

Univ.-Prof. Dr. Tristan Barczak, LL.M. /

Univ.-Prof. Dr. Bodo Pieroth

**Rechtliche Rahmenbedingungen der
Umsetzung eines Landesausbildungs-
fonds im Land Bremen**

Rechtsgutachten

erstattet

der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa

der Freien Hansestadt Bremen

Passau / Münster,

April 2021

Inhaltsverzeichnis

A.	Einführung	4
I.	Problem und Gutachtauftrag	4
II.	Begriffsklärungen und abgabenrechtliche Qualifizierung	7
III.	Gang der Darstellung	8
B.	Rechtstatsächliche Erkenntnisse zur Ausbildungssituation in Bremen.....	10
I.	Allgemeines	10
II.	Daten und Fakten	10
C.	Verfassungsrechtliche Vorgaben	14
I.	Ermessensspielraum des Gesetzgebers	14
II.	Bestehen einer Landesgesetzgebungskompetenz.....	14
1.	Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz.....	15
2.	Auslösung der Sperrwirkung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz	19
a)	Inhalt und Umfang der Sperrwirkung	19
b)	Kein wirksames Gebrauchmachen durch den Bund.....	20
c)	Absichtsvoller Regelungsverzicht?	21
3.	Rechtsfolge.....	25
III.	Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Erhebung von Sonderabgaben.....	25
1.	Verfassungsrechtlicher Korridor	25
2.	Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion.....	26
a)	Zulässigkeit dem Grunde nach.....	26
aa)	Besonderer Finanzierungsbedarf.....	26
bb)	Gruppenhomogenität.....	27
cc)	Sachnähe und besondere Finanzierungsverantwortung	28
dd)	Gruppennützige Verwendung	29
ee)	Verhältnismäßigkeit dem Grunde nach.....	30
ff)	Haushaltsrechtliche Informations- und Dokumentationspflicht.....	31
gg)	Prüfungs- und Nachbesserungspflicht.....	31
b)	Zulässigkeit der Höhe nach.....	31
3.	Einhaltung durch eine landesrechtliche Berufsausbildungsplatzabgabe.....	32

a)	Zulässigkeit der Berufsausbildungsplatzabgabe dem Grunde nach	32
b)	Zulässigkeit der Berufsausbildungsplatzabgabe der Höhe nach	37
IV.	Grundrechtliche Zulässigkeit einer Landesausbildungsumlage bzw. eines „Landesausbildungsfonds“	38
1.	Gerechtfertigter Grundrechtseingriff.....	38
2.	Keine Stärkung der grundrechtlichen Abwehrposition aufgrund des großen Anteils an Ausbildungseinpender/innen.....	40
3.	Branchenspezifische Ausgestaltung.....	42
V.	Ergebnis	44
D.	Zusammenfassung in Thesen	45
	Literaturverzeichnis	49

A. Einführung

I. Problem und Gutachtauftrag

Das vorliegende Rechtsgutachten wurde im Auftrag der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa der Freien Hansestadt Bremen erstattet. Es knüpft an das ausführliche Rechtsgutachten „Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe“ an, das die Autoren im Jahr 2014 im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) erstellt haben.¹

Der DGB fordert seit Jahren die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe, um zusätzliche Lehrstellen zu finanzieren. Nach einem Vorschlag der ehemaligen stellvertretenden DGB-Vorsitzenden, *Ingrid Sehrbrock*, aus dem Jahr 2003 sollte beispielsweise jeder Betrieb, der trotz Ausbildungsfähigkeit nicht ausbildet, jährlich 1.450,- Euro zahlen.² Auf diesem Wege sollten die geschätzten Kosten von 1,8 Mrd. Euro, die der Gewerkschaftsbund für die hierdurch zu finanzierenden 200.000 zusätzlichen Ausbildungsstellen veranschlagte, von den nichtausbildenden Betrieben finanziert werden. Zwar wird die Einführung einer Berufsausbildungsplatzabgabe seit den 1970er Jahren fortlaufend, wenngleich mit wechselnder Intensität diskutiert – den weitestgehenden Ansatz verfolgte das Ausbildungsplatzförderungsgesetz 1976 –, gleichwohl scheiterte eine bundesweite gesetzliche Regelung in der Vergangenheit entweder am Bundesverfassungsgericht oder an mangelndem politischen Gestaltungswillen.

