

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Thomas Voelzke

Weiterbildung und Arbeitsmarktpolitik

24. Jg./1991

2

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten: Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Weiterbildung und Arbeitsmarktpolitik

Rechtliche Aspekte der Regelung der individuellen Weiterbildungsförderung im Arbeitsförderungsgesetz

Thomas Voelzke, Kassel*

Die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung befindet sich im Spannungsfeld von Arbeitsmarktpolitik und sozialstaatlicher Bildungsförderung, die die Neigung, Eignung und Leistung des Teilnehmers in den Vordergrund stellt. Beide Zielrichtungen haben ihren Niederschlag in den Regelungen des Arbeitsförderungsgesetzes über die berufliche Bildungsförderung gefunden. Weder der arbeitsmarktpolitischen noch der bildungspolitischen Zweckbestimmung kann bei der Auslegung der einzelnen Vorschriften ein „allgemeiner“ Vorrang zuerkannt werden; in der Mehrzahl der Fälle sind die Ziele kongruent.

Anhand von Beispielen aus der neueren Rechtsprechung des Bundessozialgerichts wird untersucht, welche Bedeutung den unterschiedlichen Ansätzen in den einzelnen Regelungsbereichen zukommt. Hierbei orientieren sich insbesondere die Vorschriften über die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen der Förderung wegen der Finanzierung aus Beitragsmitteln stärker an den Bedingungen der aktuellen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Hingegen kann ein solcher Vorrang unter dem Blickwinkel der grundgesetzlich verbürgten Freiheit der Berufswahl für die sogenannten „Sanktionsregelungen“ nicht angenommen werden. Die Vorschriften über Art und Umfang der Förderung erfordern eine zusätzliche Berücksichtigung des Umstandes, daß der Einsatz von Mitteln begrenzt und deren effektive Verwendung sicherzustellen ist.

Gliederung

- 1 Vorbemerkung
- 2 Stellenwert von Arbeitsmarktpolitik und individuellem Bildungsanspruch für die Auslegung der §§ 33 ff. AFG
 - 2.1 Entstehungsgeschichte
 - 2.2 Allgemeiner Vorrang der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung?
- 3 Bedeutung der arbeitsmarktpolitischen Komponente für die „versicherungsrechtlichen“ Vorschriften
 - 3.1 Die Finanzierung
 - 3.2 Beitragsrechtliche Voraussetzungen der Förderung
 - 3.3 Die vorherige Ausübung einer Berufstätigkeit
- 4 Regelungsbereiche mit vorrangig individualrechtlicher Orientierung
 - 4.1 Sanktionsregelungen
 - 4.2 Bedeutung des Berufswunsches
- 5 Zusammenfassung

I Vorbemerkung

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung nach dem AFG, die insbesondere die berufliche Fortbildung (§§ 41 ff. AFG) und die Umschulung umfaßt (§ 47 AFG), ist als

Mittel der Arbeitsmarktpolitik durch die Geltung in den neuen Bundesländern nach Maßgabe der §§ 249b ff. AFG (in der Fassung des Einigungsgesetzes und der Vereinbarung vom 18. September 1990, BGBI II S. 885; s. hierzu Bubeck 1990, S. 966 ff.) wieder verstärkt in den Blickpunkt geraten. Der Streit um die Wirksamkeit dieses Instruments als Mittel aktiver Arbeitsmarktpolitik ist allerdings seit der Schaffung des AFG nie verstummt (vgl. etwa Garlich; Maier 1982, S. 89 ff.).

Die Diskussion wurde durch die zahlreichen Änderungen des AFG, von denen die Förderung der beruflichen Bildung in besonderem Maße betroffen war, zusätzlich verstärkt. Da die Änderungen häufig durch Finanzierungsprobleme ausgelöst wurden, wie dies etwa durch die wechselnde Höhe des Unterhaltsgeldes dokumentiert wird, bleibt der Vorwurf politischer Diskontinuität unvermeidlich (Lampert 1989, S. 185 f.; Reidegeld 1990, S. 130 ff.).

Die häufigen gesetzlichen Änderungen bewirken zugleich, daß sich gesicherte Erkenntnisse über Zielbestimmungen, Motive und Auslegungsgrundsätze für die Anwendung der Vorschriften über die Förderung der beruflichen Weiterbildung nur schwerlich entwickeln konnten.

Diese Unsicherheit betrifft insbesondere das Verhältnis von arbeitsmarktpolitischer Zielsetzung zum bildungspolitischen Ansatz des Regelungswerkes. Wenn auch, wie es sich anhand der Entwicklung der Vorschrift des § 36 AFG über die Grundvoraussetzungen der Förderung darstellen läßt¹, eine „gewisse“ Gewichtsverschiebung zugunsten einer stärkeren Arbeitsmarktorientierung zu konstatieren ist (Gagel – Richter § 36 AFG RdNr 44), so gewinnt dies für die Anwendung der jeweiligen Vorschriften im konkreten Einzelfall nur geringe Aussagekraft. Der Bedeutung der arbeitsmarktpolitischen Ausrichtung für die Auslegung der Vorschriften über die Förderung der beruflichen Weiterbildung und ihrem Verhältnis zum bildungspolitischen Ansatz soll deshalb im folgenden nachgegangen werden.

* Thomas Voelzke ist Richter am Sozialgericht Kiel und wissenschaftlicher Mitarbeiter beim Bundessozialgericht. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors.

¹ In der ursprünglichen Fassung des AFG (BGBI I 1969, 582) erforderte § 36 lediglich die Eignung des Antragstellers und die Zweckmäßigkeit der Förderung unter Berücksichtigung von Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Neigung des Antragstellers. Die Neufassung durch das Haushaltsstrukturgesetz (BGBI I 1975, 3113) stellte die arbeitsmarktpolitischen Ziele in den Vordergrund und verzichtete auf den Begriff der Neigung als Förderungsmerkmal. Eine weitere Betonung der arbeitsmarktpolitischen Funktion der Förderung erfolgte durch das 5. AFG-AndG (BGBI I 1979, 1189).

