 1 der Verordnung über die Job- und Entwicklungsgarantie (2007:414) i. V. m. § 1 Nr. 1 der Verordnung über arbeitsmarktpolitische Programme (2000:634).⁸⁵⁰ Darüber hinaus darf

848 Früher wurde für Teilnehmer der Arbeitsmarktausbildung ein sogenanntes Studiendarlehen (Studielån) ausgeschüttet (siehe das Gesetz über besondere Studiendarlehen für diejenigen, die an einer Arbeitsmarktausbildung teilnehmen (Lag om särskilt studielån för den som genomgår arbetsmarknadsutbildning), SFS 1993:719, aufgehoben am 01.01.1995), wobei das Wort aber insofern irreführend war, als es sich nicht um ein Darlehen handelte.

849 S. o. Fn. 189.

850 Weiterbildungsmaßnahmen konnten zuvor auch im Rahmen der sog. Aktivitätsgarantie (aktivitetsgaranti) erbracht werden. Dabei handelte es sich um ein arbeitsmarktpolitisches Handlungsprogramm, das einen Rahmen für alle „arbeitsmarktpolitischen“ Maßnahmen, also alle Maßnahmen zur Arbeitsförderung bildete. Entsprechend wurde in § 1 Nr. 1 der Verordnung auch die sog. Arbeitsmarktausbildung, also die Weiterbildungsmaßnahmen als von diesem Programm umfasst beschrieben. Inzwischen wurde das Programm von der sog. Job- und Entwicklungsgarantie ersetzt. Zu einer sozialwissenschaftlichen Evaluation des gesamten Arbeitsmarktprogramms siehe Delan-

der dem Programm Zugewiesene gem. § 6 Abs. 1 i. V. m. § 11 der Verordnung (2007:414) auch an der sog. Mangelberufsausbildung teilnehmen. Diese umfasst berufsbezogene Weiterbildungsmaßnahmen an den Volkshochschulen mit einer Laufzeit von höchstens 24 Monaten, die es dem Einzelnen erleichtern, eine Arbeitsstelle zu bekommen oder zu behalten und die einen sog. Mangelberuf betrifft (§ 11 der Verordnung (2007:414), also einen Beruf, in dem es eine hohe Anzahl unbesetzter Stellen gibt.

Für beide Maßnahmenarten muss der Leistungsberechtigte zunächst dem sog. Programm der Job- und Entwicklungsgarantie zugeordnet worden sein. Voraussetzung für die Zuweisung ist, dass bestimmte Merkmale festgestellt werden, die auf eine Langzeitarbeitslosigkeit hindeuten. Damit hat der schwedische Gesetzgeber bestimmte Risikogruppen definiert. Gem. § 5 Abs. 1 der Verordnung (2007:414) kann diesem Programm zugewiesen werden, wer

1. 300 Tage Arbeitslosigkeitserstattung bezogen hat (im Wortlaut: „300 Anspruchstage verbraucht hat“) und keine neuen Anspruchstage erworben hat,
2. alleinstehend ist und ganz oder teilweise eigene Kinder unter 18 Jahren zu Hause erzieht und 75 Anspruchstage in einer Zeit verbraucht hat, in der Teilzeitarbeit angemeldet oder ausgeführt wurde,
3. keine Arbeitslosigkeitserstattung bekommen hat, aber 14 Monate arbeitslos und beim Arbeitsvermittlungsamt gemeldet war oder an einem arbeitsmarktpolitischen Programm teilgenommen hat,
4. 15 Monate an der Jobgarantie für Jugendliche teilgenommen hat, wenn die Zuweisung direkt nach der Teilnahme an der Jobgarantie für Jugendliche stattfindet,
5. zu einer Gefängnisstrafe verurteilt wurde und wem Freigang gewährt wurde, oder
6. an Maßnahmen nach dem Gesetz über Etablierungsmaßnahmen für bestimmte neu-angekommene Einwanderer teilgenommen hat und der Zeitraum des sog. Etablierungsplans abgelaufen ist.

Mit diesen Voraussetzungen werden typisierte Handlungsprogramme für Menschen geschaffen, die seit über einem Jahr arbeitslos sind (Nr. 1 und 3), die Kinderbetreuung leisten (Nr. 2), als junge Arbeitnehmer besondere Unterstützung brauchen (Nr. 4) oder aufgrund sozialer Schwierigkeiten besondere Rehabilitation benötigen (Nr. 5) und als Einwanderer besondere Unterstützung brauchen (Nr. 6). In Bezug auf die typisierten Gruppen handelt es sich um Leistungen für „echte“ Langzeitarbeitslose, die tatsächlich bereits länger als ein Jahr arbeitslos sind, aber auch für „unechte“ Langzeitarbeitslose, die aufgrund anderer Vermittlungshindernisse als für den Arbeitsmarkt problematische Arbeitnehmer eingestuft werden.⁸⁵¹

der/Månsson, WSB discussion paper 2007, S. 1 und, noch im Zuge der Einführung, *Forslund/Fröberg, et al.*, IFAU Report 2004:4.

851 Siehe zu der Unterscheidung zwischen „echten“ und „unechten“ Langzeitarbeitslosen auch unten S. 199.

Die Zuweisung zu einer Arbeitsmarktausbildung findet dann gem. § 6 der Verordnung über die Job- und Entwicklungsgarantie (2007:414) statt. Dabei kann der Leistungsempfänger gem. § 6 Abs. 1 der Verordnung (2007:414) i. V. m. § 1 der Verordnung über arbeitsmarktpolitische Programme (2000:634) den dortigen Maßnahmen oder gem. § 6 Abs. 2 i. V. m. § 11 der Verordnung (2007:414) einer Mangelberufsausbildung zugewiesen werden. Die Zuweisung stellt ebenfalls einen begünstigenden Verwaltungsbeschluss dar, da mit ihr Unterhaltszahlungen und die Zuweisung zu fördernden Maßnahmen verbunden sind. Die Rahmenbedingungen und der mögliche Inhalt der Maßnahme entsprechen der Maßnahme für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte, da auch formal zu der gleichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zugewiesen wird. Bei Missverhalten des Leistungsberechtigten, aber auch aufgrund anderer besonderer Gründe, kann die Zuweisung wieder zurückgenommen werden.⁸⁵²

Auch in Schweden hängt die Zuweisung zu einer Arbeitsmarktausbildung von der Beurteilung des Sachbearbeiters ab. Dabei ist im Rahmen der Job- und Entwicklungsgarantie vorgesehen, dass in den ersten 150 Anspruchstagen hauptsächlich vermittlungsnahе Aktivitäten zugewiesen werden.⁸⁵³ Eine Arbeitsmarktausbildung wird meist in der 2. Zeitphase ab dem 151. Anspruchstag, seit einiger Zeit aber auch in der dritten Phase ab 451 Anspruchstagen zugewiesen.⁸⁵⁴ Das Arbeitsvermittlungsamt kann die Zuweisung von seiner Beurteilung abhängig machen, ob die Zuweisung zu einer Arbeitsmarktausbildung arbeitsmarktpolitisch sinnvoll ist.⁸⁵⁵ Einfluss auf die Entscheidung hat aber auch, dass das Arbeitsvermittlungsamt in Bezug auf die aktivierenden Maßnahmen, die nicht die reine Arbeitsvermittlung betreffen, an ein Budget gebunden ist.⁸⁵⁶ Dieser Beurteilungsspielraum gilt aber nicht, wenn die Vermittlung des Teilnehmers an der Job- und Entwicklungsgarantie durch eine private Vermittlungsagentur stattfindet. Die Möglichkeit einer Zuweisung zur Arbeitsmarktausbildung besteht für den privaten Vermittler gerade nicht.⁸⁵⁷

(2) Förderung durch Unterhaltsleistungen: Aktivitätsunterhalt

Der Aktivitätsunterhalt nach Ablauf des Arbeitslosengeldes wird nach § 4 Nr. 1 der Verordnung über den Aktivitätsunterhalt (1996:1100) auch gezahlt, wenn der Leistungsempfänger dem Programm der Job- und Entwicklungsgarantie zugeteilt ist.⁸⁵⁸ Die Zahlung von Aktivitätsunterhalt kommt auch noch in anderen Fällen in Betracht, jedoch kann nur in den genannten Fällen der Unterhalt mit der Teilnahme an einer

852 Siehe § 15 Abs. 1 der Verordnung über die Job- und Entwicklungsgarantie (2010:197), für ein Beispiel (noch nach alter Rechtslage) siehe Kammarrätten i Jönköping, dom nr. 2098-12.

853 Siehe die Übersichtstabelle in *Liljeberg/Martinson, et al.*, Jobb- och utvecklingsgarantin, Vilka deltar, vad gör de och vart leder det?, 2013, S. 6.

854 A. a. O., S. 6 und 30.

855 A. a. O., S. 25.

856 Siehe a. a. O., S. 6, im Rahmen der Erklärung der Tabelle.

857 Siehe *Harkman/Mikkonen, et al.*, En utvärdering av kompletterande aktörer inom jobb- och utvecklingsgarantin, 2010, S. 4; *Liljeberg/Martinson, et al.*, a. a. O., S. 46.

858 Zu den Voraussetzungen für eine Zuweisung siehe oben S. 177.

Weiterbildungsmaßnahme zusammenfallen, da nur im Rahmen dieser Programme Weiterbildungsmaßnahmen zugewiesen werden können.

Der Inhalt des Aktivitätsunterhalts richtet sich wie dargestellt⁸⁵⁹ danach, ob der Leistungsempfänger berechtigt ist, einkommensbasiertes Arbeitslosigkeitsgeld zu beziehen. Die Langzeitarbeitslosen sind meist nicht zum Bezug von einkommensbasiertem Arbeitslosigkeitsgeld berechtigt, da der Bezug von Arbeitslosigkeitsgeld gem. § 22 Abs. 1 ALF auf die Höchstdauer von 300 Tagen, bzw. bei Eltern mit minderjährigen Kindern auf die Höchstdauer von 450 Tagen begrenzt ist. Stattdessen kann sich die Berechnung des Aktivitätsunterhalts auf zwei mögliche Grundlagen stützen: Entweder der Unterhalt bezieht sich gem. § 5 Abs. 2 der Verordnung über den Aktivitätsunterhalt (1996:1100) auf 65% des Tagesverdienstes, der dem zuletzt gezahlten Arbeitslosigkeitsgeld zu Grunde lag. Die ausdrücklich festgelegte absolute Untergrenze des Tagesverdienstes beträgt auch in diesem Fall 365 SEK, was derzeit ungefähr 39,77 € entspricht.⁸⁶⁰ Wer dagegen niemals zum Bezug von Arbeitslosigkeitsgeld nach der Arbeitslosigkeitsversicherung berechtigt war, erhält gem. § 5a der Verordnung Aktivitätsunterhalt in Höhe von 223 SEK pro Tag.⁸⁶¹ In dem (zusätzlichen) Fall, dass der Empfänger an der Job- und Entwicklungsgarantie teilnimmt, ist die Unterhaltszahlung nach § 5a Abs. 2 auf eine Dauer von höchstens 450 Tagen begrenzt. Gemeinsam ist beiden Berechnungsgrundlagen, dass der Aktivitätsunterhalt gem. § 6 der Verordnung nach „Aktivitätstagen“, also nach Arbeitstagen berechnet wird. Damit wird der Aktivitätsunterhalt nicht als soziale Unterhaltsleistung, sondern als „Aktivitätslohn“ konstruiert. Angerechnet werden lediglich andere staatliche Leistungen, die der Leistungsempfänger erhält (§§ 11-14 der Verordnung). Das Vermögen des Leistungsempfängers oder Einkommen oder Vermögen des Partners einer Unterhaltsgemeinschaft wird im Gegensatz zu der in Deutschland geltenden Regelung gem. § 19 Abs. 3 SGB II nicht angerechnet.

cc) Förderung für Einwanderer

(1) Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen im Rahmen von sogenannten Etablierungsmaßnahmen

Eine gesonderte Förderung von Bildungsmaßnahmen für Einwanderer sieht in Schweden die Verordnung für Orientierung in der Gesellschaft für bestimmte neuangekommene Einwanderer (2010:1138)⁸⁶² vor. § 3 der Verordnung (2010:1138) enthält die Inhalte der Maßnahmen, die jedoch gerade nicht auf eine berufliche Weiterbildung der Einwanderer ausgerichtet sind.⁸⁶³

859 S. o. S. 175.

860 Umrechnung zuletzt durchgeführt am 16.04.2016.

861 Das entspricht ca. 24,30 €, Umrechnung zuletzt durchgeführt am 16.04.2016.

862 Förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, SFS 2010:1138.

863 Die Orientierungskurse sollen vielmehr folgende Inhalte umfassen: Ankunft in Schweden; Wohnen in Schweden; Alltagsversorgung in Schweden; individuelle Rechte und Pflichten; Familiengründung und das Leben mit Kindern in Schweden; Beteiligungsmöglichkeiten; Gesundheitsversorgung; Altwerden in Schweden (siehe § 3 Abs. 1 Nr. 1-8 der Verordnung (2010:1138).

Eine Förderung durch das Arbeitsvermittlungsamt ist aber im Rahmen des Gesetzes über Etablierungsmaßnahmen für bestimmte neuangekommene Einwanderer (2010:197) und der Verordnung über Etablierungsvereinbarungen und Etablierungsmaßnahmen für bestimmte neuangekommene Einwanderer (2010:409) möglich.⁸⁶⁴ Die Maßnahmen sind für alle Neuangekommenen zugänglich, die zwischen 20 und 65 Jahre alt sind und einen Aufenthaltstitel erhalten haben (§ 2 des Gesetzes (2010:197)). Teil der Etablierungsmaßnahmen können gem. § 7 Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzes (2010:197) insbesondere auch Maßnahmen sein, die die Eingliederung des Neuangekommenen im Arbeitsleben erleichtern und beschleunigen. Hierzu gehören teilweise auch die typischen Maßnahmen der Arbeitsmarktausbildung. Dies ergibt sich zwar nicht ausdrücklich aus der gesetzlichen Regelung. Der weite Wortlaut lässt die Einbeziehung von Maßnahmen der Arbeitsmarktausbildung und anderer Weiterbildungsmaßnahmen aber zu und wird vom Arbeitsvermittlungsamt auch praktiziert.⁸⁶⁵ Der Verbleib in den Programmen im Rahmen der Etablierungsmaßnahmen soll grundsätzlich höchstens 24 Monate betragen (§ 8 Abs. 1 des Gesetzes (2010:197)).