Aus diesem Grund soll durch das vorliegende Rechtsgutachten geprüft werden, ob die Freie Hansestadt Bremen im bundesstaatlichen Alleingang eine Berufsausbildungsplatzabgabe („Landesausbildungsfonds“) durch Landesgesetz einführen könnte. Im Koalitionsvertrag des rot-rot-grünen Senats für die Legislaturperiode 2019–2023 heißt es diesbezüglich:

„Die Bereitstellung von ausreichenden Ausbildungsplätzen ist Aufgabe der Wirtschaft, unterstützt durch die öffentliche Hand. Obwohl

1 Online abrufbar unter: <http://docplayer.org/28756873-Rechtsfragen-einer-landesrechtlichen-berufsausbildungsplatzabgabe.html> (zuletzt 16.4.2021).

2 Vgl. www.tagesspiegel.de/wirtschaft/dgb-fordert-ausbildungsplatzabgabe/406314.html (zuletzt 16.4.2021).

die öffentliche Hand zusätzliche Plätze geschaffen hat, wurden die betrieblichen Ausbildungsplätze nicht erhöht. Ausbildungsfonds wie in der Bau- und Pflegebranche führen zu mehr Ausbildungsplätzen, indem sie ausbildende Unternehmen entlasten und Investitionen in Ausbildung zwischen den Unternehmen solidarisch verteilen – das ist im Interesse der jungen Menschen und der Fachkräftesicherung der Wirtschaft. Wir werden die Sozialpartner deshalb bei der Einführung von Ausbildungsfonds unterstützen und eine landesrechtliche Regelung für jene Branchen schaffen, in denen keine tarifvertragliche Regelung für einen branchenbezogenen, umlagefinanzierten Ausbildungsfonds zustande kommt“.³

Den maßgeblichen Zweck entsprechender Landesausbildungsfonds beschreiben die Koalitionspartner in Bremen wie folgt:

„Die Ausbildungsfonds sollen ausbildende Betriebe bei der Einrichtung und Besetzung zusätzlicher Ausbildungsplätze unterstützen und durch eine Umlage aller Betriebe finanziert werden, ggf. ergänzt durch öffentliche Zuschüsse. Die Unterstützung kann u.a. in der Beteiligung an den Kosten der Ausbildung liegen oder – insbesondere bei Alleinerziehenden (betriebliche Teilzeitausbildung), Geflüchteten und junge Menschen, die eine schlechte schulische Qualifikation haben – der begleitenden Nachqualifizierung. Dadurch soll einerseits das Angebot an Ausbildungsplätzen gesteigert werden und andererseits mehr Ausbildungsinteressierten ermöglicht werden, eine Ausbildung zu beginnen und erfolgreich abzuschließen“.⁴

Nach Auffassung der Arbeitnehmerkammer Bremen würde ein entsprechendes Umlagesystem

„für Verbindlichkeit sorgen, die Kosten für Ausbildungsinvestitionen von kurzfristigen privaten Interessen entkoppeln und auf die Schultern aller Unternehmen verteilen [...]. Eine landesgesetzliche Ausbildungsumlage ist daher eine [...] zu prüfende, und bei positivem Ergebnis umzusetzende Option“.⁵

Das vorliegende Rechtsgutachten befasst sich vor diesem Hintergrund mit der Frage, ob die Einführung entsprechender „Ausbildungsfonds“ durch Landesgesetz mit den

3 Vgl. die Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019–2023, S. 67 f.

4 Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019–2023, S. 68.

5 So die Referentin für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik *Regine Geraedts*, Alle Alarmglocken schrillen – Weniger Ausbildungsplätze, mehr junge Menschen abgehängt und den Betrieben gehen die Fachkräfte aus, in: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019, S. 129 (138).

kompetenz- sowie finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes für Sonderabgaben vereinbar wäre. Dabei werden – in der gebotenen Kürze – auch die grundrechtlichen Rechtspositionen der betroffenen Ausbildungsbetriebe beleuchtet. Da die Ausbildungsbereitschaft in Bremen seit Jahren rückläufig ist, sich speziell die in Bremen ansässigen Großbetriebe an der Ausbildung nur unzureichend beteiligen und Versuche, auf freiwilliger Basis einen Richtungswechsel herbeizuführen – hierfür hatte sich noch in der jüngeren Vergangenheit der Bremische Senat ausgesprochen⁶ –, als jedenfalls weitgehend gescheitert angesehen werden können,⁷ sollen nach dem Willen der Gewerkschaften und Gewerkschaftsverbände über eine verpflichtende Abgabe Anreize gegenüber der Wirtschaft für die Einrichtung und Besetzung von betrieblichen Ausbildungsplätzen geschaffen werden, damit sie sich stärker als bislang an der dualen Berufsausbildung in Betrieb und Berufsschule (vgl. § 2 Abs. 1 BBiG) zu beteiligt.