2 Stellenwert von Arbeitsmarktpolitik und individuellem Bildungsanspruch für die Auslegung der §§ 33 ff. AFG

Durch die Regelung der beruflichen Weiterbildungsförderung im AFG war das selbständige Nebeneinanderstehen von bildungs- und wirtschaftspolitischer Ausrichtung von vornherein angelegt und auch beabsichtigt.

2.1 Entstehungsgeschichte

Erstmals mit dem Inkrafttreten des AFG am 1. Juli 1969 (BGBI I, 582) wurde die Förderung der beruflichen Bildung zu einer Hauptaufgabe der BA ausgestaltet. Zwar enthielt bereits die Erstfassung des AVAVG vom 16. Juli 1927 (RGBII, 187) eine gesetzliche Möglichkeit zur Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung durch die Arbeitsverwaltung, jedoch setzte eine Leistungsgewährung bis zur Schaffung des AFG die Arbeitslosigkeit des Antragstellers voraus und zudem waren sämtliche Förderungsleistungen als Ermessensleistungen konzipiert (vgl. Menke 1975, S. 80 ff.; Hoppe/Berlinger unter A1).

Die ausdrückliche Aufnahme der Förderung der beruflichen Bildung in den Katalog der Aufgaben der BA (§ 3 Abs. 2 Nr. 3 AFG) und die nähere Bestimmung der Voraussetzungen für die Förderung als Rechtsanspruch ist in einem engen Zusammenhang und in einer Wechselwirkung mit dem Stand der damaligen wirtschafts- und sozialpolitischen Vorstellungen zu sehen.

Die herrschende finanz- und wirtschaftspolitische Konzeption fand ihren Ausdruck im „Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ (BGBI I 1967, 582), dessen Instrumentarien zur Stabilität des Preisniveaus, zu einem hohen Beschäftigungsstand und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum beitragen sollten (§ 1 StWG). Die Kongruenz der Zielrichtung des StWG und des AFG wird bereits bei einer Gegenüberstellung der genannten Zielbestimmungen mit denjenigen des § 1 AFG offenbar (vgl. ausführlich Lampert 1989, S. 173 ff.; Reidegeld 1990, S. 129 ff.). Hiernach sind die Maßnahmen des AFG darauf auszurichten, daß ein hoher Beschäftigungsstand erzielt und aufrechterhalten, die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert und damit das Wachstum der Wirtschaft gefördert wird. Nach der Vorstellung des Gesetzgebers sollte die Förderung der beruflichen Ausbildung, Fortbildung und Umschulung das „Kernstück“ des Beitrages des BA zur Vollbeschäftigung und zu wirtschaftlichem Wachstum werden (BT-Drucks. V/2291 S. 54). Damit wurde die Förderung der beruflichen Weiterbildung als Ergänzung des Instrumentariums des StWG zu einem vorrangigen Mittel der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik, indem insbesondere die mit der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung einhergehende strukturelle Arbeitslosigkeit verhindert bzw. abgebaut werden sollte.

Demgegenüber wurde die gesellschaftspolitische Entwicklung unter dem Begriff der „staatlichen Daseinsvorsorge“ von einem verstärkten Bewußtsein der öffentlichen Verantwortung für das Bildungswesen geprägt (Schönefelder;

² Zum Beispiel Eignung, Zweckmäßigkeit, wichtiger Grund, Notwendigkeit usw.

³ Hiervon ist die hier nicht zu behandelnde Frage zu unterscheiden, ob der BA bei der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe eine „Beurteilungsermächtigung“ in der Weise zukommt, daß eine gerichtliche Überprüfung nur hinsichtlich sog. Beurteilungsfehler stattfindet (vgl. hierzu Brocke, JuS 1987, S. 874 ff.).

Kranz; Wanka, Vor § 33 RdNr I ff.). Der soziale Rechtsstaat wurde – unter dem Vorbehalt des Möglichen – als verpflichtet angesehen, soziale Unterschiede durch eine differenzierte Sozialordnung auszugleichen und insbesondere durch die Gewährung von individueller Ausbildungsförderung auf eine Chancengleichheit hinzuwirken. Die Förderung der Ausbildung sollte dem einzelnen eine seiner Eignung, Neigung und Leistung entsprechende Ausbildung ermöglichen (Rothe; Blanke, Einführung Anm. 1).

Es entsprach den Vorstellungen des Gesetzgebers, die BA als wirkungsvolles Instrument der beruflichen Bildungspolitik der Bundesregierung zu bewerten, wobei das Gewicht der Umschulung sowie die der Aufstiegs- und Leistungsförderung ausdrücklich betont wurde (BT-Drucks. V/2291 S. 53 f.). Hieraus hat das BSG abgeleitet, daß die §§ 33-52 AFG (Förderung der beruflichen Bildung) zusammen mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAFöG) und dem Berufsbildungsgesetz (BBiG) als „bildungspolitische Einheit“ anzusehen und deshalb im Zusammenhang mit diesen Vorschriften zu würdigen seien (BSG SozR 4100 § 40 Nr. 15; vgl. auch Siegers 1972, S. 841).

2.2 Allgemeiner Vorrang der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung?

Bedeutung und Gewicht der arbeitsmarktbezogenen Komponente einerseits und der bildungs- und sozialpolitischen Ziele andererseits, neben die noch weitere Zielsetzungen treten (Menke 1975, S. 104), ist insbesondere im Hinblick auf die vorzunehmende Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe Gegenstand kontroverser Stellungnahmen im Schrifttum gewesen. Die Diskussion erfährt besondere Bedeutung dadurch, daß der Gesetzgeber – wegen der fortschreitenden Entwicklungen im Bildungsbereich und auf dem Arbeitsmarkt sowie wegen der Schwierigkeiten der Prognosestellung – für den Bereich der Förderung der beruflichen Weiterbildung lediglich einen gesetzlichen Rahmen abgesteckt hat. Dementsprechend sind die Leistungsvoraussetzungen und der Leistungsumfang vom Gesetz lediglich in den Grundkonturen umrissen.