Nach Ablauf der Zeit im Rahmen dieser sog. Etablierungsmaßnahmen werden Einwanderer darüber hinaus jedoch in das allgemeine System integriert, sobald sie einen Aufenthaltstitel erhalten haben und einer Gemeinde zugewiesen wurden. Weder die Verordnung über arbeitsmarktpolitische Programme (2000:634) und die Verordnung über die Job- und Entwicklungsgarantie (2007:414), noch das Sozialdienstgesetz (2001:453 - SoL)⁸⁶⁶ enthalten Voraussetzungen oder Ausnahmen, die Einwanderer und Staatsbürger anderer Länder ausschließen.⁸⁶⁷ Eine ausdrückliche Zuweisung von Einwanderern zu den allgemeinen Regelungen findet sich in § 5 Abs. 1 Nr. 6 der Verordnung (2007:414).

(2) Unterhaltsleistungen während der Teilnahme an Etablierungsmaßnahmen

Während der Teilnahme an Etablierungsmaßnahmen, die wie gerade dargestellt auch Weiterbildungsmaßnahmen umfassen können, erhalten die Teilnehmer gem. § 15 des Gesetzes (2010:197) i. V. m. Kap. 2 § 2 der Verordnung über die Leistungen für neuangekommene Einwanderer (2010:407)⁸⁶⁸ eine Unterhaltsleistung und unter bestimmten Voraussetzungen auch verschiedene Zuschläge (bspw. Wohngeld).

864 Die Zuständigkeit des Arbeitsvermittlungsamts ergibt sich dabei aus §§ 6, 6a der Verordnung mit den Weisungen für das Arbeitsvermittlungsamt (2007:1030).

865 Hierzu und zur Häufigkeit der Zuweisung von Arbeitsmarktausbildungsmaßnahmen siehe Arbeitsförmedlingen, Arbetsförmedlingens Återrapportering 2012, Etablering av vissa nyanlända - analys av genomförandet, 15.06.2012, S. 22 ff.

866 Socialtjänstlag, SFS 2001:453, offiziell abgekürzt SoL.

867 Im Einzelnen finden sich die allgemein formulierten individuellen Voraussetzungen und Ausnahmen in: §§ 8, 9 der Verordnung (2000:634); Kap. 4 § 1 SoL.

868 Förordning om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

b) Subjektförderung außerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts

aa) Leistungen für Teilnehmer mit niedrigem Einkommen

(1) Leistungen der Studienförderung

Außerhalb des Systems der Arbeitsförderung ist eine Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen durch eine Förderung des Einzelnen insbesondere über die sog. Studienförderung (studiestöd) nach dem sog. Studienförderungsgesetz⁸⁶⁹ (1999:1395) und der sog. Studienförderungsverordnung⁸⁷⁰ (2000:655) möglich. Dabei ist zwischen Studienhilfe und Studienmitteln zu unterscheiden, wie Kap. 1 § 1 und die Gliederung des Gesetzes (1999:1395) zeigen.

(a) Studienhilfe

Die sog. Studienhilfe (Kap. 2 des Gesetzes (1999:1395)) wird nur in den allerseltensten Fällen zur Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen geeignet sein, weil Studienhilfe nur im Alter zwischen 16 und 20 Jahren beantragt werden kann, Kap. 2 § 3 des Gesetzes (1999:1395). Es handelt sich daher wohl in fast allen Fällen um eine Förderung der Erstausbildung. Vergleichbares Gegenstück in Deutschland ist das sog. Schüler-BAföG gem. § 10, 12 BAföG.

(b) Studienmittel

Gem. Kap. 3 § 2 Abs. 1 des Gesetzes (1999:1395) erhalten diejenigen, die an den hierfür bestimmten Lehrinrichtungen studieren und an den zugewiesenen Ausbildungen teilnehmen, die sog. Studienmittel. Die Studienmittel enthalten gem. Kap 3 § 1 des Gesetzes (1999:1395) wie das deutsche BAföG einen Zuschuss-(studiebidrag) und einen Darlehensteil (studielån).

Die Leistung soll ein finanzielles Defizit korrigieren. Die Leistung ist aber im Gegensatz zu den deutschen Leistungen des BAföG nicht vom Einkommen der Eltern abhängig, sondern nur vom Einkommen des Leistungsempfängers. Aus diesem Grund berücksichtigen die Kap. 3 §§ 16-22 des Gesetzes (1999:1395) nur die Kapitaleinkünfte des Antragstellers, rechnen das Vermögen darüber hinaus aber nicht an.⁸⁷¹ Das bedeutet, dass ein finanzielles Defizit nur in Bezug auf das aktuelle Einkommen des Antragstellers, nicht aber in Bezug auf die allgemeine Vermögenslage – oder gar die Vermögenslage der Eltern – ausgeglichen wird. Die Studienhilfeverordnung enthält auch keine dem BAföG entsprechende Altersgrenze. Der Bezug von Fördermitteln⁸⁷² ist lediglich auf Studierende unter 56 Jahren begrenzt (Kap. 3 § 3 des Gesetzes (1999:1395)). Zusätzlich wird ab dem Alter von 47 Jahren die mögliche Förderungshöchstdauer reduziert

869 Studiestödslag, SFS 1999:1395.

870 Studiestödsförordning, SFS 2000:655

871 Zur Anrechnung der Kapitaleinkünfte siehe Kap. 3 § 19 des Gesetzes (1999:1395).

872 Förderungsmittel in Form von Zuschüssen können im Gegensatz zu Darlehen auch nach dieser Grenze erbracht werden, soweit die Regierung dies entsprechend regelt, Kap. 3 § 3 S. 2 des Gesetzes (1999:1395).

(Kap. 3 § 9 Abs. 1 und 4 des Gesetzes (1999:1395)). Damit findet im Gegensatz zu Deutschland zwar eine Altersbeschränkung, aber keine Beschränkung auf eine Erstausbildung statt.

Die Kurse und Bildungsmaßnahmen, für die Studienmittel beantragt werden können, werden in Beilage A und B der Studienförderungsverordnung (2000:655) festgelegt. Aufgrund der sehr geringen Mindestzeitdauer einer möglichen Förderung (drei Wochen, siehe Kap. 3 § 5 des Gesetzes (1999:1395)) können auch Weiterbildungsmaßnahmen durch Studienmittel finanziert werden, während in Deutschland nur Schuljahre oder Studienhalbjahre gefördert werden, § 2 Abs. 5 S. 1 BAföG. In Bezug auf den Darlehensteil berücksichtigt das Gesetz auch bei der Rückzahlung soziale Gesichtspunkte. So kann der Rückzahlungsbetrag bei Abhängigkeit von Unterstützungsleistungen auf einen geringen Betrag gesetzt oder die Rückzahlung ausgesetzt werden.⁸⁷³

(2) Leistungen bei finanziellem Defizit: Studienförderung bei Teilnahme an sog. Kunst- und Kulturausbildungen und bestimmten anderen Ausbildungen

Eine Förderung von Weiterbildung für Teilnehmer mit finanziellem Defizit ist auch bei der Teilnahme an sog. Kunst- und Kulturausbildungen und bestimmten anderen Ausbildungen möglich. Die Verordnung über staatliche Förderung für Kunst-, Kultur- und gewisse andere Ausbildungen (2013:871)⁸⁷⁴ umfasst zwar staatlich beaufsichtigte und teilweise auch staatlich finanzierte Maßnahmen, diese stehen jedoch außerhalb des allgemeinen öffentlichen Bildungssystems. Diese Maßnahmen enthalten nun auch die zuvor vom Schulwerk betreuten sog. „Komplettierenden Ausbildungen“, die einem ähnlichen Regime folgten.⁸⁷⁵ Dabei koppelt die Verordnung (2013:871) die individuelle Förderung per Studienförderung an die Akkreditierung der Weiterbildungsträger innerhalb des Systems, indem gem. § 26 der Verordnung (2013:871) bei Erfüllung der inhaltlichen Anforderungen an die Bildungsmaßnahmen die Studienförderungsverordnung für anwendbar erklärt wird. Die personellen Anforderungen entsprechen daher den im Studienförderungsgesetz (1999:1395) und der Studienförderungsverordnung (2000:655) festgelegten Voraussetzungen.⁸⁷⁶ In der Studienförderungsverordnung (2000:655) selbst werden die Kunst- und Kulturausbildungen und gewisse andere Ausbildungen in der Beilage zur Verordnung, Abschnitt A 2 oder B 1 zu Bildungsmaßnahmen erklärt, die zum Bezug von Studienmitteln berechtigen. Damit entspricht die individuelle Zielsetzung der Zielsetzung der Studienmittel.

873 Siehe beispielsweise das Urteil des Kammarrätten i Jönköping, DOM Mål nr. 3931-11.

874 Förordning om statligt stöd för konst- och kulturutbildningar och vissa andra utbildningar, SFS 2013:871.

875 Und noch folgen, soweit die Übergangsfristen für bereits laufende Maßnahmen noch der Verordnung über die staatliche Unterstützung komplettierender Ausbildungen [Förordning om statligt stöd för kompletterande utbildningar (2000:521)] folgen. Die weiteren Ausbildungsmöglichkeiten, die in der Verordnung für komplettierende Ausbildungen enthalten waren, wurden in das System der Berufshochschule integriert.

876 So werden hiermit z. B. die Alterseinschränkungen für den Bezug von finanziellen Mitteln übernommen.

In Bezug auf die förderberechtigten Maßnahmen verlangt § 26 i. V. m. § 4 der Verordnung (2013:871), dass es sich entweder um eine Ausbildung handelt, die auf eine Hochschulausbildung, die zu einer künstlerischen Prüfung führt, vorbereitet (§ 4 Nr. 1), um eine Ausbildung, die dazu beiträgt, im künstlerischen oder kulturellen Bereich qualifiziertes berufliches Wissen zu entwickeln (§ 4 Nr. 2), oder um eine Ausbildung, die die Bewahrung oder Weiterentwicklung des kulturellen Erbes bezweckt (§ 4 Nr. 3). Die Vorbereitung auf eine Hochschulausbildung stellt noch Ergänzungen zur Grundausbildung und damit keine berufliche Weiterbildung im Sinne der Untersuchung dar, während die unter Nr. 2 und Nr. 3 genannten Maßnahmen durchaus solche Weiterbildungsmaßnahmen sein können. Die Verordnung soll auch aufgrund der Ergänzungsfunktion sicherstellen, dass auch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, die aufgrund der besonderen kulturellen Ausrichtung außerhalb des formellen Bildungssystems stattfinden, in den Genuss von staatlicher finanzieller Förderung und Förderung durch Nachfragefinanzierung kommen.

(3) Leistungen durch Anweisung von Weiterbildungsmaßnahmen durch Kommunen

Eine Förderung von Leistungsempfängern zur Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen ist auch durch die Kommunen möglich. Aufgrund der Empfehlungen ihrer Arbeitsmarkt-Ausschüsse haben manche Kommunen in Schweden eigene kommunale Arbeitsmarkteinheiten geschaffen, die sich um Organisation und Bereitstellung von Maßnahmen der Arbeitsförderung kümmern. In diesem Rahmen stellen die Kommunen teilweise auch Maßnahmen aus eigenen Mitteln bereit. Über Organisation und nähere Regelung der Bereitstellung lässt sich aber keine übergreifende Aussage machen, da die Kommunen die einzelnen Tätigkeiten je nach aktueller und lokaler Problemlage entwickelt und organisiert haben.⁸⁷⁷ Die Unterschiede entstehen, weil die Gemeinden von den Steuereinkünften ihrer Einwohner abhängig sind und gleichzeitig für die Kosten der Sozialhilfe und anderer Sozialdienste aufkommen.⁸⁷⁸ Aus dem Zusammenhang mit der Sozialhilfelasst sich lediglich ableiten, dass auch die Maßnahmen der Kommunen auf Arbeitslose und finanziell Bedürftige ausgerichtet sind.

(a) Anweisung der Weiterbildungsmaßnahme

Durch den Staat finanzierte berufliche Weiterbildungsmaßnahmen können denjenigen, die nicht in eines der arbeitsmarktpolitischen Systeme fallen, auch auf Grundlage der lokalen Kompetenz der Kommunen für die lokale Arbeitsmarktpolitik und die Sozialhilfe angeboten und angewiesen werden. Die Kompetenz der Kommunen ergibt sich dabei aus der allgemeinen subsidiären Kompetenz für Angelegenheiten, die die Kommune

877 Siehe Sveriges Kommuner och landsting, *Kommunerna och arbetsmarknadspolitik*, 2011, S. 24.

878 Zur Motivlage der Kommunen siehe Sveriges Kommuner och landsting, *Kommunerna och arbetsmarknadspolitik*, 2011, S. 24 und *Lundin*, *Kommunerna och arbetsmarknadspolitik*, 2008, S. 8 f.

betreffen gem. Kap. 2 § 1 des Kommunalgesetzes (1991:900)⁸⁷⁹. Diese Kompetenz konkretisiert das Gesetz über Arbeitslosigkeitsausschüsse (1944:475)⁸⁸⁰ und das Gesetz über gewisse kommunale Zuständigkeiten (2009:47)⁸⁸¹.

Die Kommune als Sozialbehörde soll gem. Kap. 3 § 2 Abs. 2 S. 2 SoL das Recht des Einzelnen auf Arbeit und Ausbildung fördern. Insbesondere kann sie gem. Kap. 4 § 4 SoL verlangen, dass der Leistungsempfänger an einer sog. „kompetenzerhöhenden Maßnahme“ teilnimmt. Die Kommune bietet dem Leistungsempfänger die Maßnahme im Rahmen dieses Verlangens an bzw. weist diese zu. Dabei entscheidet sie selbst darüber, welchen Leistungsempfängern sie welche Maßnahmen anbietet.⁸⁸²

Vorrangig ist dem Leistungsempfänger gem. Kap. 4 § 4 S. 1 SoL dabei eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme anzubieten.⁸⁸³ Diese Subsidiarität der kommunalen Maßnahmen gilt auch für Ausbildungsmaßnahmen, da die Vorschrift nicht dazu dienen soll, die Finanzierungsverantwortung für Maßnahmen für Arbeitslose zu verschieben.⁸⁸⁴ Um eine Möglichkeit der Teilnahme und vor allem auch die gesicherte Finanzierung der Maßnahme zu gewährleisten, soll die Sozialbehörde gem. Kap. 4 § 4 S. 3 SoL die entsprechende Anweisung mit dem Arbeitsvermittlungsamt absprechen.