Nicht eingegangen wird demgegenüber auf weitere, in diesem Kontext relevante Aspekte wie die Frage, ob Erhebung und Durchführung der Berufsausbildungsplatzabgabe ebenfalls durch Landesgesetz an die Handwerkskammern bzw. die Industrie- und Handelskammern delegiert werden können, ob weitere, insbesondere subventionsrechtlich zulässige Möglichkeiten existieren, unmittelbare finanzielle Anreize für ausbildende Unternehmen zu setzen, oder inwiefern das in der Bremischen Landesverfassung verankerte Recht auf Bildung (vgl. Art. 27 BremVerf), das auch die Bereiche der beruflichen Ausbildung und Erwachsenenbildung umfasst,⁸ gegebenenfalls auf die aufzuzeigenden bundesverfassungsrechtlichen Maßstäbe einzuwirken vermag. Für die Beantwortung dieser Fragen wird auf die entsprechenden Ausführungen in dem ausführlichen Rechtsgutachten aus dem Jahr 2014 verwiesen.⁹

6 Vgl. Bremische Bürgerschaft, Drs. 19/1430 v. 5.12.2017, S. 1: „Der Senat unterstützt darüber hinaus branchenbezogene, freiwillig vereinbarte Ausbildungsplatzumlagen“.

7 Zu den rechtstatsächlichen Erkenntnissen zur Ausbildungssituation in Deutschland vgl. die eingehende Darstellung bei *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 44–72. Zur spezifischen Ausbildungssituation in Bremen näher unter B.

8 Vgl. *Sebastian Eickenjäger*, in: Andreas Fischer-Lescano/Alfred Rincken/Karen Buse et al. (Hrsg.), *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, 2016, Art. 27 Rn. 1.

9 Siehe dazu im Einzelnen *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 160–178 (Delegation an die Kammern), 179–189 (Subventionsrechtliche Möglichkeiten), 190 f. (Landesverfassungsrechtliches Recht auf Ausbildung).

II. Begriffsklärungen und abgabenrechtliche Qualifizierung

Der Begriff der „Umlagefinanzierung“ genießt seit längerer Zeit Hochkonjunktur und wird auch als mögliche Option im Maßnahmenkatalog gegen die rückläufige Ausbildungsbereitschaft genannt. Wenn auch der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien in Bremen von der Einführung eines „branchenbezogenen, *umlagefinanzierten* Ausbildungsfonds“¹⁰ zur Steigerung der Ausbildungsbereitschaft bei Betrieben und Unternehmen spricht, so erscheint diese Bezeichnung – jedenfalls aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht – unzutreffend. Eine Geldleistungspflicht für Unternehmen, die keine oder eine nach einer entsprechend den jeweils benötigten Ausbildungsplätzen zu ermittelnden Quote nicht ausreichende Anzahl von Ausbildungsplätzen bereithalten, erfüllt die Kriterien der grundgesetzlichen Finanzverfassung für eine Umlage bereits deshalb nicht, weil sie sich nicht – jedenfalls nicht ausschließlich oder in erster Linie – an öffentlich-rechtliche Körperschaften, sondern in privatrechtlicher Rechtsform errichtete Betriebe und Unternehmen richten würde.¹¹ Darüber hinaus soll eine Ausbildungsplatzabgabe nicht die Finanzierungslast einer (höheren) öffentlich-rechtlichen Körperschaft tragen, sondern einerseits Anreize für eine größere Ausbildungsbereitschaft setzen, andererseits den Betrieben und Unternehmen unmittelbar zugutekommen, die sich an der Berufsausbildung gemäß der jeweiligen Quote überobligationsmäßig beteiligt haben. Zwar stellt auch für Sonderabgaben – dies sei hier bereits vorweggenommen – die „Aufkommenswirkung zugunsten der öffentlichen Hand“ ein ebenso charakteristisches wie notwendiges Element dar;¹² diese wird jedoch bereits dadurch gewährleistet, dass das Abgabeaufkommen zunächst in einen, in öffentlich-rechtlicher Rechtsform errichteten Sonderfonds fließt bzw. ein entsprechendes Sondervermögen in öffentlicher Hand bildet und anschließend an die privaten Adressaten ausgekehrt wird.

10 Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 20. Wahlperiode der Bremischen Bürgerschaft 2019–2023, S. 67 – Hervorhebung nur hier.

11 Im Einzelnen hierzu m.w.N. *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 21–27. Übereinstimmend *Friedhelm Hufen*, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, 2015, S. 4 f., 27.