Eine nähere Ausgestaltung und Konkretisierung des Förderungsrechts erfolgt teilweise durch die auf der Ermächtigungsgrundlage des § 39 AFG beruhenden Anordnungen. Von dieser Ermächtigung hat die BA u. a. durch den Erlaß der Anordnung über die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung (AFuU) vom 23. März 1976 i.d.F. vom 28. Februar 1989 (ANBA S. 471) Gebrauch gemacht. Die Anordnungen sind nach der ständigen Rechtsprechung des Bundessozialgerichts autonomes Satzungsrecht, also Gesetze im materiellen Sinne (BSGE 35, 164 = SozR 4440 § 8 Nr. 1). Sie binden die Gerichte nur insoweit, als sie der Ermächtigungsgrundlage entsprechen und nicht gegen höherrangiges Recht verstoßen. Insbesondere müssen die Regelungen der Anordnung dem mit der beruflichen Bildung angestrebten Ziel und dem Zweck der Förderung entsprechen. Die Verwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe² und ihre Konkretisierung durch die AFuU wirft die Frage auf, welche Kriterien und Zielvorstellungen bei der Ausfüllung zu berücksichtigen sind³.

Teile des Schrifttums betonen den Vorrang der arbeitsmarktpolitischen Zweckmäßigkeit, wie sie insbesondere in der Regelung über die allgemeinen Voraussetzungen der individuellen Förderung nach § 36 AFG verankert ist (Hoppe 1973, S. 29; Hoppe 1972, S. 336 f.; weitere Nachweise bei Menke 1975, S. 104 f.). Nach dieser insbesondere von Hoppe vertretenen Auffassung sollen bildungs- und

sozialpolitische Gesichtspunkte bei der Anwendung der Vorschriften über die Förderung der beruflichen Bildung von vornherein ausscheiden und keine Auswirkungen auf Einzelentscheidungen erlangen. Vielmehr verfolgten das AFG und die zu ihm erlassenen Anordnungen ausschließlich eine arbeitsmarktpolitische Zielsetzung. Es könne also nicht jede Ausbildung nach dem AFG gefördert werden, die eine Erweiterung der Einsatzmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt zur Folge habe.

Hingegen wird überwiegend – auch soweit das besondere Gewicht der Berufswahlfreiheit betont wird (Gagel in Kittner, S. 343 ff.) – auf die gegenseitige Abhängigkeit und Wechselbezüglichkeit von individuellem Bildungsanspruch und Arbeitsmarkterfordernissen hingewiesen (BSGE 44, 71 = SozR 4100 § 119 Nr. 3; Gagel a.a.O.; Menke 1975, S. 111). Das Zusammenwirken von Bildungsanspruch und Arbeitsmarktpolitik wird durch die in § 36 Nr. 3 AFG u.a. genannten strukturellen Ziele des § 2 Abs. 1 Nr. 2-7 AFG verdeutlicht. Für eine aktive Beschäftigungspolitik erlangt die Förderung der beruflichen Mobilität und der Anpassungsfähigkeit der Arbeitnehmer an die sich verändernden Anforderungen des Arbeitsmarktes besonderes Gewicht. Zu Recht hat das Bundessozialgericht (a.a.O.) darauf hingewiesen, daß sich das Interesse des Arbeitsuchenden an der Realisierung seines Berufswunsches und damit an einer in der Regel fachlich und wirtschaftlich günstigen Verwendung prinzipiell mit dem Ziel des Gesetzes decke, eine bestmögliche Platzierung der Arbeitskräfte zu sichern und unterwertige Beschäftigung zu verhindern. Berufliche Bildungspolitik und Beschäftigungspolitik ergänzen sich also und stimmen wenigstens partiell in ihrer Zielrichtung überein.

Ein „allgemeiner“ Vorrang der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung kann schon aus diesem Grunde nicht angenommen werden. Vielmehr kommt ihr – wie nachfolgend beispielhaft aufgezeigt wird – in den einzelnen Regelungsbereichen der Förderung der beruflichen Weiterbildung ein unterschiedliches Gewicht zu.

3 Bedeutung der arbeitsmarktpolitischen Komponente für die „versicherungsrechtlichen“ Vorschriften

3.1 Die Finanzierung

Die Finanzierung der Aufwendungen für die Förderung der beruflichen Weiterbildung erfolgt durch die Erhebung von Beiträgen, die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu entrichten sind (§ 167 AFG). Gegen die Finanzierung aus Beitragsmitteln wurden bereits im Gesetzgebungsverfahren Bedenken geäußert, da die im zweiten Abschnitt des AFG geregelten Aufgaben im Bildungsbereich aus

⁴ Hiervon abweichend ist Gagel (in Kittner, S. 349 ff.) der Auffassung, daß gerade der Versicherungsgedanke es ausschließe, die Beiträge für Zwecke zu verwenden, die nicht der Sicherung der Möglichkeit zur Verwirklichung der freien Berufswahl dienen. Die Beiträge würden nicht gezahlt, um den Versicherungsträger in die Lage zu versetzen, die eigene Freiheit einzuschränken. Zwar kann tatsächlich der Gesichtspunkt einer „zusätzlichen Belastung der Versichertengemeinschaft“ keine Rechtfertigung für eine ausschließliche Orientierung an den aktuellen Bedingungen des Arbeitsmarktes bilden. Es wäre andererseits eine völlige Abkehr vom Versicherungsprinzip, das schon begriffsnotwendig ein Risiko voraussetzt, Förderungsleistungen ohne Bezüge zum Arbeitsmarkt zu gewähren.

⁵ Die versicherungsrechtliche Ausgestaltung der §§ 44, 46 AFG führt zu der praktisch nachteiligen Konsequenz, daß über das „Ob“ und das „Wie“ der Förderung oft erst bei Beginn der Maßnahme entschieden werden kann. Dem Anspruch des zu Fördernden auf eine Zusage i.S. von § 34 SGB X kommt deshalb für seine Lebensplanung eine erhebliche Bedeutung zu (vgl. auch BSG SozR 3-4100 § 119 Nr. 1).