Maßnahmen der Kommune aus eigenen Mitteln⁸⁸⁵ kommen nur zum Einsatz, wenn sich keine für den Leistungsempfänger passende Maßnahme im System der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder im regulären Bildungssystem findet. Die Maßnahmen sind aufgrund der Ausrichtung auf Arbeitslose mit besonderer Problemlage (nämlich auf diejenigen, die Sozialhilfe beziehen) grundsätzlich eher niederschwellig gestaltet. Beispiele sind Programme zur Hilfe bei der Arbeitssuche, Praktika und arbeitsvorbereitende Maßnahmen.⁸⁸⁶ Daher wird es nicht allzu oft vorkommen, dass die Kommu-

879 Kommunallag, SFS 1991:900. Zu den grundsätzlichen Aufgaben der Kommunen siehe *Krage*, Einführung in das schwedische Kommunalrecht, 1990, S. 86 ff. (veraltet jedoch in Bezug auf die konkreten, durch einfache Gesetze zugewiesenen kommunalen Aufgaben).

880 Lag om arbetslöshetsnämnd, SFS 1944:475.

881 Lag om vissa kommunala befogenheter, SFS 2009:47. Das Gesetz dient dazu, die Kompetenzen der Kommunen in bestimmten Kompetenzbereichen zu erweitern, siehe Kap. 1 § 1 des Gesetzes.

882 Zur Bereitstellung der Maßnahmen siehe unten S. 260 f.

883 Die Möglichkeit der Zuweisung zu „kompetenzerhöhenden Maßnahmen“ sollte ohnehin nur dazu dienen, junge Arbeitnehmer dazu anzuhalten, ihren Bildungsweg möglichst schnell weiter zu verfolgen. Die Möglichkeit, Anforderungen an Sozialhilfeempfänger zu stellen, wurde von manchen Kommunen jedoch auf alle Leistungsempfänger angewandt (Socialstyrelsen, Hur tillämpas bestämmelsen i 4 kap. 4 § socialtjänstlagen?, Krav på praktik eller annan kompetenshöjande verksamhet för ungdomar med försörjningsstöd, Mai 2005, S. 8). Nach öffentlicher und organisationsinterner Kritik und Aufarbeitung dieser Praxis fand dann wahrscheinlich nur noch eine Anwendung der Vorschrift auf junge Arbeitnehmer bis zum Alter von 25 Jahren statt. Die Änderung des Wortlauts, die den Anwendungsbereich der Vorschrift auf alle Leistungsempfänger erweitert, erfolgte im Jahr 2013 (siehe hierzu auch prop. 2012/13:94).

884 Siehe ausdrücklich prop. 2012/13:94, S. 33.

885 Die Kommunen setzen in diesem Bereich tatsächlich Eigenmittel ein, soweit sie nicht auf Leistungen im System des Arbeitsvermittlungsamts zurückgreifen und mit dem Arbeitsvermittlungsamt kooperieren (siehe zur Kooperation unten S. 260).

886 Siehe zusammenfassend *Lundin*, Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken, 2008, S. 12 und *Salonen/Ulmestig*, Nedersta trappsteget, 2004, S. 83. Für einen Überblick über die verschiedenen Maß-

ne dem Einzelnen in diesem Rahmen eine Weiterbildungsmaßnahme im Sinn der vorliegenden Untersuchung anbietet. Entsprechende Maßnahmen existieren aber, beispielsweise mit Weiterbildung gekoppelte Praktika.⁸⁸⁷

(b) Unterhalt im Rahmen der Sozialhilfe durch die Kommunen

Während der Leistungsempfänger an einer Weiterbildungsmaßnahme teilnimmt, ist auch eine Unterhaltszahlung im Rahmen der kommunalen Systeme möglich. Auffangsystem für diejenigen Arbeitslosen und „Langzeitarbeitslosen“, die nicht oder nicht mehr in eines der zuvor dargestellten Systeme fallen, ist die kompetenzrechtlich den Kommunen zugewiesene Sozialhilfe nach dem Sozialdienstgesetz. Dabei gewährt die Behörde die sog. Versorgungsbeihilfe bedarfsorientiert (Kap. 4 §§ 1, 3 SoL). Eine Verbindung zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gibt es nur insofern, als die Sozialbehörde gem. Kap. 4 § 4 SoL verlangen kann, dass der Leistungsempfänger an einer sog. „kompetenzerhöhenden Maßnahme“ teilnimmt⁸⁸⁸ und daraufhin bei einer Weigerung des Leistungsempfängers die Zahlung der Versorgungsbeihilfe verweigern oder kürzen kann (Kap. 4 § 5 SoL). Ein Zusammenhang besteht also nur, wenn die Sozialbehörde eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme aktiv zur Bedingung für den Unterhaltsbezug macht.

bb) Subjektförderung im Steuerrecht

Auch in Schweden ist eine steuerrechtliche Subjektförderung von beruflicher Weiterbildung möglich. Steuerrechtliche Begünstigungen sollen in Schweden, wie auch in Deutschland, dazu dienen, Einkommen zu erwerben oder zu erhalten.⁸⁸⁹

Keine steuerrechtliche Förderung findet insofern statt, als die Unterhaltsleistung als Arbeitslosengeld, das aus der Arbeitslosenversicherung gezahlt wird, steuerpflichtig ist. Dies legt das Einkommensteuergesetz (1999:1229 - ISL)⁸⁹⁰ in Kap. 11 § 36 Nr. 1 auch ausdrücklich fest; im Übrigen gem. Nr. 2 ebenso für den sog. Aktivitätsunterhalt, der im Rahmen der Arbeitsmarktausbildung als Teil eines arbeitsmarktpolitischen Programms gezahlt wird. Damit sind beide Unterhaltsleistungen, die während der Teilnahme an einer Arbeitsmarktausbildung gezahlt werden können, steuerpflichtig. Anfang des Jahrtausends wurde zudem eine steuerrechtliche Förderung des sog. individuellen Kompetenzsparens, also steuerrechtliche Erleichterungen für an einen Weiterbildungszweck gebundene Kapitalanlagen, diskutiert,⁸⁹¹ jedoch nie umgesetzt.

Steuerrechtlich gefördert sind dagegen nach Kap. 8 § 5 Abs. 1 S. 1 ISL Stipendien, die ausschließlich der Ausbildung des Empfängers dienen, indem sie steuerfrei gestellt

nahmen und Inhalte der kommunalen Arbeitsmarktpolitik siehe auch Sveriges Kommuner och landsting, *En effektiv arbetsmarknadspolitik!*, 2007, S. 12 f. mit den Beispielen in Beilage 1.

887 Siehe *Lundin*, *Kommunerna och arbetsmarknadspolitik*, 2008, S. 12.

888 S. o. S. 184.

889 *Wiman*, in: Strömholm (Hrsg.), *Svensk rätt - en översikt*, 2001, S. 553, 559.

890 *Inkomstskattelag*, SFS 1999:1229.

891 Siehe nur das staatliche Gutachten *Individuellt kompetenssparande – en stimulans för det livslånga lärandet*, SOU 2000:51.

werden. Und auch die Studienzuschüsse und –darlehen⁸⁹² sandigem. Kap. 11 § 34 Abs. 2 S.1 ISL steuerfrei. Anderes gilt gem. Kap. 11 § 34 Abs. 1 Nr. 1 ISL bei Ausbildungsbeihilfen für die Doktorandenausbildung, die offensichtlich nicht mehr zur allgemeinen Weiter- und Ausbildung sondern als Lohn gerechnet wird. § 35 S. 1 Nr. 2 ISL fördert zudem steuerrechtlich die Unterbringungs- und Reisekosten von Teilnehmern eines arbeitsmarktpolitischen Programms, also auch von Teilnehmern an einer Arbeitsmarktausbildung.

Auch besondere typisierte Gruppen von Aus- und Weiterbildung – so Kurse für Menschen mit Behinderung (§ 34 S. 3 Nr. 1 Spstr. 1-3) und Alphabetisierungskurse für Samen, also einer landestypischen kulturellen Minderheit (§ 34 S. 3 Nr. 2), kommen in den Genuss einer steuerrechtlichen Begünstigung.

Außerdem sind nach Kap. 10 § 4 Abs. 1 Nr. 1 ISL Zinsen für Schulden für Ausbildungsdarlehen nicht zur Einkommensart „Dienst“ zu rechnen. Das bedeutet, dass nicht angenommen wird, dass die Ausgaben einer gewerblichen Tätigkeit oder kapitalgeneigten Vermögensverwaltung zugeordnet werden, siehe Kap. 10 § 1 ISL. Hier findet eine beiderseitige Begünstigung von Ausbildungsdarlehen statt.

Zudem erstreckt sich die Einkommensteuer nicht auf bestimmte finanzielle Begünstigungen, die in einer Ausbildung oder der Finanzierung einer Ausbildung bestehen. Dies ist dann der Fall, wenn die Ausbildung von wesentlicher Bedeutung dafür ist, dass der Steuerpflichtige seine Erwerbstätigkeit fortsetzen kann und der Steuerpflichtige aufgrund von Umstrukturierungen oder Betriebsschließungen bei seinem Arbeitgeber von Arbeitslosigkeit bedroht ist (Kap. 11 § 17 Abs. 1 und 2 ISL). Der dritte Absatz des Paragraphen schränkt die Begünstigung in denjenigen Fällen ein, in denen es sich um sehr kleine Unternehmen oder Einzelkaufleute handelt und bei denen ein dem Arbeitgeber persönlich nahe stehender Arbeitnehmer begünstigt wird, um Missbrauch zu verhindern. Entsprechend handelt es sich bei der Norm um eine ausdrückliche Begünstigung von Arbeitnehmern, die sich in einer von Arbeitslosigkeit bedrohten Situation befinden. Die Einschränkung zur Verhinderung von Missbrauch zeigt, dass tatsächlich eine individuelle Begünstigung der betroffenen Arbeitnehmer und nicht eine Förderung des einzelnen Arbeitgebers gewollt ist.

3. Objektfördernde Leistungen

a) Objektförderung innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts?

Eine Objektförderung innerhalb des Systems des Arbeitsvermittlungsamts gibt es in Schweden nicht. Die eventuell anwendbaren Subventionsbestimmungen, die sog. „Staatsbeiträge“, werden in gesonderten Verordnungen geregelt. Zudem erfolgt die direkte Finanzierung der Leistungserbringer im System des Arbeitsvermittlungsamts ohne Ausnahme in einem Vergabesystem.

⁸⁹² Siehe zur Studienförderung oben S. 181 f.

b) Objektförderung durch „Staatsbeiträge“

Als „Staatsbeiträge“ werden in Schweden finanzielle Zuwendungen vom Staat, also Subventionen, an verschiedene juristische Personen bezeichnet. Diese juristischen Personen können Teil der öffentlichen Verwaltung, wie die Departements oder die Kommunen, aber auch private Wohlfahrtsorganisationen oder andere Träger und Unternehmen sein. Die Staatsbeiträge dienen dabei als Subvention zur Organisation, zur Ausführung der Aufgabe oder als Anreizsubvention. Manche Beiträge müssen beantragt werden, während andere ohne Antrag zugeteilt werden.⁸⁹³ Mit den Verordnungen haben die Staatsbeiträge eine normative Grundlage, auf die sich der einzelne Subventionsempfänger auch berufen kann, da die Voraussetzungen der Normen voll überprüfbar sind.⁸⁹⁴ So hat das Höchste Verwaltungsgericht in Bezug auf die früher gewährten Staatsbeiträge an private Schulen entschieden, dass die Verordnung über freistehende (private) Schulen (1996:1206)⁸⁹⁵ eine zusätzliche finanzielle Förderung bei besonderen Bedarfssituationen vorsah und die Gemeinde daher auch zur Auszahlung verpflichtet war.⁸⁹⁶ Dogmatisch handelt es sich bei den Staatsbeiträgen nach allgemeiner Meinung um begünstigende Entscheidungen mit direkter Handlungsanweisung.⁸⁹⁷ Dabei soll die Entscheidung über die Leistung einer Weisung an die Behörde, die den Betrag auszuzahlen habe ähneln.⁸⁹⁸ Die Entscheidungen sind bindend, wenn die Entscheidung (also der begünstigende Bescheid) entsprechend formuliert ist und keinen deutlich formulierter Widerrufsvorbehalt enthält.⁸⁹⁹

Manche Staatsbeiträge sind Teil des sog. kommunalen Ausgleichssystems⁹⁰⁰, das einen Finanzausgleich zwischen reichen und armen Kommunen durchführt, während andere zwar auch Teil des Systems sind, aber keinen automatischen Ausgleich bezwecken, sondern als einen Anreiz darstellendes Steuerungsinstrument eingesetzt werden. Aufgrund der gesetzlichen Verankerung und der Entscheidungsmacht über die Bewilligung der jeweiligen Beiträge stellt die Vergabe der Staatsbeiträge ein hierarchisches Steuerungsinstrument dar. Dies zeigt auch die Bezeichnung der Staatsbeiträge zur konkreten

893 Siehe Differenzierung des Sozialamtes unter <http://www.socialstyrelsen.se/statsbidrag> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

894 Jedoch nicht vor der allgemeinen Gerichtsbarkeit, siehe a.a.O., S. 242.

895 Förordning om fristående skolor och viss enskild verksamhet inom skolområdet, SFS 1996:1206, aufgehoben mit Wirkung vom 15.04.2011.

896 Siehe Högsta förvaltningsdomstolen, mål 4314-11, HFD 2012 ref 46. Entscheidend ist dabei, dass das Gericht seine Entscheidung von den Inhalten der Verordnung abhängig machte – und einen Anspruch der Schule auf zusätzliche Förderungsleistungen ablehnte.

897 *Strömberg/Lundell*, Allmän förvaltningsrätt, 2014, S. 63; *Ragnemalm*, Förvaltningsprocessrätts grunder, 2007, S. 26.

898 A.a.O., S. 63.

899 Siehe Högsta Domstolen, NJA 2000 ref. 105.

900 Siehe zu diesem Statskontoret, Det kommunala utjämningssystemet, - en beskrivning av systemet från 2014, 2014.; für einen Überblick in deutscher Sprache siehe *Werner*, Das deutsche Gemeindefinanzsystem, 2008, S. 229 ff.

Förderung als „gezielte Staatsbeiträge“.⁹⁰¹ Die den gezielten Subventionen bringen die Gemeinden oder andere Empfänger dazu, auch andere Ziele als diejenigen, die im eigenen Interesse liegen, zu berücksichtigen und umzusetzen.⁹⁰²

aa) Staatsbeiträge für Kunst-, Kultur- und gewisse andere Ausbildungen

Über die oben dargestellte Subjektförderung⁹⁰³ hinaus enthält die Verordnung über staatliche Förderung für Kunst-, Kultur- und gewisse andere Ausbildungen (2013:871) auch Regelungen für eine Objektförderung durch Staatsbeiträge. Voraussetzung für die Förderung durch Staatsbeiträge ist gem. § 3 der Verordnung (2013:871), dass die Leistungserbringer die Anforderungen aus der gesamten Verordnung erfüllen können. Dies umfasst zunächst die oben für die Subjektförderung dargestellten Anforderungen.⁹⁰⁴ Zudem muss die Weiterbildungsmaßnahme für die Förderung durch Staatsbeiträge mindestens 30 Wochen in Vollzeitausbildung beinhalten (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 der Verordnung (2013:871)). Von dieser zeitlichen Voraussetzung kann nach § 8 der Verordnung (2013:871) für Kurzzeitkurse abgewichen werden, wenn besondere Gründe vorliegen. Nach § 1 Abs. 2 der Verordnung (2013:871) steht die Förderung unter einem Haushaltsvorbehalt.