Mitteln der Allgemeinheit zu finanzieren seien (schriftlicher Bericht des Ausschusses für Arbeit, zu BT-Drucks. VII 4110 S. 4, 29; vgl. hierzu auch Lampert 1989, S. 185). Die Bundesregierung wurde durch § 239 AFG ausdrücklich verpflichtet, über die Höhe der Ausgaben für die Förderung der beruflichen Bildung zu berichten und anderweitige Finanzierungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Dieser Bericht (BT-Drucks. 7/403) bewirkte keine Veränderung der Finanzierungsregelung durch den Gesetzgeber.

Zu der verfassungsrechtlichen Diskussion über die Zulässigkeit der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung hat das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 11. März 1980 (BVerfGE 53, 313 = SozR 4100 § 168 Nr. 12) Stellung genommen. Das Bundesverfassungsgericht hat darauf hingewiesen, daß die Besonderheiten des Risikos der Arbeitslosigkeit eine übereinstimmende Interessenlage aller abhängig Beschäftigten mit sich bringe, die darin zum Ausdruck komme, daß mit den zu erhebenden Beiträgen nicht nur beitragsabhängige, sondern auch beitragsunabhängige Leistungen, insbesondere die generalpräventiven Aufgaben der BA, zu finanzieren seien. Es sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß der Gesetzgeber mit dem AFG eine Form der sozialen Sicherung gewählt habe, die nicht ausschließlich an einem auf Schadensvergütung ausgerichteten Versicherungsprinzip orientiert sei, sondern auf einer umfassenden Präventivkonzeption beruhe.

Durch die Betonung des vorbeugenden Charakters eines Teils der Maßnahmen des AFG wird der Zusammenhang zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hergestellt; die Stärkung der beruflichen Mobilität soll dazu beitragen, künftige Versicherungsleistungen einzusparen. Dies setzt allerdings voraus, daß die vorbeugenden Maßnahmen auf eine „Gesunderhaltung“ des Arbeitsmarktes ausgerichtet sind⁴.

3.2 Beitragsrechtliche Voraussetzungen der Förderung

Entsprechend ihrer Finanzierung aus Beitragsmitteln erfolgte die Ausgestaltung der Förderungsleistungen (Unterhaltsgeld, Kosten der Maßnahme) als Versicherungsleistung.

Die stärkste Betonung des Versicherungsgedankens und der Zugehörigkeit zum Sozialversicherungsrecht enthält die Regelung des § 46 AFG (Anwartschaft für den Förderungsanspruch). Während ursprünglich § 42 AFG (i.d.F. vom 25. Juni 1969) eine großzügige Ausweitung des anspruchsberechtigten Personenkreis vorsah, erfordert § 46 Abs. 1 AFG seit der Einfügung durch das HStruktG-AFG (vom 18. Dezember 1975, BGBI I 3113), ähnlich der Regelung für das Arbeitslosengeld, die Erfüllung einer Anwartschaft im Sinne der Leistung von Beiträgen zur BA für eine Mindestzeit vor der Maßnahme⁵.

Neben dem Grundtatbestand des § 46 Abs. 1 AFG eröffnete allerdings § 46 Abs. 2 AFG i.d.F. des HStruktG-AFG demjenigen Personenkreis, der die Anwartschaft nicht erfüllte, weiterhin die Möglichkeit, Förderungsleistungen für die berufliche Fortbildung oder Umschulung zu erlangen. Das Bestreben, dem Umstand Rechnung zu tragen, daß die Förderung aus Beitragsmitteln finanziert wird (BT-Drucks. 7/4127 S. 51 zu § 46 Abs. 1 und 2), andererseits aber den Anwendungsbereich für die Förderung der beruflichen Weiterbildung nicht auszuhöhlen, führte dazu, die Verpflichtung, im Anschluß an die Maßnahme mindestens drei Jahre lang eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung auszuüben, ausreichen zu lassen. Erfüllt der

Geförderte diese Verpflichtung innerhalb von vier Jahren nach Abschluß der Maßnahme ohne wichtigen Grund nicht, so ist er zur Rückzahlung der Leistungen verpflichtet (§ 46 Abs. 2 i.d.F. des HStruktG-AFG, § 46 Abs. 3 i.d.F. vom 20. Dezember 1985).

Der Rückforderungstatbestand ist Gegenstand mehrerer Entscheidungen des Bundessozialgerichts aus neuerer Zeit zur Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung gewesen. Grundsätzliche Bedeutung erlangt – neben den Ausführungen zum Umfang der Belehrungs- und Beratungspflicht der BA (§ 14 SGB I)⁶ – die vom Gericht vorgenommene Konkretisierung des Zweckes von Weiterbildungsmaßnahmen.

Zu befinden hatte das Gericht zunächst darüber, unter welchen Voraussetzungen dem Geförderten ein „wichtiger Grund“ für die Nichterfüllung der übernommenen Verpflichtung zugute kommt. Ausgangspunkt ist eine Abwägungsklausel, wie sie ähnlich z. B. zum wichtigen Grund i.S. des § 119 Abs. 1 Satz 1 AFG entwickelt wurde (vgl. etwa BSGE 44, 71 = SozR 4100 § 119 Nr. 3; BSGE 64, 202 = SozR 4100 § 119 Nr. 34). Danach bestimmt sich das Vorliegen eines wichtigen Grundes „nach den Umständen des Einzelfalls unter Berücksichtigung des Zweckes der beruflichen Förderung und unter Abwägung der Interessen des Geförderten gegen die Interessen der Versicherungsgemeinschaft und eines funktionierenden Arbeitsmarktes“ (BSG SozR 3-4100 § 46 Nrn. 1 und 3).

Das im Rahmen dieser Abwägungsklausel zu berücksichtigende öffentliche Interesse wird vom Bundessozialgericht nicht etwa in der Erzielung von Einnahmen in Höhe der Beiträge der später anzustrebenden Beschäftigung gesehen. Die Beitragsleistung aus der Nachbeschäftigung allein ist keine angemessene Gegenleistung für den erheblichen Aufwand, der für die BA durch die Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung entsteht. Zudem ist die Beitragspflicht lediglich Folge der ausgeübten Tätigkeit und kann nicht zum Hauptzweck der Verpflichtung zur Nachbeschäftigung werden (BSG SozR 3-4100 § 46 Nr. 1). Das finanzielle Interesse alleine würde die erforderliche Selbstverpflichtung und Rückzahlungsverpflichtung also nicht rechtfertigen und wäre unverhältnismäßig. Das Interesse der BA bestimmt sich vielmehr nach ihrer gesetzlichen Aufgabe, die berufliche Bildung zur Verbesserung des Arbeitsmarktes mit dem Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes zu fördern, d. h. dem Arbeitsmarkt qualifizierte Arbeitskräfte zuzuführen.

Zugleich wird unter Hinweis auf den Zweck der Förderung der beruflichen Weiterbildung auch der Umfang der Verpflichtung zur Nachbeschäftigung begrenzt (BSG SozR 3-4100 § 46 Nr. 1). Ist nämlich Ziel dieser Verpflichtung, es sicherzustellen, daß die durch die Fortbildung oder Umschulung erlangte berufliche Qualifikation dem Arbeitsmarkt auch tatsächlich zugeführt wird, so bedarf es der Aufnahme einer „unterwertigen“ Tätigkeit zu ihrer Erfüllung nicht. Nach § 36 Nr. 3 Satz 2 AFG (i.d.F. des 5. AFG ÄndG) soll die Teilnahme an der Maßnahme nicht

gefördert werden, wenn der Antragsteller voraussichtlich auf dem für ihn in Betracht kommenden Arbeitsmarkt innerhalb angemessener Zeit nach Abschluß der Maßnahme in der angestrebten beruflichen Tätigkeit keine Beschäftigung findet. Verbessert sich die berufliche Situation des Teilnehmers nicht und erlangt er im erlernten Beruf keinen Arbeitsplatz, so hat sich die von der BA zu stellende Prognose nicht erfüllt. Das Risiko dieser Fehleinschätzung darf nicht auf den Geförderten abgewälzt werden. Folglich realisiert sich die übernommene Selbstverpflichtung nur dann, wenn die Umschulung in jeder Hinsicht erfolgreich war.

Eine Verpflichtung zur Rückzahlung der gewährten Förderungsmittel nach § 46 Abs. 2 AFG a.F. tritt auch dann nicht ein, wenn der Ausbildungsgang vom Teilnehmer vorzeitig abgebrochen wurde (BSG SozR 3-4100 § 46 Nr. 4). Die Förderung setzt nach § 46 Abs. 2 Satz 1 AFG a.F. die Verpflichtung des Antragstellers voraus, „im Anschluß“ an die Maßnahme mindestens drei Jahre eine die Beitragspflicht begründende Beschäftigung auszuüben. Die Rückzahlungspflicht kann wiederum nur entstehen, wenn der Antragsteller innerhalb von vier Jahren „nach Abschluß“ der Maßnahme die übernommene Verpflichtung nicht erfüllt. Obwohl allein nach dem Wortsinn als „Abschluß“ auch die erfolglose Beendigung der Bildungsmaßnahme verstanden werden kann (in diesem Sinne Hoppe; Berlinger § 46 Anm. 10), folgt aus der mit der Förderung von Weiterbildungsmaßnahmen verfolgten Zweckbestimmung eine einschränkende Auslegung. Dieser Zweck liegt – wie bereits ausgeführt – darin, daß der Teilnehmer sowohl in seinem eigenen Interesse, als auch nach den Interessen der Allgemeinheit an einem ausgeglichenen Arbeitsmarkt dauerhaft im erlernten Beruf tätig wird. Die Zweckbestimmung kann sich nur nach einer erfolgreichen Beendigung der Bildungsmaßnahme realisieren. Die Verpflichtung zur Rückzahlung beurteilt sich also bei einem Abbruch oder Ausschluß von der Maßnahme ausschließlich nach § 44 Abs. 6 AFG.

Die arbeitsmarktbezogene Zweckbestimmung der Selbstverpflichtung führt aber andererseits auch dazu, für den Fall einer erfolgreichen Weiterbildung die Zeiten der Unerfüllbarkeit der Verpflichtung oder des Vorliegens eines wichtigen Grundes nicht gleichsam als Surrogat der Erfüllung anzusehen, sondern eine weitestgehende Erfüllung der Verpflichtung zur Nachbeschäftigung zu verlangen (BSG SozR 3-4100 § 46 Nr. 6). Dies bedeutet, daß – auch wenn die Verpflichtung zur dreijährigen Beschäftigung innerhalb der Rahmenfrist tatsächlich nicht mehr erfüllt werden kann – der Teilnehmer an einer erfolgreich abgeschlossenen Maßnahme zur Erbringung von Teilleistungen in größtmöglichem Umfang verpflichtet bleibt. Die objektive Unerfüllbarkeit der Gesamtverpflichtung stellt ihn nach Sinn und Zweck der Förderung nicht frei.

Die vom BSG vorgenommene Auslegung der „Öffnungsklausel“ des § 46 AFG veranschaulicht das Gewicht der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung für die Anwendung der Regelungen über die versicherungsrechtlichen Voraussetzungen der Förderung. Rechtfertigt sich die Finanzierung der Förderung aus arbeitsmarktorientierten Erwägungen, so kann die Verpflichtung zu einer Nachbeschäftigung und ggf. die Rückzahlungspflicht nur dann bestehen, wenn sich sowohl die Prognose über die Eignung des zu Fördernden als auch über die Zweckmäßigkeit der Weiterbildungsmaßnahme unter Berücksichtigung von Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes erfüllt.

⁶ Beratungs- und Auskunftspflichten (§§ 14, 15 SGB I, 25 ff. AFG) erlangen gerade im Bereich der Förderung der Fortbildung und Umschulung wegen der bestehenden Dispositionsmöglichkeiten einen erheblichen Stellenwert. Im konkreten Fall (BSG SozR 3-4100 § 46 Nr. 1) hat das Bundessozialgericht eine Belehrungspflicht aus den allgemeinen Fürsorgepflichten abgeleitet und auch nach Abschluß der Maßnahme angenommen. Die Verletzung der Belehrungspflicht bewirkte eine Umkehr der Feststellungslast.