Die Staatsbeiträge im Rahmen der Kunst- und Kulturausbildungen sollen von der Behörde für die Berufshochschule nach dem Grad der Qualität, in dem die jeweilige Ausbildung die Voraussetzungen der Verordnung (2013:871) erfüllt, verteilt werden (§ 29 Verordnung (2013:871)). Zusätzliche Mittel können für die Unterstützung von Studierenden mit Funktionseinschränkungen gewährt werden (§ 30 Verordnung (2013:871)). Darüber hinaus soll sich die Berechnung des Beitrags an den tatsächlichen Kosten des Weiterbildungsanbieters orientieren (§ 31 Verordnung (2013:871)).

bb) Staatsbeiträge im Rahmen des Berufshochschulwesens

Des Weiteren sind die allgemeinen bildungsbezogenen, auch für die allgemeine Erwachsenenbildung oder für die Schul- und Grundbildung zugänglichen, Staatsbeiträge zu nennen. Jeder Bildungsanbieter kann Teil der sog. Berufshochschule werden, die unter der Aufsicht der Behörde für das Berufshochschulwesen steht. Alle Bildungsanbieter, die innerhalb des Berufshochschulsystems Bildungsmaßnahmen durchführen, haben das Recht, bei der Behörde für das Berufshochschulwesen Staatsbeiträge oder besondere Finanzmittel zu beantragen (§ 8 des Gesetzes über das Berufshochschulwe-

901 *Tinghög*, Konsekvenser av förändringar i det kommunala statsbidrag- och utjämningssystemet (Herbst 2004), S. 9.

902 Siehe *Warnling-Nerep*, Kommuners lag- och domstolstrots, 1995, S. 363 zu Staatsbeiträgen an Kommunen und die rechtliche Beurteilung dieser Staatsbeiträge als Steuerungsinstrument. Siehe auch *Oates*, Journal of Economic Literature 1999, S. 1120, 1127 allgemein zu Subventionen in föderalen Finanzsystemen, der auch Probleme in der Umsetzung darstellt.

903 S. o. S. 182 f.

904 S. o. S. 182 f.

sen (2009:128)⁹⁰⁵ i. V. m. Kap. 5 der Verordnung über das Berufshochschulwesen (2009:130)⁹⁰⁶). Die Behörde für das Berufshochschulwesen gewährt die Staatsbeiträge, wenn die Bildungsmaßnahme im Rahmen des Berufshochschulsystems erfolgt, also dort angemeldet und genehmigt ist (Kap. 5 § 1 der Verordnung (2009:130)). Die Staatsbeiträge dürfen aber in Abgrenzung zu anderen Subventionen keine Doppelfinanzierung bewirken (Kap. 5 § 3 S. 2 der Verordnung (2009:130) und stehen unter einem Haushaltsvorbehalt (Kap. 5 § 3 S. 1 der Verordnung (2009:130)). Eine Finanzierung von Maßnahmen der Auftragsausbildung, also eine Quersubventionierung der gewinnorientierten Bildungsangebote des Bildungsanbieters, durch die Staatsbeiträge für die Bildungslehrgänge des Berufshochschulsystems ist ebenfalls verboten.⁹⁰⁷

cc) Staatsbeiträge zur Volksbildung

Eine Objektförderung beinhaltet auch die Verordnung über Staatsbeiträge für die Volksbildung (2015:218).⁹⁰⁸ In Bezug auf diese Möglichkeit der Objektförderung ist zunächst zu fragen, ob es sich überhaupt um eine Förderung für Weiterbildungsträger und damit Weiterbildungsmaßnahmen handelt. Der Staatsbeitrag kann nach § 5 Abs. 1 der Verordnung (2015:218) an Volkshochschulen, Studienverbände und Studierendenorganisationen gezahlt werden. Der Beitrag soll es einer größeren Vielfalt von Menschen ermöglichen, ihre Lebenssituation zu beeinflussen, sowie Ausbildungsunterschiede ausgleichen und das Bildungs- und Ausbildungsniveau erhöhen (§ 1 S. 2 Nr. 2 und Nr. 3 der Verordnung (2015:218)). Dabei sollte nach einer älteren Fassung der Verordnung unter anderem besonders ein Tätigwerden im Bereich des lebenslangen Lernens einen Grund für die staatliche Förderung bilden (§ 2 S. 2 Nr. 4 der Verordnung über Staatsbeiträge für die Volksbildung (1991:977)⁹⁰⁹). Grundsätzlich können also auch Weiterbildungsmaßnahmen durch die Staatsbeiträge zur Volksbildung gefördert werden.⁹¹⁰

Die Staatsbeiträge an diese typischen Träger von Erwachsenenbildung werden an einen Zentralverbund, den sog. Volksbildungsrat, ausgezahlt und von diesem nach den gesetzgeberischen Vorgaben, sowie nach eigenen, konkretisierenden, jeweils für das laufende Haushaltsjahr neu bekannt gegebenen Bedingungen, an die einzelnen Volkshochschulen vergeben. Ein Antrag ist hierbei nur für die Neuaufnahme in die Verteilung notwendig. Die Voraussetzungen für die Förderung prüft das zuständige Ministerium

905 Lag om yrkeshögskolan, SFS 2009:128.

906 Förordning om yrkeshögskolan, SFS 2009:130.

907 Siehe auch § 3 der Verordnung über Bildungsmaßnahmen in der Berufshochschule als Auftragsausbildung (2009:131). Zur Auftragsausbildung siehe unten S. 247 f.

908 Förordning om statsbidrag till folkbildningen, SFS 2015:218.

909 Förordning om statsbidrag till folkbildningen, SFS 1991:977, aufgehoben mit Wirkung vom 15.05.2015.

910 Im Rahmen der Volksbildung werden auch die Staatsbeiträge zur Volksbildung im Bereich des Sports erfasst. Die Strukturen zur Vergabe der Staatsbeiträge entsprechen dabei denjenigen im Bereich der allgemeinen Volksbildung und werden daher im Rahmen dieser Arbeit nicht gesondert dargestellt. Verantwortliches Organ ist der Studienverband SISU Sportausbildungen, § 6 Abs. 2 der Verordnung (2015:218).

jedes Jahr auf Grundlage von Informationen, für die Rechenschaftspflichten bestehen. Voraussetzung für die Bewilligung der Staatsbeiträge für die allgemeine Volksbildung ist zunächst, dass es sich um keine Maßnahme mit gewerblichen Zielen, also um eine Maßnahme ohne Gewinnorientierung handelt (§ 7 Abs. 2 der Verordnung (2015:218)). Außerdem machen die §§ 9-12 der Verordnung (2015:218) den Volkshochschulen und Studienverbänden strukturelle und inhaltliche Vorgaben.

Der Staatsbeitrag an die Studienverbände enthält dabei einen sog. Grundbeitrag und einen sog. beweglichen Beitrag. 75 % der für die Staatsbeiträge vorgesehenen Mittel entfallen auf den Grundbeitrag zur Absicherung des Lehrbetriebs, die übrigen 25 % auf einen sogenannten Verstärkungsbeitrag und auf bestimmte tätigkeitsbezogene Zusatzbeiträge.⁹¹¹ Der Staatsbeitrag für Volkshochschulen teilt sich in drei mögliche Beträge: einen Basisbeitrag, der Verwaltungskosten abdecken soll, einen sog. „Entwicklungsbeitrag“, der zur Profilbildung der einzelnen Hochschule und zur Zusammenarbeit im Volkshochschulverband dienen soll und einen sog. „Verstärkungsbeitrag“, der für den Unterricht von Menschen mit Funktionseinschränkungen vorgesehen ist.⁹¹²

Ebenso gibt es für Volkshochschulen und Studienverbände Staatsbeiträge, die besondere Bildungsmaßnahmen zur Förderung anderer typisierter Zwecke subventionieren. Beispielsweise können sie eine Förderung von Bildungsmaßnahmen zur Ausbildung von Gebärdens- und Blindendolmetschern beantragen.⁹¹³ Diese Staatsbeiträge werden aber von der sog. Behörde für das Berufshochschulwesen vergeben.

dd) Staatsbeiträge für spezielle Ziele

Weitere Möglichkeiten für objektfördernde Leistungen, die sich nicht auf inhaltlich speziell ausgerichtete Weiterbildungsträger beziehen, bieten alle allgemeinen Staatsbeiträge für Schulen, freistehende Schulen und alle anderen Bildungsunternehmen. Eine Übersicht über diese Subventionsmöglichkeiten findet sich auf den Webseiten des Schulwerks.⁹¹⁴ Die auf spezielle Ziele ausgerichteten Staatsbeiträge sind immer nur für relativ kurze Zeit verfügbar. Je nach Inhalt und Zielsetzung der Förderprogramme können auch Berufsbildungsträger, die Erwachsenenbildung anbieten, die verschiedenen Beiträge beantragen. So gibt es derzeit beispielsweise ein Förderprogramm, das dem Träger die Kosten ersetzt, wenn Lehrer freigestellt werden, um sich als Berufsbildungslehrer

911 Siehe Folkbildningens samhällsvärden, SOU 2012:72, S. 44.

912 Siehe Folkbildningsrådet, Statsbidrag till folkhögskolor 2014, Kriterier och fördelningsprinciper, 11.12.2013.; zu Beträgen und Ausführung mit Erläuterungen siehe Folkbildningens samhällsvärden, SOU 2012:72, S. 45 f.

913 Verordnung über Staatsbeiträge für bestimmte Ausbildungen, die Dolmetschen und Gebärdensprache betreffen (Förordning om statsbidrag för viss utbildning som rör tolkning och teckenspråk), SFS 2012:140.

914 Derzeit gibt es jedoch nur eingeschränkte Fördermöglichkeiten, siehe **Fehler! Hyperlink-Referenz ungültig.** (zuletzt abgerufen: 17.04. 2016).

weiterzubilden.⁹¹⁵ Staatsbeiträge für freistehende Schulen sind in größerem Umfang Gegenstand verwaltungsrechtlicher Klagen als die anderen Staatsbeiträge⁹¹⁶ wahrscheinlich, weil die freistehenden Schulen stärker von zusätzlicher finanzieller Unterstützung abhängig sind und die Masse der Förderungsberechtigten stellen.

c) Objektförderung im Haushaltsrecht

Theoretisch wäre auch eine Förderung von Leistungen auf Grundlage des schwedischen Haushaltsrechts möglich. Das Haushaltsrecht des schwedischen Parlaments besteht aus einem Gesetz, in dem die finanziellen und aber auch die verwaltungstechnischen Vorgaben entwickelt werden, dem sog. Frühjahrsfiskalpolitikgesetz⁹¹⁷ und dann dem tatsächlichen Haushaltsentwurf (-gesetz)⁹¹⁸ im Herbst. Für die Weiterbildung sind dabei im Haushaltsentwurf der Ausgabenbereich 14 (von 27), der die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik umfasst⁹¹⁹, sowie der Ausgabenbereich 16 „Ausbildung und universitäre Forschung“⁹²⁰ relevant. Die Umsetzung und Verteilung der Gelder erfolgt aber nicht über eine Vergabe nur über Haushaltstitel, sondern über die soeben dargestellten einzelnen Leistungen.

d) Objektförderung im Steuerrecht

Ausdrückliche Verschonungstatbestände für Weiterbildungsanbieter kennt das schwedische Steuerrecht nicht. Jedoch finden sich auch im schwedischen Steuerrecht Steuervergünstigungen zur Förderung gemeinnütziger Ziele, die auf Leistungserbringer ausgerichtet sind. So finden sich im allgemeinen schwedischen Einkommensteuerrecht für Stiftungen und ideelle Vereinigungen Steuerbefreiungen in Kap. 7 ISL. Auch Weiterbildungsanbieter können ideelle Ziele haben. Dies gilt auch für Vereinigungen, die be-

915 Siehe die Verordnung über Staatsbeiträge für qualifizierende Ausbildungen für Lehrer in Berufsfeldern – Förordning om statsbidrag för behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnen, SFS 2013:60.

916 Siehe beispielsweise Kammarrätten i Jönköping, dom nr. 2956-11, Kammarrätten i Jönköping, Mål nr. 3287-11.

917 Spätestens am 15. April bringt die schwedische Regierung den sog. „Frühjahrsentwurf“ ins Parlament ein, der dann im Juni verabschiedet wird. Der Frühjahrsentwurf enthält die Beurteilung der ökonomischen Situation durch die Regierung und ihre darauf aufbauenden Handlungsleitlinien, siehe hierzu: <http://www.riksdagen.se/sv/Sa-funkar-riksdagen/Riksdagens-uppgifter/Beslutar-om-statsbudgeten/Inkomster-utgifter-och-skulder1/Ekonomiska-varpropositionen/> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

918 Zunächst wird von der Regierung der sog. Haushaltsentwurf eingebracht (Budgetpropositionen) und dann der Staatshaushalt (statsbudget) selbst vom Parlament verabschiedet.

919 Siehe Regeringens Proposition, Proposition 2013/14:100 2014 års ekonomiska vårproposition, Kapitel 6, Übersicht S. 159.

920 Utbildning och universitetsforskning, Proposition 2013/14:100 2014 års ekonomiska vårproposition, Kapitel 6, Übersicht S. 159.

ruflische Weiterbildung anbieten. So hat der Oberste Gerichtshof⁹²¹ entschieden, dass eine Vereinigung, die Weiterbildungen für Zahnärzte zum Selbstkostenpreis anbietet, insoweit als ideelle Vereinigung von der Steuer befreit wird.⁹²² Entscheidend dafür, ob die gewerbliche Tätigkeit der ideellen Vereinigung besteuert wird, ist aber, ob die Vereinigung mit der gewerblichen Tätigkeit eine Förderung des gemeinnützigen Zieles im Rahmen der vom Staat vorgegebenen gemeinnützigen Ziele verfolgt, oder sich die Tätigkeit aus der Natur der Sache ergibt.⁹²³ Wenn Weiterbildungsmaßnahmen, (auch) durch Gebühren finanziert werden, kann diese Voraussetzung nur selten erfüllt sein, da sich die Gewinne aus der Veranstaltung von an Dritte gerichteten Weiterbildungsmaßnahmen nur selten auf das eng gefasste Ziel der ideellen Vereinigung bezieht. Diese Einschätzung wird auch durch ein Urteil des Obersten Gerichtshofs bestätigt, der (wenn auch noch zur früheren Rechtslage, die aber inhaltlich immer noch gilt)⁹²⁴ die Durchführung von Auftragsmaßnahmen durch einen Studienverband nicht als privilegierte Erwerbsquelle ansah.⁹²⁵ Eine Befreiung von der Steuerpflicht sei nicht aus der Natur der Sache gerechtfertigt, auch wenn die gewerblich als Auftragsausbildung durchgeführten Bildungsmaßnahmen dem der Vereinigung zugesprochenen Gemeinwohlzielen nahe lägen.⁹²⁶ Auch als traditionell steuerbefreite Finanzierungsquelle für einen Studienverband seien die anderweitig finanzierten Bildungsmaßnahmen nicht einzustufen.⁹²⁷ Lediglich eine Steuerbefreiung in Anknüpfung an die restlichen Tätigkeiten des Studienverbands sei möglich, wenn im Wege einer Schwerpunktbeurteilung die im Einklang mit den staatlichen Gemeinwohlzielen und den Zielen des Verbandes erbrachten Bildungsmaßnahmen überwiegen.⁹²⁸ Eine Steuerbefreiung von Weiterbildungsmaßnahmen ist also lediglich als Annex zu ideell privilegierten Bildungsmaßnahmen möglich. Ob eine solche Privilegierung vorliegt kann über diese Grundsätze hinaus nur im Einzelfall beurteilt werden.

Eine Objektförderung über Steuervergünstigungen findet aufgrund der europarechtlichen Vorgaben⁹²⁹ zudem in Bezug auf eine Umsatzsteuerbefreiung statt. Eine Befreiung ist gem. Kap. 4 § 8 Mehrwertsteuergesetz (1994:200)⁹³⁰ möglich, wenn es sich um eine ideelle Vereinigung handelt und die gewerbliche Tätigkeit 25% der gesamten Tä-

921 Im Originalwortlaut „Regeringsrätten“.

922 RÅ 1998 ref. 10. Die Entscheidung erging noch zu dem zuvor gültigen Einkommensteuergesetz (Lag om statlig inkomstskatt, SFS 1947:576).

923 Siehe Skatteverket, Handledning för stiftelser och ideella föreningar och samfälligheter m. fl. 2012, 2012, S. 144–148.

924 Siehe Skatteverket, Handledning för stiftelser och ideella föreningar och samfälligheter m. fl. 2012, 2012, S. 151: Obwohl eine Schwerpunktbeurteilung der Erwerbsquelle bei gewerblicher Tätigkeit eigentlich nicht mehr vorgenommen wird, findet diese aber immer noch bei der Beurteilung der Gewerbetätigkeit von ideellen Vereinigungen Anwendung.

925 RÅ 2000 ref. 14.

926 A. a. O.

927 A. a. O.

928 A. a. O.

929 Siehe zu diesen oben S. 42.

930 Mervärdeskattelag, SFS 1994:200.

tigkeit der Vereinigung nicht überschreitet. Auf diese Möglichkeit der Befreiung wird sogar vom Arbeitsförderungsamt hingewiesen.⁹³¹

III. Vergleich der Förderungsleistungen

In beiden Ländern erfolgt sowohl eine Förderung im Rahmen eines Arbeitsförderungs-systems für Arbeitslose als auch eine Förderung im Rahmen allgemeiner Subventions-strukturen. Daher ist ein Vergleich der Förderungsleistungen nach unterschiedlichen Kriterien möglich. Da subjektfördernde Leistungen und objektfördernde Leistungen aufgrund ihrer unterschiedlichen Leistungsempfänger bereits unterschiedliche Ziele verfolgen, folgt auch der Vergleich der Leistungen dieser Aufteilung.

1. Vergleich Subjektförderung

a) Einbettung der Leistungen in die Versicherungen bei Arbeitslosigkeit

In Bezug auf die Einbettung der Förderungsleistungen ist zwischen der Förderung der Weiterbildungsmaßnahme selbst und der Förderung des Einzelnen durch Zahlung von Unterhalt zu unterscheiden.

Hinsichtlich der Einbettung der Maßnahme selbst ist zu konstatieren, dass ein Groß-teil der arbeitsmarktbezogenen Förderungsleistungen in Deutschland im Rahmen des SGB III und damit im Rahmen der Leistungen der Arbeitslosenversicherung erbracht werden, während in Schweden die arbeitsmarktbezogenen aktivierenden Leistungen außerhalb der Arbeitslosigkeitsversicherung erbracht werden. Damit stellt sich bei-spielsweise in Schweden das Problem nicht, das in Deutschland unter dem Stichwort der „versicherungsfremden Leistungen“ diskutiert wird, also ob innerhalb der Arbeitslo-senversicherung Leistungen außerhalb der Funktionslogik der Versicherung erbracht werden dürfen.⁹³² Die Sondersysteme der jeweiligen Vergleichsländer für die Arbeits-förderung geben jedoch diesen Unterschied von vornherein vor, da Deutschland Ar-beitslosenversicherungsleistungen und Leistungen der Arbeitsförderung verknüpft, Schweden aber nicht.⁹³³ Daher gibt die unterschiedliche Einbettung jeweils nur die sys-tematisch vorgegebene Struktur der Sondersysteme wieder.

Die Unterhaltsleistungen für Einzelne werden in Deutschland ebenfalls im Rahmen einer Arbeitslosenversicherung erbracht, während in Schweden auch der Unterhalt wäh-rend einer Weiterbildungsmaßnahme außerhalb der Arbeitslosigkeitsversicherung allein

931 Siehe <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/For-anbudslamnare/Mervardes-skatt.html> (zuletzt abgerufen: 17.04.2016).

932 Siehe nur *Rolfs*, NZS 1998, S. 551.

933 S. o. S. 43 f. und S. 218 f.

als staatliche Leistung ausgestaltet ist. Hieran ändert auch die Koppelung an die Beträge der Arbeitslosigkeitsversicherung nichts, mit der der Leistungsempfänger unabhängig von der Quelle der Unterhaltsleistungen in beiden Ländern in gleichem Maße abgesichert ist.

Die Vergleichsländer sehen beide vor, dass mit Zahlung der Unterhaltsleistung während der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme der Arbeitsförderung ein „Verbrauch“ des Anspruchs auf die Unterhaltsleistung aus der Arbeitslosenversicherung stattfindet.⁹³⁴ Beide Vergleichsländer halten also eine Inanspruchnahme der Unterhaltsleistung aus der Arbeitslosenversicherung für angemessen und in diesem Punkt eine Subsidiarität der staatlichen Leistung für richtig. Die Ausgestaltung des Sondersystems Arbeitslosenversicherung spielt hierfür keine Rolle.

Beide Länder haben sich zudem gegen eine zwingende Koppelung der Leistungen entschieden, bei der die Zahlung von Unterhaltsleistungen von der Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme abhängig gemacht würde. Lediglich als Option im sog. „Handlungsplan“ (im Sozialdienstgesetz auf Anforderung der Behörde), bzw. in der „Eingliederungsvereinbarung“ ist eine Verpflichtung des Leistungsempfängers zur vollständigen und disziplinierten Teilnahme möglich. Diese, auch „Learnfare“⁹³⁵ genannte Koppelung, ist aber schon aufgrund der Attraktivität der Weiterbildungsmaßnahmen und der zusätzlichen Kosten für die Maßnahmen selten als zusätzlicher Anreiz sinnvoll.

b) Handlungsform

aa) Gutscheine

Hinsichtlich der Handlungsform werden in Deutschland sowohl die Leistungen im Rahmen des Sondersystems zur Arbeitsförderung als auch teilweise Leistungen in bundes- und landesrechtlichen Stipendienprogrammen in Form von Gutscheinen erbracht. Dies ist in Schweden nicht der Fall. Interessant ist aber, dass in Schweden früher eine Regelung durch Ausbildungsschecks⁹³⁶ bestand, diese jedoch mit Beginn des Jahres 1996 aufgehoben wurde.

Fraglich ist, unter welche Leistungsart die Gutscheine einzuordnen sind, ob sie eine Sach- und Dienstleistung, also Naturalleistung, sind oder ob sie eine neue Leistungsart bzw. -form⁹³⁷ oder nur eine Form der Geldleistung⁹³⁸ darstellen. Hinsichtlich der bis-

934 Siehe hierzu oben S. 135 f. (Deutschland) und oben S.175 (Schweden).

935 Der Begriff „Learnfare“ wird in Parallele zum Begriff „Workfare“ jedoch zumeist im Zusammenhang mit der Koppelung von Sozialhilfeleistungen und Schulbesuch gebraucht, siehe z. B. *Dee*, *Economics of Education Review* 2011, S. 924, 924. Dabei fand in Wisconsin ein Projektversuch der Koppelung statt, der aber negative Ergebnisse zeitigte, was aber wohl auf Umsetzungsprobleme zurückzuführen war, siehe *Ethridge/Percy*, *Public Administration Review* 1993, S. 340.

936 Förordning om utbildningscheckar, SFS 1994:1079 –aufgehoben mit Wirkung zum 01.01.1996.

937 So im deutschen Recht zu den Bildungsgutscheinen im SGB II § 4 Abs. 1 Nr. 3 SGB II n.F. bzw. § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB XII n.F. der Gesetzgeber; zur Begründung siehe BT-Drs. 17/3404, S. 91.

938 Als Teil des Geldleistungssystems bezeichnet Gutscheine *Grzeszick*, *Wohlfahrt zwischen Staat und Markt*, 2010, S. 59.

herigen deutschen Rechtslage ordnete § 10 Abs. 3 S. 2 SGB XII a. F. „Gutscheine und andere unbare Formen der Verrechnung“ den Sachleistungen zu, während § 10 Abs. 3 SGB XII n. F. Geldleistungen, Gutscheine und Sachleistungen unterscheidet, aber Gutscheine und Sachleistungen der Geldleistung gegenüber stellt. In Schweden werden im Arbeitsförderungssystem Leistungen angewiesen,⁹³⁹ es gibt aber keinen materiell existierenden Gutschein, sondern der Leistungsempfänger kann den jeweiligen Leistungserbringer auswählen, wobei der Zuweisungsbescheid als „Beweis“ für die Leistungszusage fungiert. Über Art und Inhalt der Maßnahme entscheidet dabei der sog. Arbeitsvermittler beim Arbeitsvermittlungsamt. Im Rahmen der Wahl durch den Leistungsempfänger wird dabei das Beschaffungsrisiko nicht dem Leistungsempfänger aufgebürdet.⁹⁴⁰ Ob die Leistungszusage wie ein Gutschein funktioniert, hängt dabei vom gewählten System für die einzelne Maßnahme und von der Einordnung des Leistungsberechtigten ab.⁹⁴¹ Eine dogmatische Einordnung findet aber nicht statt.

Unterschiedlich könnte zudem der tatsächliche Ablauf der Leistungserbringung der Leistung sein. Denkbar ist eine Erbringung als Sachleistung oder im Wege der Kostenersatzung. Wendet man die funktionalen Aspekte des Sachleistungsprinzips als Abgrenzungskriterien an,⁹⁴² nämlich dass keine Vorfinanzierung und keine Beschaffung durch den Leistungsberechtigten stattfindet, zeigt sich, dass die (deutschen) Gutscheine auf jeden Fall keine Vorfinanzierung durch den Leistungsberechtigten verlangen. Die Beschaffung der Leistung ist dem Leistungsempfänger je nach System nur in Teilen zugeordnet: Er muss die Leistung zwar auswählen. Aufgrund des Gutscheinsystems, in dem die Gutscheine schon aufgrund der Vororganisation werthaltig sind, wird ihm aber bis auf die Auswahl der Leistung und die Inanspruchnahme die Sorge um Finanzierungsbedingungen und um die Abwicklung der Leistung abgenommen. Im Fall des schwedischen Wahlfreiheitssystems wird dem Leistungsempfänger zwar eine Wahlmöglichkeit zur Verfügung gestellt, die Beschaffungsverantwortung fällt bei Nichtwahl jedoch wieder auf den Leistungsträger zurück. Damit ist dem Gutscheinempfänger in beiden Ländern der größte Anteil der Beschaffung abgenommen, beim Zurückfallen des Wahlrisikos an den Leistungsträger sogar die gesamte Beschaffungsverantwortung. Daher sind in beiden Vergleichsländern die Förderungsleistungen in den Sondersystemen der Arbeitsförderung aus funktionalen Gründen als Sachleistung einzuordnen, die deutschen Gutscheine mit geringen Abstrichen. Möglicherweise verlangt eine Einordnung als Sachleistung zwingend das „klassische“ Leistungsdreieck.⁹⁴³ In diesem Fall könnte man beide Leistungen (Gutschein oder schwedische „Zusicherung“) auch als eigene Leistungsart einordnen. Die Verteilung der Beschaffungsverantwortung in den Vergleichsländern unterscheidet sich aber substantiell.