3.3 Die vorherige Ausübung einer Berufstätigkeit

Der Vorrang einer an den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes und der effektiven Verwendung der Beitragsmittel orientierten Auslegung ist auch bei denjenigen Regelungen gegeben, die auf die Wirksamkeit der Weiterbildungsmaßnahmen abzielen.

Eine solche Bestimmung bildet der durch das HStruktG-AFG eingefügte § 42 AFG, der in Ergänzung zu § 46 AFG den Personenkreis beschreibt, der Zugang zu Förderungsleistungen für die berufliche Fortbildung oder Umschulung haben soll. Beide Arten der beruflichen Bildung setzen bereits begrifflich berufliche Kenntnisse von einigem Gewicht voraus, die entweder durch eine Berufsausbildung oder durch berufliche Praxis erworben werden können. Dementsprechend formulierte der Gesetzgeber des HStruktG-AFG die Leitvorstellung, daß Förderungsleistungen nur derjenige erhalten solle, der unter Anrechnung der beruflichen Ausbildung mindestens sechs Jahre beruflich tätig war (BT-Drucks. 7/4127 S. 47). Bei dieser grundsätzlichen Konzeption verblieb es trotz der seither erfolgten Änderungen (insbesondere durch das 5. AFG-ÄndG vom 23. Juli 1979, BGBI I S. 1189).

Das Erfordernis von beruflichen Vorzeiten sichert zunächst das System der beruflichen Bildung im AFG. Eine klare Abgrenzung zu der durch die Berufsausbildungsbeihilfe geförderten beruflichen Ausbildung ist schon wegen der erheblich höheren Leistungen für die Fortbildung und Umschulung erforderlich. Zugleich werden sogenannte „Durchstarter“, die im Anschluß an die Erstausbildung weiterführende Schulen besuchen oder ihre Ausbildung durch die Teilnahme an Lehrgängen erweitern oder vertiefen wollen, von der Förderung ausgeschlossen (BT-Drucks. 7/4127 S. 49; BSG SozR 4100 § 42 Nrn. 9 und 10). Schließlich soll das Erfordernis der beruflichen Vortätigkeit gewährleisten, daß nur Arbeitnehmer mit einer angemessenen Berufspraxis Förderungsleistungen in Anspruch nehmen, um damit eine bessere Qualifizierung der Teilnehmer sicherzustellen.

Unter Berücksichtigung dieser Zielsetzung hat das Bundessozialgericht dargelegt, daß während des Besuchs allgemeinbildender Schulen eine Berufstätigkeit i.S. des § 42 AFG nicht zurückgelegt werden kann (BSG SozR 3-4100 § 42 Nr. 1). Zwar kommt es lediglich auf den Erwerb beruflicher Erfahrungen im weitesten Sinne an und es ist auch unerheblich, ob die Tätigkeit im Rahmen eines die Beitragspflicht begründenden Beschäftigungsverhältnisses ausgeübt wurde. Dagegen kann für die in Ferienzeiten oder während des eigentlichen Schulbesuchs ausgeübte Tätigkeiten nicht davon ausgegangen werden, daß die erforderlichen berufspraktischen Erfahrungen von einigem Gewicht gesammelt werden. Die Effektivität der Mittelverwendung erfordert deshalb eine Begrenzung der anrechenbaren Vortätigkeiten nach § 42 AFG. In diesen Zusammenhang fügt es sich ein, daß sowohl § 42 Abs. 1 als auch Abs. 2 für die Fälle, in denen die Teilnahme an der Bildungsmaßnahme arbeitsmarktpolitisch notwendig ist, erleichterte Zugangsvoraussetzungen enthalten.

4 Regelungsbereiche mit vorrangig individualrechtlicher Orientierung

Weitgehende Einigkeit besteht darüber, daß der BA im Rahmen der Förderungsmaßnahmen zwar Einflußmöglichkeiten auf den Arbeitsmarkt eingeräumt sind, eine Befug-

nis zur „Arbeitsmarktlenkung“ aber nicht besteht (BSG SozR 4100 § 36 Nr. 4 und Nr. 16; Hennig; Kühl; Heur § 36 Anm. 4.2; Gagel – Richter § 36 RdNr. 41). Damit ist zum Ausdruck gebracht, daß der BA eine Befugnis zur Ordnung des Arbeitsmarktes und zur Lenkung der Arbeitskräftefluktuation nicht eingeräumt ist.

Eine einseitige Zielbestimmung in der Weise, die Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung ausschließlich am Bedarf der Wirtschaft an Arbeitskräften auszurichten und die individuellen Bedürfnisse des Antragstellers außer acht zu lassen, wäre verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen. Auch wenn sich aus Art. 12 Grundgesetz ein unmittelbarer Anspruch auf finanzielle Förderung nicht ableiten läßt, so handelt es sich doch nicht lediglich um ein subjektives Abwehrrecht gegen Eingriffe des Staates in die Gestaltung des Berufslebens des Bürgers, sondern darüber hinaus gewährleistet das Grundrecht objektiv-rechtlich die Verpflichtung des Staates, dem Bürger die tatsächlichen Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Berufsfreiheit zu sichern (BVerfGE 33, 303; vgl. auch Hoffmann 1982, S. 177 ff.).

4.1 Sanktionsregelungen

Die grundsätzliche Bedeutung des individuellen Berufswunsches vor arbeitsmarktpolitischen Erwägungen wird am augenfälligsten dort, wo durch Sanktionen auf das Verhalten des zu Fördernden eingewirkt wird (§§ 119 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3 und 4, 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchst. b, 44 Abs. 6 AFG). Der Schutz vor übermäßiger Einflußnahme auf Auswahl und Durchführung von Bildungsmaßnahmen durch die BA und eine restriktive Auslegung der Sanktionsregelungen ist im Hinblick auf Art. 12 Grundgesetz zwingend geboten (zur Berufsausbildung BSG SozR 3-4100 § 119 Nr. 2; vgl. auch Gagel in Kittner S. 352 ff.).