939 Siehe zu den möglichen subjektfördernden Leistungen unten S. 169 ff.

940 Siehe hierzu ausführlich unten S. 171 und S. 263 f.

941 Siehe zu den Möglichkeiten des Leistungsabrufs in Schweden unten S. 262 ff.

942 S. o. S. 37 ff.

943 S. o. S. 64 und S. 37 ff.

Folgen haben diese Einordnung sowie die Analyse der Verantwortungsverteilung für die Verantwortungszuschreibung an die staatlichen Stellen: Im Unterschied zur reinen Geldleistung wird bei der Ausgabe eines zweckgebundenen Gutscheins dem Leistungsberechtigten einerseits ein bestimmter Leistungsrahmen aufgezwungen, zugleich aber auch die Verpflichtung eingegangen, diesen Leistungsrahmen als Wahlmöglichkeit bereitzustellen, da es nicht Aufgabe des Leistungsberechtigten sein kann, für die „Einlösbarkeit“ des Gutscheins zu sorgen.

bb) Steuervergünstigungen

Zudem erfolgt in beiden Ländern eine Subjektförderung im Zuge von Steuererleichterungen. Dabei sind die Erleichterungen in Schweden aber spezifisch auf einzelne Finanzierungssituationen, insbesondere Stipendien, und typisierte Gruppen von Aus- und Weiterbildung zugeschnitten⁹⁴⁴ und daher gerade nicht auf alle Weiterbildungsausgaben anwendbar, während in Deutschland über die Absetzung der Werbungskosten beinahe eine Generalklausel für berufliche Weiterbildungsmaßnahmen geschaffen wurde.⁹⁴⁵ Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass Schweden die arbeitsmarktbezogenen Unterhaltsleistungen ausdrücklich nicht steuerrechtlich privilegiert,⁹⁴⁶ während Deutschland für diese Leistungen unterschiedliche Grade von Vergünstigungen vorsieht.⁹⁴⁷

c) Leistungsziele

aa) Inhaltliche Typisierung

Die Förderleistungen werden bereits dann in Bezug auf die Zielsetzung grundlegend systematisiert, wenn die Länder eine rechtlich-systematische Trennung der Leistungen zur Weiterbildungsförderung nach „allgemeiner“ und „beruflicher“ Weiterbildung vornehmen.⁹⁴⁸ Beide Vergleichsländer zeigen Ansätze hierzu, insbesondere, da beide Vergleichsländer gesonderte Leistungen zur Weiterbildungsförderung und Weiterbildungsangebote haben, die primär auf die allgemeine Weiterbildung ausgerichtet sind. In Deutschland handelt es sich um die Angebote der Volkshochschulen und teilweise um Angebote, die im Rahmen der Weiterbildungsgesetze der Bundesländer gefördert wer-

944 S. o. S. 185 f.

945 Siehe für Deutschland oben S. 147 f.

946 S. o. S. 185.

947 S. o. S. 149.

948 Unabhängig hiervon ist die Frage, ob sich die Ansätze einer rechtlichen Systematisierung auch auf die Struktur und das Angebot der tatsächlichen Weiterbildungslandschaft auswirken. Kuhlenkamp vertritt, dass zumindest in Deutschland die finanziellen Anreize im Rahmen der Weiterbildungsförderung so gering seien, dass sich keine Auswirkungen auf die tatsächliche Angebotsstruktur zeigen würden, siehe *Kuhlenkamp*, REPORT Zeitschrift für Weiterbildungsforschung 2007, S. 9, 17 ff.

den,⁹⁴⁹ in Schweden das System der Volksbildung mit Volkshochschulen und Studienzirkeln. Gemeinsam haben diese Angebotsgruppen aber auch, dass sie zwar grundsätzlich die allgemeine Weiterbildung umfassen, eine Förderung von beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen im Sinn der vorliegenden Arbeit aber auch außerhalb dieser Systeme bzw. Angebotsgruppen vorliegen kann.⁹⁵⁰

bb) Typisierte Zielgruppen

Die Systematisierung der Leistungen erfolgt zudem über eine Typisierung der Zielgruppen. Funktional zeigen sich sowohl in Deutschland als auch in Schweden folgende geförderte Gruppen: Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte; Studierende (wenn auch in Deutschland nur in Ansätzen) und Einwanderer. Die Gruppe politisch Verfolgter, die allein in Deutschland gefördert wird, ist atypisch und mit der Geschichte Deutschlands zu erklären. Deutschland fördert darüber hinaus auch die Gruppe der älteren Arbeitnehmer ausdrücklich, sowie sehr unterschiedliche Gruppen von Menschen durch Stipendienprogramme.

In Deutschland ist im Bereich der Subjektförderung im Vergleich mit Schweden eine viel größere Differenzierung der einzelnen Förderleistungen und ihrer Tatbestände in Bezug auf die Leistungsziele und damit auf die typisierten Gruppen von Leistungsberechtigten zu beobachten. Dies könnte auf die größere Anzahl von Leistungsfällen zurückzuführen sein, da der Impuls, Gruppen oder Kategorien zu bilden, bei steigender Größe der Gruppe wahrscheinlich größer wird.

cc) Bedarfsabhängigkeit der Leistungen

Auffällig ist, dass in Deutschland stärker auf den Bedarf des Einzelnen, insbesondere auf die finanzielle Bedürftigkeit des Einzelnen abgestellt wird, während in Schweden auch Leistungen existieren, die diese Differenzierung gerade nicht vornehmen, sondern nur auf die Situation des Einzelnen, nicht aber auf seine finanzielle Lage, abstellen. Dies gilt für die Studienhilfe in Schweden, aber insbesondere auch für den sog. Aktivitätsunterhalt.⁹⁵¹ Das Vermögen des Leistungsempfängers oder Einkommen oder Vermögen des Partners einer Unterhaltsgemeinschaft wird für den schwedischen Aktivitätsunterhalt im Gegensatz zu der in Deutschland geltenden Regelung gem. § 19 Abs. 3 SGB II nicht angerechnet.

Diese verschiedene Grundausrichtung der Förderungsleistungen ist im Zweifel kulturell bedingt. Nimmt man wie führende schwedische Politikwissenschaftler an, dass persönliche Erfahrungen mit bedarfsabhängigen sozialrechtlichen Instituten das

949 Siehe zu den Fördervoraussetzungen im Rahmen einiger Weiterbildungsgesetze, die ausdrücklich eine Abgrenzung zur beruflichen Weiterbildung und zur finanziellen Förderung durch die Bundesagentur für Arbeit vornehmen oben S. 160.

950 Siehe auch oben zur Definition von Weiterbildung, S. 31, zur funktionalen Ausgangssituation S. 23 ff.

951 S. o. S. 175 und S. 178.

allgemeine zwischenmenschliche Vertrauen verringern,⁹⁵² verstärken sich überwiegend bedarfsabhängige und überwiegend nicht bedarfsabhängige Systeme jeweils selbst: Bedarfsunabhängige Systeme führen zu mehr Vertrauen – und umgekehrt bedarfsabhängige Systeme zu weniger Vertrauen. Das geringere Vertrauen führt wiederum zu einem emotionalen Bedürfnis nach klaren und vermeintlich sicheren Regelungen. Dieser Mechanismus könnte erklären, warum in Deutschland mehr unterschiedliche Tatbestände existieren, aber auch die Leistungsvoraussetzungen detaillierter geregelt werden.

dd) Funktionelle Regelungssystematik

Unterschiede machen die nationalen Rechtsordnungen auch darin, auf welche Weise einzelne typisierte Defizite, die mit Weiterbildungsleistungen ausgeglichen werden, berücksichtigt werden. Insbesondere unterscheidet sich die Einordnung als Ziel- bzw. als Querschnittsdefizit.⁹⁵³ So stellt beispielsweise im Rahmen des Systems des Arbeitsvermittlungsamts die Betreuung von minderjährigen Kindern (durch Alleinstehende) in Schweden ein Zieldefizit, nämlich einen ausdrücklichen Förderungsgrund dar.⁹⁵⁴ Dagegen wird in Deutschland die Förderung im Rahmen des § 81 SGB III nur über das Maß des Unterhalts realisiert und damit nur als Querschnittsdefizit berücksichtigt.⁹⁵⁵ Auf der anderen Seite stellt das gehobene Alter eines Arbeitnehmers in Deutschland im Rahmen einer Förderung gemäß § 82 SGB III ein Zieldefizit dar, während diese Förderung in Schweden im Rahmen der Leistungen des Arbeitsvermittlungsamts als Querschnittsdefizit nicht differenziert und damit nur allgemein berücksichtigt wird.

ee) Typisierung der jeweiligen Sondersysteme für Langzeitarbeitslose und Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshindernissen

Grundsätzlich nehmen die Arbeitsförderungssysteme die Abgrenzung von der Sozialhilfe in ähnlicher Weise vor. In Schweden werden im Rahmen der weiterbildungsbezogenen Leistungen des Arbeitsvermittlungsamts tatsächlich „nur“ individuell Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit Bedrohte und Langzeitarbeitslose gefördert. Die Förderung nicht oder nur sehr eingeschränkt Erwerbsfähiger erfolgt im Rahmen der von den Kommunen verantworteten Sozialhilfe. In Deutschland ist die Bandbreite der Zielsetzungen der Leistungen der Arbeitsagenturen zwar zunächst deutlich größer. Diese umfassen auch Leistungen mit wirtschaftspolitischer Zielsetzung und begünstigen nicht nur den direkt von der Arbeitslosigkeit Betroffenen. Ob diese im Vergleich zum schwedischen System mangelnde Stringenz der Neigung des deutschen Rechts zur Einzelfallregelung oder

952 So die schwedischen Politikwissenschaftler Bo Rothstein und Staffan Kumlin mit dem Verweis auf empirische Indizien, siehe *Kumlin/Rothstein*, in: *Pierre/Rothstein* (Hrsg.), *Välfärdsstat i otakt*, 2003, S. 146, 166.

953 Siehe zu dieser Unterteilung oben S. 53.

954 S. o. S. 177.

955 S. o. S. 135 f.

einer grundsätzlich anderen Ausrichtung des Systems der Arbeitsförderung – nämlich auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die auch einen wirtschaftspolitischen und nicht nur einen sozialpolitischen Schwerpunkt haben – geschuldet ist, kann nicht abschließend geklärt werden. Abgesehen von diesem Befund nimmt aber auch das deutsche Rechtssystem die Abgrenzung von der Sozialhilfe über die „Erwerbsfähigkeit“ des Einzelnen vor, §§ 7 SGB II, 2 SGB XII. Da Leistungen der deutschen Sozialhilfe aber keine Leistungen zur Förderung beruflicher Weiterbildungsmaßnahmen beinhalten, bleibt das deutsche System der Sozialhilfe außer Betracht.

(1) Typisierung in den Sondersystemen für Langzeitarbeitslose und Arbeitslose mit besonderen Vermittlungshindernissen

Die Typisierung innerhalb beider nationaler Sondersysteme zur Arbeitsförderung erfolgt durch eine Unterscheidung in „Arbeitslose“ und „Langzeitarbeitslose“. Dabei werden die Leistungsempfänger und ihre Defizite in unterschiedlicher Weise zugeordnet.⁹⁵⁶

Beide Länder nehmen in ihrem jeweiligen Arbeitsförderungssystem eine Trennung in zwei Gruppen von Arbeitslosen vor. Die erste Gruppe besteht aus denjenigen, die noch nicht so lange arbeitslos sind und/oder keine besonderen zusätzlichen Vermittlungshindernisse haben. Die zweite Gruppe besteht aus denjenigen Arbeitslosen, die bereits einen längeren Zeitraum arbeitslos sind und/oder besondere Vermittlungshindernisse haben. Dabei bestimmt sich die Gruppe der zeitlich definierten Langzeitarbeitslosen sehr ähnlich, nämlich ab Zeitablauf ungefähr eines Jahres.⁹⁵⁷ Abweichend erfolgt aber die Bestimmung derjenigen typisierten Leistungsempfänger, die als „unechte“ Langzeitarbeitslose dem Regime für Langzeitarbeitslose und für andere Empfänger mit Vermittlungshindernissen zugeordnet werden. Aufgrund der Abgrenzung zum System der Arbeitslosenversicherung im deutschen Sozialrecht werden in Deutschland alle Erwerbsfähigen, die keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB III haben, dem System des SGB II zugeordnet. In Schweden nimmt das Arbeitsmarktprogramm der Aktivitäts- und Entwicklungsgarantie dagegen auch ausdrücklich Leistungsempfänger auf, die – je nach Zuordnungsvoraussetzung – bereits an einem anderen arbeitsmarktpolitischen Programm teilgenommen haben und weiterhin Unterstützung brauchen. Dies gilt auch für Leistungsempfänger der von den Kommunen verantworteten bedarfsabhängigen Versorgungsbeihilfe. Das Aktivitätsprogramm stellt für die Zuordnung also weiterhin auf die Bedarfe des Einzelnen ab. Es handelt sich gerade nicht um ein rein subsidiäres Auffangprogramm.⁹⁵⁸ In Deutschland ist primäres Zuordnungsmerkmal zum System des SGB II und seinen Leistungen die Bedürftigkeit. Daher führt der Leistungsbezug selbst zu einer Offenlegung der finanziellen Lage des einzelnen Leistungsempfängers. In

956 Siehe hierzu oben S. 59.

957 In Deutschland gem. § 147 SGB III, siehe oben S. 138; in Schweden (Zuweisung zur Job- und Entwicklungsgarantie) etwas weniger, nämlich 300 Tage, siehe oben S. 177 f.

958 Im Bereich der Sozialhilfe findet eine Zuweisung zu kompetenzerhöhenden Maßnahmen wie auch der restliche Leistungsbezug rein bedarfsabhängig statt, wobei über die Bedarfsabhängigkeit der Sachbearbeiter entscheidet, so dass eine Typisierung, auch aufgrund der unterschiedlichen Behandlung in den Kommunen, nicht möglich ist.

Schweden kann eine Zuordnung zum sog. Aktivitätsprogramm dagegen auch ohne die stigmatisierende Bedürftigkeitsprüfung vorgenommen werden. Dies zeigt, dass der Gesetzgeber mit der Zuordnung bestimmter Gruppen zu einer Leistung bzw. mit der Normierung von gruppenbezogenen Leistungsvoraussetzungen selbst geringere oder größere Stigmatisierung auslösen kann.

(2) Umsetzung der Unterhaltsleistungen

Auch das Zustandekommen von und die Bedingungen für die Inanspruchnahme von Unterhaltsleistungen während der Weiterbildungsmaßnahmen unterscheiden sich entsprechend dieser unterschiedlichen Zielsetzungen. Im Aktivitätsprogramm der schwedischen Arbeitsförderung wird der die jeweilige Maßnahme begleitende Unterhalt als „Aktivitätslohn“ konstruiert. Es handelt sich in Schweden also auch bei dem Unterhalt für „unechte“ Langzeitarbeitslose um eine zusätzliche, einen Anreiz darstellende, Förderungsleistung, da der Aktivitätsunterhalt nicht bedarfsabhängig gewährt wird. In Deutschland stellt der bedarfsabhängige Unterhalt dagegen keinen auf die einzelne Maßnahme ausgerichteten Anreiz dar.

Beide Länder haben aber gemeinsam, dass eine Kürzung von Unterhaltsleistungen bei Nichtteilnahme an einer vorgesehenen Maßnahme möglich ist. In Deutschland ergibt sich die Kürzungsmöglichkeit aus § 148 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 159 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 und 5 SGB III, sowie im Fall der typisierten „Langzeitarbeitslosigkeit“ aus § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 SGB II. Die Regelung im SGB II entspricht dem Bezug der Sozialhilfe nach dem Sozialdienstgesetz in Schweden, die ebenfalls bedarfsabhängig erfolgt.⁹⁵⁹ Wie im System des SGB II in Deutschland kann die Nichtteilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme dabei mit Kürzung der Unterhaltsleistung sanktioniert werden. Eine positive Anreizförderung findet in diesem Bereich also (ebenfalls) nicht statt, wohl aber, wenn – wie in den meisten Fällen – der Leistungsempfänger zu einem arbeitsmarktpolitischen Programm zugewiesen wird und dann aufgrund dieser Zuweisung Unterhalt erhält.

ff) Typisierung im Sondersystem Steuerrecht

Eine Typisierung der Leistungen erfolgt auch bei der Ausgestaltung der steuerrechtlichen Begünstigungen.⁹⁶⁰ Sowohl Deutschland als auch Schweden führen eine Subjektförderung durch steuerrechtliche Begünstigungen durch. Dabei finden aber verschiedene Grundmodelle Anwendung.

In Deutschland wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass der Einzelne bzw. die für ihn Unterhaltspflichtigen die beruflichen Weiterbildungsmaßnahmen finanzieren. Dementsprechend findet eine Subjektförderung im Steuerrecht dergestalt statt, dass als allgemeine Regelung berufliche Weiterbildungskosten als Werbungskosten oder Be-

959 Siehe oben bei der Darstellung der Leistungen der Kommunen im Rahmen des Sozialdienstgesetzes, S. 185.

960 Zur Begründung der Berücksichtigung von Steuervergünstigungen im Rahmen der Untersuchung siehe oben S. 34.

triebsausgaben absetzbar sind und dass auch der Unterhaltspflichtige Ausgaben, die er für den Unterhaltsempfänger tätigt, absetzen kann.⁹⁶¹

Dagegen existiert in Schweden im Regelfall eine steuerrechtliche Subjektförderung nicht über reflexhafte Effekte hinaus. Zwar verfolgt auch der schwedische Steuergesetzgeber spezifische Ziele, die über steuergesetzliche Zwecke hinausgehen. Es gibt aber gerade keine allgemein durch jeden Einzelnen beanspruchbare steuerrechtliche Förderung beruflicher Weiterbildung. Vielmehr muss zur allgemein stattfindenden beruflichen Weiterbildung noch ein weiteres typisierendes Merkmal, d.h. ein weiteres typisiertes Defizit, wie eine Behinderung oder die konkrete Gefahr von Arbeitslosigkeit, hinzukommen.⁹⁶² Hier schließt sich der Kreis: Auch die berufliche Weiterbildung wird in Schweden zu großen Teilen innerhalb des Bildungssystems bzw. zumindest als integrierter Teil des Bildungssystems gesehen und finanziert. Eine allgemeine individuelle steuerrechtliche Förderung ist nicht nötig und nicht systemgewollt, wenn die berufliche Weiterbildung als Aufgabe des Staates angesehen und finanziert wird.

In beiden Ländern ist die steuerrechtliche Subjektförderung demnach passgenau auf die Förderung und das Bildungssystem des jeweiligen Landes zugeschnitten.

2. Vergleich Objektförderung

a) Handlungsformen und Grundlagen der Leistungen

Auch im Hinblick auf die objektfördernden Leistungen können die Handlungsformen gegenüber gestellt werden. Die Objektförderung der Leistungsanbieter geschieht in beiden Ländern durch Subventionen. Durch diese soll typischerweise ein bereits vorhandenes Eigeninteresse noch zusätzlich gefördert werden. Dies zeigt sich in der oft zu findenden Bedingung, dass eine eigene finanzielle Leistung erbracht wird, also z. B. die Aufbringung eigenen Kapitals⁹⁶³ gefordert wird. Diese Eigenmittel sichern das tatsächliche Vorhandensein des Eigeninteresses an der Leistung, stellen aber auch einen Beweis für die finanzielle Leistungsfähigkeit des Leistungserbringers dar, sichern also die Strukturqualität der Weiterbildungsmaßnahmen.⁹⁶⁴

Eine sehr verbreitete Form der Finanzierung ist auch die direkte Subvention aus Haushaltsmitteln. Nimmt man an, dass die Weiterbildungsmaßnahmen zur Arbeitsförderung zumindest zum Teil als Investition in das Humankapital des Individuums fungieren, ist bereits fraglich, ob Subventionen im Bildungsbereich aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht sinnvoll sind. *Friedman* verneint dies. Das Individuum müsse nicht

961 S. o. S. 147 f.

962 S. o. S. 185 f.

963 *Neumann*, in: Schulin (Hrsg.), *Institutionelle Förderung im Sozialrecht*, 1998, S. 7, 10.

964 Siehe zur Sicherung der Strukturqualität von Weiterbildungsmaßnahmen unten S. 275.

selbst investieren und dies führe zu einer falschen Anreizsituation.⁹⁶⁵ Zumindest werden Subventionen aber von Staaten als einfaches Steuerungsmittel eingesetzt, ohne dass auf diese Zweifel eingegangen wird. Subventionen in Schweden werden aber auch in vielen Fällen mit gesetzlicher Grundlage, per Verordnung oder per Gesetz, vergeben. Zwar gibt es auch Subventionen, die nur den sog. Budgetvorschlag der Regierung als Grundlage haben, wobei mit diesen meist eine kurzzeitige Finanzierung und damit ein lediglich kurzzeitiger Steuerungsanreiz bezweckt werden.⁹⁶⁶ Insgesamt wird die Finanzierung der einzelnen Träger aber in größerem Umfang als in Deutschland über haushaltsrechtliche Bestimmungen hinaus gesetzlich geregelt.

b) Inhaltliche Typisierung

Die Ausrichtung auf den Leistungserbringer, die die Objektförderung charakterisiert, führt dazu, dass die Leistung gerade nicht in Bezug auf persönliche Defizite typisiert wird. Wie auch oben dargestellt⁹⁶⁷, werden die Maßnahmen der Objektförderung nicht auf die einzelne Zielgruppe der Teilnehmer ausgerichtet, sondern vielmehr auf das jeweilige System, in dem der Leistungserbringer die Weiterbildungsmaßnahme erbringt. Und dieses System enthält wiederum jeweils eine bestimmte Form von Leistungen oder bestimmte Weiterbildungsinhalte. Dies gilt in Deutschland für die Förderinstrumente im Rahmen der Weiterbildungsgesetze der Länder, die zu großen Teilen auf Maßnahmen ausgerichtet sind, die sich an der Schnittstelle zwischen allgemeiner und beruflicher Bildung bewegen, in Schweden für die Maßnahmen der Volksbildung, die ebenfalls nicht zielgerichtet auf bestimmte berufliche Qualifikationen, sondern eben auf die im System angebotenen Maßnahmen ausgerichtet sind. Hier findet also eine Typisierung über inhaltliche Merkmale der Maßnahmen nur sehr begrenzt statt.

c) Verbindlichkeit der Leistungen

Ein Vergleich kann auch hinsichtlich der Verbindlichkeit der Leistungen vorgenommen werden. Beide Länder stellen Leistungen der Objektförderung in den meisten Fällen unter einen Haushaltsvorbehalt.⁹⁶⁸ Dabei genießen die Subventionen an die Leistungsanbieter in Schweden aufgrund der vorhandenen gesetzlichen Grundlage größere Ver-

965 *Friedman*, *Capitalism and Freedom*, 1962, S. 104–105; er führt aus, dass das Individuum bei jeglichen persönlichen Vorteilen die Subvention einfordern werde, ohne auf ein korrektes Kosten-Nutzen-Verhältnis zu achten. Daraufhin müsse der Staat diese Falschverteilung durch Rationierung korrigieren, die zudem zufällig geschehen würde.

966 Dies ergibt sich daraus, dass die ausführenden Verwaltungsagenturen in Schweden nur an die allgemeinen Anweisungen der Regierung sowie an die Zuordnung der Haushaltsposten durch die Haushaltsgesetze gebunden sind (siehe zur Unabhängigkeit der Verwaltung oben S. 163).

967 Siehe die Leistungen der Objektförderung in beiden Vergleichsländern, S. 149 ff. und S. 186 ff.

968 Siehe für Deutschland die Objektförderung in den Weiterbildungsgesetzen der Länder oben S. 157 ff.; in Schweden siehe beispielsweise Kap. 5 § 3 S. 1 der Verordnung über das Berufshochschulwesen (2009:130).

bindlichkeit. In Deutschland greift außerhalb der Förderung im Rahmen der Weiterbildungsgesetze aufgrund der haushaltsrechtlichen Fundierung der Leistungen nur das Instrument des Gleichbehandlungsgrundsatzes.⁹⁶⁹ Damit ist festzustellen, dass in Deutschland sowohl für die Leistungsempfänger als auch die Leistungserbringer die finanzielle Planungssicherheit geringer ist.

d) Strukturelle Einbettung

Auch die strukturelle Einbettung der objektfördernden Leistungen weist Gemeinsamkeiten und Unterschiede auf.

Hinsichtlich der institutionellen Förderung erfolgt in Schweden im Zuge der Förderung als Bildungsmaßnahme der Berufshochschule oder als Maßnahme der Kunst-, Kultur- und bestimmten anderen Ausbildungen⁹⁷⁰ eine Koppelung von Anerkennung und Berechtigung zu finanzieller Förderung (also eine Akkreditierung). In Deutschland ist dies zunächst im System des SGB III der Fall. Dort löst die Akkreditierung die Berechtigung zur Einlösung von Gutscheinen aus. Im System der bildungspolitischen institutionellen Förderung, das in Deutschland durch die Länder gestaltet wird, haben einige Bundesländer ebenfalls eine Koppelung vorgesehen.⁹⁷¹ Einen Anspruch auf Förderung wollen die teilweise neu gestalteten Weiterbildungsgesetze jedoch aufgrund der Kürzungen in den Haushalten gerade vermeiden.

Ein weiterer gemeinsamer Punkt bei der Erbringung von objektfördernden Leistungen: Bei der Finanzierung von Weiterbildungsmaßnahmen mit öffentlichen Geldern soll in vielen Fällen eine Quersubventionierung von Weiterbildungsmaßnahmen verhindert werden, die dem öffentlichen Interesse nicht entsprechen. Auffällig ist auch, dass beide Vergleichsländer Regelungen bereithalten, um die Finanzierung durch unterschiedliche „Programme“, also durch unterschiedliche rechtliche Leistungsgrundlagen, abzugrenzen. Dies dient einerseits, wie bei der Abgrenzung zu nicht-öffentlich finanzierten Maßnahmen, der Verhinderung einer Querfinanzierung, andererseits jedoch auch der Verhinderung einer Doppelfinanzierung der gleichen Maßnahme. Höchstwahrscheinlich spielt auch die Abgrenzung der unterschiedlichen Kompetenzen der leistungsgewährenden Stellen eine Rolle, insbesondere da meist nur eine anteilige Förderung der tatsächlichen Maßnahmekosten erfolgt.

Als roter Faden zieht sich durch die Finanzierungsregelungen zudem die Trennung zwischen gemeinnützigen und gewerblichen Anbietern, die mit einer Bevorzugung von gemeinnützigen Leistungserbringern bei der Subventionierung einhergeht.

969 Ob dies mit der geringeren Klagebereitschaft schwedischer Bürger zusammenhängt, ist wohl nicht zu ergründen.

970 S. o. S. 182 f. und S. 188 f.

971 S. o. S. 160 f.

In beiden Vergleichsländern werden die Anbieter in Bezug auf die steuerliche Behandlung im Rahmen der Umsatzsteuer begünstigt.⁹⁷² Dies ist aber auf das den beiden Ländern gemeinsame, unionsrechtliche Regelwerk zurückzuführen. Gemeinsam ist dem Steuerrecht beider Staaten zudem auch eine Bevorzugung gemeinnütziger Akteure, wenn das schwedische Steuerrecht Stiftungen und ideelle Vereinigungen privilegiert und das deutsche Steuerrecht öffentliche Träger sowie gemeinnützige Unternehmen als Ausnahmefälle behandelt.⁹⁷³ In Bezug auf eine direkte Subventionierung der Leistungserbringer könnte eine darüber hinausgehende Bevorzugung zumindest nach europarechtlichen Maßstäben nicht zulässig sein: Eine Bevorzugung gemeinnütziger Leistungserbringer ist nur erlaubt, wenn der jeweilige Staat ihnen im jeweiligen Sozialleistungssystem die gesamte Aufgabe der Leistungserbringung übertragen hat und damit dafür gesorgt hat, dass kein wettbewerbsrelevanter Markt entsteht.⁹⁷⁴ Sehr zweifelhaft ist, ob diese Voraussetzungen für diejenigen Förderungsleistungen, die im Speziellen gemeinnützige Anbieter fördern, vorliegen. Dies sind in Deutschland insbesondere Leistungen nach den Weiterbildungsgesetzen der Länder, in Schweden die Förderung für die Volksbildung.⁹⁷⁵

Darüber hinaus darf auch bezweifelt werden, ob die Bevorzugung gemeinnütziger Anbieter durch allgemeine politische Überlegungen begründet werden kann. Gerechtfertigt könnte die Bevorzugung gemeinnütziger Leistungserbringer sein, wenn man annimmt, dass bei deren Handeln allgemein aufgrund der Gemeinnützigkeit am Gemeinwohl ausgerichtet ist. Diese Annahme ist aber aus zwei Gründen fraglich: Einerseits können auch nicht-wirtschaftliche Interessen dem übergreifenden Gemeinwohl *der Gesamtgesellschaft* widersprechen, wenn im Zuge des Anbietens von Weiterbildungsmaßnahmen zugleich eine Interessenvertretung stattfindet. So vertreten beispielsweise Kirchen und Gewerkschaften eigene Werte und Positionen. Zum Zweiten folgen auch gemeinnützige Organisationen mehr und mehr betriebswirtschaftlichen Grundsätzen, so dass denkbar ist, dass der betriebswirtschaftliche innerorganisatorische Zweck den gemeinnützigen Zweck überdeckt. Eine Bevorzugung gemeinnütziger Leistungserbringer sollte daher nur in geringem Umfang vorgenommen werden.

972 Ob eine Steuerbefreiung im Rahmen des Umsatzsteuerrechts tatsächlich zu einer Begünstigung der jeweiligen Leistungen führt, ist jedoch sehr fraglich, da der Leistungserbringer und Unternehmer, der durch die Begünstigung keinen Vorsteuerabzug mehr durchführen kann, die entsprechenden Ausgaben wohl in den Gesamtpreis einbeziehen wird.

973 S. o. S. 191 f. (Schweden) und S. 155 ff. (Deutschland).

974 Siehe *Bieback*, RsDE 2001, S. 1, 28–29; zu natürlichen Ausnahmereichen im Primär- und Sekundärbildungsbereich siehe nur *Waslander/Pater, et al.*, Markets in education: an analytical review of empirical research on market mechanisms in education, 21.10.1010, S. 64 Ziff. 261 und wohl auch die Europäische Kommission im Fall schwedischer Privatschulen, zitiert in *Wehlander/Madell*, in: Neergaard/Szysczczak, et al. (Hrsg.), Social services of general interest in the EU, 2013, S. 461, 494 f.