Die bestehende Unsicherheit und Zurückhaltung auch des Anordnungsgebers wird an der Regelung über die Zumutbarkeit von beruflichen Bildungsmaßnahmen des § 14 der Zumutbarkeits-Anordnung (ANBA 1982, S. 523) deutlich. Die Erforderlichkeit einer solchen Bestimmung ergibt sich daraus, daß der Anspruch auf Arbeitslosengeld seit der Änderung durch das AFKG (BGBI I 1981, 1497) die Bereitschaft des Arbeitslosen u. a. zur Teilnahme an zumutbaren Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung voraussetzt (§ 103 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchst. b). Dem gesetzlichen Auftrag zur näheren Bestimmung dieser Zumutbarkeit nach § 103 Abs. 2 Satz 2 AFG hat sich der Anordnungsgeber in § 14 Zumutbarkeits-Anordnung durch einen Verweis auf die Vorschriften über die Zumutbarkeit von Beschäftigungen entzogen. Hiergegen wird zutreffend eingewandt, daß sich aus der Verweisung allenfalls Hinweise auf die Zumutbarkeit von Bildungsmaßnahmen ergeben können (Gagel-Steinmeyer § 103 RdNr. 454). Die Regelungen der Zumutbarkeits-Anordnung sind ausschließlich auf Arbeitsverhältnisse zugeschnitten. Deshalb läßt sich etwa die Vorschrift über die Zumutbarkeit von Arbeitsbedingungen (§ 5 Zumutbarkeits-Anordnung) nicht einmal ansatzweise auf die speziellen Probleme übertragen, die sich im Verhältnis von Maßnahmeträgern zu den Teilnehmern an der Maßnahme ergeben können.

Eine hinreichende Konkretisierung ist auch nicht durch die AFuU erfolgt. Nach § 34 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AFG (i.d.F. des AFKG) erfordert die Förderung der Teilnahme, daß die Maßnahme angemessene Teilnahmebedingungen bietet. Der Schutzzweck dieser Vorschrift erfaßt jedenfalls

auch die individuellen Belange des Teilnehmers, der keinen vertraglichen Bedingungen unterworfen werden soll, die als unangemessen anzusehen sind (Gagel – Richter § 34 RdNr. 83 ff.; vgl. auch BSGE 44, 62 = SozR 4460 § 6 Nr. 8). Eine nähere Bestimmung hinsichtlich der Angemessenheit der Teilnahmebedingungen enthält die AFuU nur für das Kündigungsrecht des Teilnehmers (§ 4 Abs. 3 AFuU). Insgesamt fehlen also im Anordnungsrecht weitgehend Kriterien zur Beurteilung der Zumutbarkeit und Angemessenheit der Teilnahmebedingungen.

Den Unsicherheiten über die Bewertung der Zumutbarkeit von Weiterbildungsmaßnahmen wird in der Praxis – soweit ersichtlich – durch eine restriktive Auslegung der Sanktionsregelungen Rechnung getragen. Zu Recht werden etwa im Rahmen der Sperrzeitbestände des § 119 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 3 und 4 AFG – unter dem Blickwinkel des Art. 12 Grundgesetz – an das Vorliegen eines wichtigen Grundes keine strengen Anforderungen gestellt (Hennig; Kühl; Heuer § 119 Anm. 13).

4.2 Bedeutung des Berufswunsches

Die Bedeutung der Weiterbildungsförderung als Instrument der Bildungspolitik würde allerdings nicht hinreichend berücksichtigt, wenn der individuelle Ausbildungswunsch lediglich im Rahmen eines Abwehrrechts gegenüber den Steuerungsmechanismen des AFG zu beachten wäre. Vielmehr ist der grundgesetzlich verbürgten Freiheit der Berufswahl, wie das Bundessozialgericht in einer neuen Entscheidung ausführlich dargelegt hat (BSG SozR 3-4100 § 56 Nr. 1 = NZA 1990, S. 992 ff.), auch bei der Auslegung der Vorschriften über Art und Umfang der Weiterbildungsmaßnahmen Rechnung zu tragen. Obwohl die genannte Entscheidung sich mit einem Sachverhalt aus dem Leistungsrecht der beruflichen Rehabilitation (§§ 56 ff. AFG) befaßt, erlangen die dort getroffenen Aussagen zum Verhältnis von Berufswunsch, arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten und dem begrenzten Einsatz der Mittel der Versicherungsgemeinschaft wegen ihres allgemeinen Charakters Bedeutung auch für die Auslegung der Vorschriften über die Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung.

Das Bundessozialgericht hat in der angeführten Entscheidung ausgeführt, daß die Maßnahmen staatlicher Berufslenkung sich auf Mittel zu beschränken hätten, die jedenfalls die nach Art. 12 Grundgesetz garantierte Freiheit der Berufswahl nicht stärker beschränken, als es die zu schützenden staatlichen Interessen, also die begrenzte Finanzkraft und die arbeitsmarktpolitische Zielsetzung, erlauben. Zwar folge allein aus Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz oder dem Sozialstaatsangebot kein einklagbarer Anspruch auf eine staatliche Finanzierung der Ausbildung, so daß ein Berufswunsch kein allein entscheidendes Kriterium für die Leistungspflicht sein könne, jedoch seien aus Art. 12 Grundgesetz die inhaltlich maßgebenden Direktiven sowohl für eine gesetzliche Ausgestaltung des Leistungsrechts als auch für die Auslegung der eingeräumten sozialen Rechte zu entnehmen.