975 Siehe zu den Weiterbildungsgesetzen oben S. 157 ff., zur Volksbildung oben S. 189 f.

3. Vergleichspunkte, die subjekt- und objektfördernden Leistungen betreffen

a) Zuständigkeiten

Unterschiede in Bezug auf die Zuständigkeiten für die finanzielle Förderung zeigen sich zunächst in der Breite der Verteilung. Zwar sind sowohl in Deutschland als auch in Schweden jeweils die Ämter der Arbeitsförderungssysteme für eine Subjektförderung zuständig. Bereits innerhalb der Systeme gibt es in Deutschland aber eine größere Anzahl von möglichen Tatbeständen, die eine Weiterbildungsförderung regeln, während in Schweden zwar der Weg zur Subjektförderung unterschiedlich, das jeweilige Programm als Förderungsinstrument (nämlich die sog. Arbeitsmarktausbildung) jedoch einheitlich ist. Außerhalb des Arbeitsförderungssystems konzentriert sich in Schweden die Förderung auf einige wenige Förderprogramme (Studienförderung, Förderung im Rahmen der Berufshochschule und der Kunst- und Kulturausbildungen). Dagegen erfolgt in Deutschland gerade keine flächendeckende Weiterbildungsförderung. Dieser „Mangel“ an Weiterbildungsförderung, insbesondere die mangelnde Abdeckung durch ein Weiterbildungssystem oder eine Förderung, die dem BAföG entsprechen würde, werden konsequenterweise durch eine Unzahl von Einzelförderungstatbeständen sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene ausgeglichen. Eine Erklärung für die Unterschiede könnten dabei die unterschiedlichen Grundzuständigkeiten im Föderalismus sowie die unterschiedlichen Finanzierungsbedingungen in Deutschland und Schweden sein.⁹⁷⁶ Problematisch bei all diesen unterschiedlichen Förderungsmöglichkeiten ist, dass die Möglichkeiten der Förderung aufgrund der sehr unterschiedlichen Zuständigkeiten für den Einzelnen – ob nun Leistungsempfänger oder Leistungserbringer – schwer durchschaubar sind. Dies gilt in besonderem Maße für die deutsche Regelung der Subventionstatbestände, die über fünfzig verschiedene zuständige Anlaufstellen kennt.⁹⁷⁷

b) Zielvorgaben

In Bezug auf die einfachgesetzlichen und allgemeinen Zielvorgaben fällt auf, dass in Schweden über die Verfassungsgesetze hinaus kaum Zielvorgaben in den einzelnen Gesetzen zur Erbringung von Bildungsmaßnahmen und auch allgemein zur Erbringung von Arbeitsförderungsleistungen normiert wurden. Dieser Unterschied zum deutschen Recht könnte sich aus einem Zusammenhang zwischen der Menge der Ziel-

976 Zu den unterschiedlichen Finanzierungsbedingungen aus politikwissenschaftlicher Sicht siehe *Schmidt*, in: Barz (Hrsg.), *Handbuch Bildungsfinanzierung*, 2009, S. 167, 169 ff.

977 Siehe *Koscheck/Müller, et al.*, *Bestandsaufnahme und Konsistenzprüfung beruflicher Weiterbildungsförderung auf Bundes- und Länderebene*, 2011, S. 57. Auch der Bericht des BMBF kommt zu dem Ergebnis, dass nicht die Einführung weiterer finanzieller Förderprogramme empfohlen werden kann, sondern vielmehr die Transparenz und Information über die Förderungen verbessert werden sollte, siehe *Koscheck/Müller, et al.*, *Bestandsaufnahme und Konsistenzprüfung beruflicher Weiterbildungsförderung auf Bundes- und Länderebene*, 2011, S. 56 f.

erklärungen und der Einbettung in eine „normative Rechtskultur“, bzw. zwischen der Abwesenheit von Zielerklärungen und einer realistischen Rechtskultur erklären.

Zur rechtskulturellen Einbettung gehören auch die vorherrschenden rechtstheoretischen Vorstellungen der schwedischen Juristen, da diese den Umgang mit Rechtsregeln und die juristische Argumentation beeinflussen.⁹⁷⁸ Dabei dominierte die schwedische Rechtswissenschaft lange der Rechtsrealismus. Der sog. skandinavische Rechtsrealismus ging davon aus, dass das Recht zur Steuerung der Gesellschaft dient und pragmatisch als Instrument eingesetzt werden sollte.⁹⁷⁹ Metaphysische und idealistische Prinzipien ohne ausdrückliche Vorgabe durch den Gesetzgeber finden im schwedischen Rechtsrealismus keinen Platz.⁹⁸⁰ Hinzu kommt, dass die Gesetzesmotive sehr stark zur Auslegung der Gesetze herangezogen werden.⁹⁸¹ Damit stehen die Zielerklärungen des Gesetzgebers den eigentlichen Gesetzen fast gleich.⁹⁸² Eine weitere Normierung der Ziele in den Gesetzen selbst wird daher wohl nicht als nötig empfunden. Hieraus erklärt sich, dass der schwedische Gesetzgeber und Staat solche idealen Ziele in den Gesetzen auch nicht formuliert, sondern von einer pragmatischen Anwendung der Gesetze im Einzelfall ausgeht.

Im deutschen Recht werden die Gesetze dagegen (im Großen und Ganzen) unter Rekurs auf das Verfassungsrecht und die allgemeinen Zielsetzungen des Gesetzes, und damit auch unter der Annahme eines eigenen „Sinnbereichs des Sollens“ ausgelegt.⁹⁸³ Entsprechend enthalten die deutschen Gesetze auch meistallgemeine Zielsetzungen, normiert in einem „allgemeinen Teil“ zu Beginn des Gesetzestextes.

978 Dazu, dass dies Auswirkungen auf die praktische Rechtsanwendung hat, siehe die folgenden Fußnoten, sowie *Wiklund*, in: Lundin/Fernlund, et al. (Hrsg.), *Regeringsrätten 100 år*, 2009, S. 585, 589.

979 Siehe im Überblick *Pfordten*, *Rechtsethik*, 2011, S. 123 ff.

980 Von einem Einfluss dieser rechtstheoretischen Überzeugungen auf die Rechtsanwendung geht auch *Lando*, *Global Jurist Advances* 2001, 8 ff. aus, von einem indirekten Einfluss *Kischel*, *Rechtsvergleichung*, 2015, S. 625 f. Rz. 143 ff.

981 Siehe die Betonung in *Bernitz/Heumann, et al.* (Hrsg.), *Finna rätt*, 2010, S. 97 ff. und die Bezeichnung als Rechtsquelle, der im internationalen Vergleich ungewöhnlich starke Bedeutung zugeschrieben wird, a.a.O., S. 28. *Lehrberg*, *Praktisk juridisk metod*, 2010, S. 129–131 diskutiert sogar, ob sich die Gerichte an die Gesetzesmaterialien gebunden fühlen sollten.

982 Siehe *Heyen*, *Kultur und Identität in der europäischen Rechtsvergleichung - mit Blick auf Frankreich und Schweden*, 2000, S. 28, der von einem „gesetzespositivistischen Umgang mit den Motiven“ spricht. Dazu, dass auch diese Heranziehung externer Rechtsquellen auf idealistischen Vorstellungen beruht und der skandinavische Rechtsrealismus daher kein „reiner“ Rechtsrealismus ist, siehe *Nielsen*, in: Neergaard/Nielsen, et al. (Hrsg.), *The role of courts in developing a European social model*, 2010, S. 229, 239 ff.

983 Siehe beispielsweise der in Deutschland stark rezipierte *Hans Kelsen*, *Darstellung der rechtstheoretischen Standpunkte bei Pfordten*, *Rechtsethik*, 2011, S. 150 ff., wörtliche Formulierung a.a.O., S. 124. Dies entspricht auch der antipositivistischen Grundtendenz der deutschen Jurisprudenz mit der Betonung von naturrechtlichen Grundlagen des Rechts (siehe zu dieser Grundtendenz im Vergleich zur skandinavischen Entwicklung *Modéer*, in: Flodgren/Gorton, et al. (Hrsg.), *Vänbok till Axel Adlercreutz*, 2007, S. 309, 324 f.

c) Entscheidungsspielräume und Überprüfung von Entscheidungen

Unterschiede zeigen sich auch in darin, wie die Entscheidungen über die Leistungsgewährung von der Verwaltung getroffen und überprüft werden. In Deutschland hat sich mit den Rechtsfiguren von „Ermessen“ und „Beurteilungsspielraum“ im Verwaltungsrecht eine detaillierte Dogmatik dazu entwickelt, welche Entscheidungsbereiche der Verwaltung die Rechtsaufsichtsbehörden und die Gerichte überprüfen können und welche nicht.⁹⁸⁴ In Schweden dagegen kontrollieren die Gerichte die Entscheidungen der Behörden kaum inhaltlich. Dies erklärt sich einerseits aus der schwedischen Kultur des Nichtauffallensollens,⁹⁸⁵ in der auch das Einfordern von rechtlichen Positionen und Leistungen sozial nicht erwünscht ist. Andererseits hat sich insbesondere für die Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen eine Überprüfbarkeit erst vor kurzem entwickelt.⁹⁸⁶

Insgesamt fällt auf, dass die schwedischen Regelungen weniger differenzierte Angaben zu Voraussetzungen und Rechtsfolgen machen. Sie lassen der ausführenden Verwaltung also bei gleicher Funktion einen größeren Entscheidungsspielraum. Dabei stehen die verschiedenen Spielräume in einem anderen Funktionszusammenhang: Denkt man die Entscheidung in bestimmten einzelnen Entscheidungsschritten, handelt es sich um eine Phasenverschiebung zwischen Gesetzgeber, Ministerium (das in Schweden nur sehr lose Vorgaben macht) und zentralen und lokalen Verwaltungseinheiten.

Eine mögliche Erklärung für diese unterschiedliche Herangehensweise und für die unterschiedliche Verteilung der Spielräume ist neben der historischen Entwicklung auch die Entwicklung der die praktische Rechtsanwendung begleitenden rechtstheoretischen Überzeugungen. Wie oben dargestellt⁹⁸⁷ wurde die schwedische Rechtswissenschaft lange vom sog. skandinavischen Rechtsrealismus dominiert. Die Konzentration auf den Rechtsrealismus hat sich zwar verringert, könnte den Umgang mit Rechtsregeln aber immer noch beeinflussen.⁹⁸⁸ Zumindest aber wirkt sich der nicht nur im Verfassungsrecht ausgeprägte politische Pragmatismus⁹⁸⁹ auch auf die Rechtsanwendung aus.

984 Siehe für einen Überblick zur Funktion des Ermessens nur *Pitschas*, in: Albers/Baer, et al. (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band II, 2012, S. 1689, 1714 ff. Rz. 41 ff. Siehe ausführlich am Beispiel des § 81 SGB III auch oben S. 130 ff.

985 Das diese Kultur beschreibende sog. Jantelag (Jante-Gesetz) wurde von *Aksel Sandemose*, einem dänischen Schriftsteller, in seinem Roman „En flyktning krysser sitt spor“ (1933) formuliert und beschrieben. Es wird auch oft im Zusammenhang mit der schwedischen Kultur, die ebenfalls großen Wert auf den Zusammenhalt der sozialen Gruppe legt, zitiert. Zu Hintergründen und fortdauerndem Einfluss auf die schwedische Gesellschaft siehe *Kylhammar*, in: Björnsson (Hrsg.), *Det evigt mänskliga*, 1996, S. 204 und *Noack/Wigh*, „Tyst för fan“ En studie om Jantelagens existens och kontroll (2007).

986 Siehe *Warnling-Nerep*, *Rätten till domstolsprövning & rättsprövning*, 2008, S. 29 ff.

987 S. o. S. 206.

988 Ein solcher Einfluss wurde auch von dem modernen schwedischen Rechtsphilosophen Aleksander Peczenik angenommen, siehe *Dessau*, *Nationale Aspekte einer transnationalen Disziplin*, 2008, S. 134, 141. Siehe auch *Edelstam*, in: Bogdandy/Cassese/Huber (Hrsg.), *IPE IV*, 2009, S. 263, 277 Rn. 38.

989 S. o. S. 125.

In Deutschland führte die Rezeption von *Savigny*⁹⁹⁰ dagegen dazu, dass Juristen auch heute noch immer ein eigenständiges System hinter den konkret bestehenden Rechtsnormen zu konstruieren suchen und zur Argumentation heranziehen. Dabei findet im Rahmen der Idee eines einheitlichen Rechtssystems oft gerade kein Rückbezug auf die Realität und ihre Auswirkungen statt, sondern der Versuch einer abstrakten Regelung, die möglichst genau jeden Einzelfall erfasst. Im Rahmen der pragmatischen Rechtsanwendung nehmen die Behörden in dem ihnen zugesprochenen Vertrauen dagegen eine pragmatische Anpassung des weitgefasteren rechtlichen Handlungsrahmens auf den Einzelfall vor.

d) „Gesetzesvorbehalt“

Unterschiede bestehen auch darin, welche Anforderungen an die rechtlichen Leistungsgrundlagen gestellt werden. Die Frage der Einhaltung des Gesetzesvorbehalts diskutiert die schwedische Rechtswissenschaft (im Gegensatz zu Deutschland⁹⁹¹) nicht, da sie den Fokus auf andere Probleme legt. Legitimationsfragen werden durchaus problematisiert, jedoch in andere Zusammenhänge gestellt. So könnte eine Diskussion um einen Gesetzesvorbehalt in Schweden im Rahmen der Diskussion um die „Rechtssicherheit“⁹⁹² stattfinden. Das übergreifende Konzept, das in Teilen auch dem deutschen Rechtsstaatsprinzip entspricht, verlangt eine rechtlich fundierte Vorhersehbarkeit des Rechts.⁹⁹³ Dabei fordern die Wissenschaftler aber gerade nicht die formelle Regulierung bestimmter Staatsaufgaben, sondern vielmehr eine Abkehr von verwaltungsinternen oder festgelegten „Checklisten“, um mit Konzentration auf die typischen Merkmale des Einzelfalls auch tatsächlich Einzelfallgerechtigkeit herzustellen.⁹⁹⁴

990 Siehe zu den Inhalten seines Arbeitens und seinem Einfluss nur *Meder*, Rechtsgeschichte, 2014, S. 295 ff. sowie *Lahusen*, Alles Recht geht vom Volksgeist aus, 2013.

991 S. o. S. 154 f.

992 Im Originalwortlaut: „Rättssäkerhet“.

993 Siehe *Frändberg*, in: Frändberg (Hrsg.), Rättsordningens idé, 2005, S. 283, 288 f., der in dem Beitrag auch auf die deutsche Herkunft dieses Begriffs und des Begriffs „rättsstat“ („Rechtsstaat“) hinweist und teilweise auch eine Einordnung und Abgrenzung der Begriffe vornimmt.

994 Siehe *Westerhäll*, Den starka statens fall?, 2002, S. 583; *Marcusson*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2010, S. 241, 246.