Ausgehend von diesen Grundsätzen hat das BSG gefolgert, daß das Wahlrecht der Rehabilitanden durch § 56 Abs. 4 AFG nicht auf denjenigen Kreis von Berufen eingeschränkt werden dürfe, der derzeit institutionell in zweijährigen Ausbildungsgängen zur Verfügung stehe. Berufspolitische Lenkungsmaßnahmen unterlägen der strikten Bindung an das Übermaßverbot, so daß gerade der Zugang zu

den Ausbildungseinrichtungen nicht zu Zwecken einer Berufslenkung eingeengt werden dürfe. Soweit auf die Berufswahl Einfluß genommen werde, müßten hinreichende Gründe des Gemeinwohls dies gebieten und der Eingriff – auch soweit nur die Berufsausübung berührt werde – erforderlich sein. Der anzulegende Prüfungsmaßstab gelte auch für die Ausgestaltung eines staatlichen Leistungssystems. Wirtschaftlichen Gesichtspunkten könne ggf. durch eine niedrigere oder darlehensweise Förderung, nicht jedoch durch einen vollständigen Ausschluß eines erheblichen Teils der Ausbildungsberufe des BBiG von der Förderung Rechnung getragen werden.

Durch die Einbeziehung von Überlegungen zur Effektivität der Förderungsmittel ist der Weg zu einer die Berufswahlfreiheit gewährleistenden Auslegung der Vorschriften über die „Festlegung“ (vgl. § 33 Abs. 1 Satz 2 AFG) von weiterbildenden Maßnahmen gewiesen. Die Einschränkung der Wahlfreiheit durch eine Überbetonung der finanziellen Aspekte („Belastung der Versicherungsgemeinschaft“) ist nicht gerechtfertigt. Eine Grenze ist allerdings dort zu ziehen, wo die ggf. eingeschränkte Förderung die Durchführung und den Erfolg von Bildungsmaßnahmen gefährdet.

5 Zusammenfassung

Ein allgemeiner Vorrang von individuellem Bildungsanspruch oder einer arbeitsmarktorientierten Auslegung ist schon wegen der Wechselbezüglichkeit von bildungs- und arbeitsmarktpolitischer Zielsetzung (s.o. 2.2) nicht gegeben. Die im Recht der Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung angelegten Zielkonflikte erfordern eine Prüfung im jeweiligen Einzelfall. Es können jedoch in den unterschiedlichen Regelungsbereichen Schwerpunkte gebildet werden:

- a) Bei der Auslegung der versicherungsrechtlichen Vorschriften erlangt wegen der Finanzierung der Förderung durch Beitragsmittel die Zielsetzung, die berufliche Bildung zur Erreichung eines hohen Beschäftigungsstandes zu fördern, erhöhte Bedeutung. Dies gilt auch für Regelungen, die die Wirksamkeit der Bildungsmaßnahmen sicherstellen.
- b) Die verfassungsrechtlich verbürgte Freiheit der Berufswahl erfordert eine restriktive Auslegung der Sanktionsregelungen. Die Berücksichtigung des Berufswunsches ist auch vorrangiges Auslegungskriterium für die Vorschriften über Art und Umfang der Förderung.

Abkürzungen

AFG	Arbeitsförderungsgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
RdNr	Randnummer
BA	Bundesanstalt für Arbeit
AVAVG	Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung
RGBI	Reichsgesetzblatt
StWG	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BSG	Bundessozialgericht
BAFöG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BBiG	Berufsbildungsgesetz

AFuU Anordnung des Verwaltungsrats der BA über die individuelle Förderung der beruflichen Fortbildung und Umschulung
 ANBA Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit
 BSGE Entscheidungssammlung des Bundessozialgerichts
 BVerfGE Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
 i.d.F. in der Fassung
 HStruktG Haushaltsstrukturgesetz
 AFG-ÄndG Änderungsgesetz zum AFG
 a.F. alte(r) Fassung
 AFKG Arbeitsförderungs-Konsolidierungsgesetz

Hennig, Werner; Kühl, Horst; Heuer, Ernst (1990): Arbeitsförderungsgesetz, Stand: August 1990
 Hoppe, Werner (1973): Förderung der beruflichen Bildung nach dem AFG. In: Die Sozialversicherung, S. 29 ff.
 Hoppe, Werner (1972): Die individuelle Förderung der beruflichen Bildung durch die Bundesanstalt für Arbeit. In: Der Betrieb, S. 335 ff.
 Hoppe, Werner; Berlinger, Kurt; Berlinger, Josef; Schuster, Karl-Heinz (1990): Förderung der beruflichen Bildung. Stand: Januar 1990
 Hoffmann, Gerd (1982): Die objektiv-rechtliche Einwirkung der Berufsfreiheit auf arbeits-, sozial- und ausbildungsrechtliche Freiheitsprobleme. In: AöR 107, S. 177 ff.
 Lampert, Heinz (1989): 20 Jahre Arbeitsförderungsgesetz. In: MittAB 2, S. 173 ff.
 Menke, Heiko (1975): Die Rechtsansprüche auf Bildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz und nach dem Arbeitsförderungsgesetz
 Reidegeld, Eckart (1990): 15 Jahre Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik bei Massenarbeitslosigkeit – Rückblick auf einen Leidensweg -. In: Zentralblatt für Sozialversicherung, Sozialhilfe und Versorgung, S. 129 ff.
 Rothe, Friedrich; Blanke, Ernst August (1990): Bundesausbildungsförderungsgesetz, 5. Auflage, Stand: 15. Juli 1990
 Siegers, Josef (1972): Das Arbeitsförderungsgesetz. In: NJW, S. 841 ff.
 Schönefelder, Erwin; Kranz, Günter; Wanka, Richard (1990): Kommentar zum Arbeitsförderungsgesetz, Stand: Mai 1990

Literaturverzeichnis

Brocke, Erwin (1987): Der unbestimmte Rechtsbegriff im Sozialrecht. In: JuS, S. 874 ff.
 Bubeck, Thomas (1990): Einigungsvertrag und Arbeitsförderungsgesetz. In: NZA, S. 966 ff.
 Gagel, Alexander (1990): Arbeitsförderungsgesetz, Stand: 1.1.1990; Gagel, Alexander (1982): Die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zu unbestimmten Rechtsbegriffen im AFG. In: Kittner, Arbeitsmarkt – ökonomische, soziale und rechtliche Grundfragen, S. 341 ff.
 Garlichs, Dietrich; Maier, Frederike (1982): Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit der beruflichen Weiterbildung. In: Scharpf u. a.: Aktive Arbeitsmarktpolitik, S. 89 ff.