12 Vgl. BGHZ 201, 355, Rn. 14 ff., m.w.N. – *Verfassungsmäßigkeit der EEG-Umlage*.

Bei der Berufsausbildungsplatzabgabe handelt es sich nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts vielmehr um eine *Sonderabgabe*.¹³ Eine solche Abgabe dient – soviel sei an dieser Stelle bereits vorweggenommen¹⁴ – der Deckung eines besonderen Finanzierungsbedarfs – namentlich der Unterstützung der ausbildenden Betriebe (Gruppennützigkeit) – und unterscheidet sich von einer Steuer dadurch, dass ihr Belastungsgrund nicht im Leistungsfähigkeitsprinzip, sondern in der Gruppenverantwortlichkeit für einen speziellen Finanzierungszweck zu sehen ist.¹⁵ Entscheidend für die Qualifizierung einer Abgabe als Sonderabgabe ist dabei ihr *materieller Gehalt*; darauf, wie das entsprechende Abgabengesetz selbst eine öffentlich-rechtliche Abgabe klassifiziert (etwa als „Umlage“ oder „Fonds“), kommt es hingegen nicht an.¹⁶ Diese materiellen Voraussetzungen werden durch eine Berufsausbildungsplatzabgabe bzw. einen Landesausbildungsfonds erfüllt: Hierdurch sollen zum einen finanzielle Anreize zur Schaffung von Ausbildungsplätzen gemacht und ein unerwünschtes Verhalten, namentlich die mangelnde Ausbildung trotz bestehender Ausbildungskapazität, sanktioniert werden. Zum anderen sollen mit der Abgabe zweckgebundene Einnahmen erzielt werden, um überobligationsmäßig ausbildende Unternehmen zu fördern.¹⁷

III. Gang der Darstellung

Im Folgenden werden zunächst einige rechtstatsächliche Erkenntnisse zur spezifischen Ausbildungssituation in der Freien Hansestadt Bremen dargestellt (B.). Hieran schließt

13 Vgl. BVerfGE 55, 274 (309 ff.) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*; a.A. *Peter Selmer*, Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, GewArch 1981, 41 (44 f.).

14 Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Berufsausbildungsplatzabgabe nach Maßgabe der (neueren) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Sonderabgaben noch eingehend unten C. III.

15 *Christian Waldhoff*, Abgabenrecht, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht III*, 3. Aufl. 2013, § 67 Rn. 155.

16 StRspr., vgl. BVerfGE 7, 244 (251 f.); 8, 260 (270), 31, 314 (331); 55, 274 (304 f.); 108, 186 (213) – *Altenpflegeumlage*; BVerwGE 120, 311 (314) – *Umlage nach Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz*; siehe auch *Peter Selmer*, *Steuersubventionismus und Verfassungsrecht*, 1972, S. 184; *ders.*, *Steuer und parafiskalische Sonderabgabe*, GewArch 1981, 41 (41); *Wolfgang Puwalla*, *Qualifikation von Abgaben – Eine Untersuchung am Beispiel der Fehlbelegungsabgabe*, 1987, S. 66.

17 Ausführlich hierzu *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, *Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe* (Fußn. 1), S. 32–42; vgl. auch *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, *Finanzverfassungsrechtliche Aspekte einer Ausbildungsumlage*, WD 4-3000-042/16, S. 4–9; *Friedhelm Hufen*, *Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen*, *Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW*, 2015, S. 27: „Diese Merkmale treffen auf die geplante Berufsausbildungsabgabe zu“.

sich die Begutachtung der Frage an, ob der „Sonderweg“ einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe mit den kompetenz-, finanzverfassungs- und grundrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes in Bezug auf derartige Sonderabgaben (C.) vereinbar wäre. Das Rechtsgutachten schließt mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse (D.).

B. Rechtstatsächliche Erkenntnisse zur Ausbildungssituation in Bremen

I. Allgemeines

Bevor im Folgenden insbesondere auf die kompetenz- und finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Berufsausbildungsplatzabgabe eingegangen werden kann, sollen an dieser Stelle zunächst einige rechtstatsächliche Erkenntnisse zur spezifischen Ausbildungssituation in Bremen dargestellt werden. Diese vermögen zwar keine konkrete gesetzgeberische Verpflichtung zur Einführung einer Berufsausbildungsplatzabgabe auszulösen; vielmehr steht das Grundgesetz der Begründung konkreter staatlicher bzw. legislativer Handlungspflichten allgemein zurückhaltend gegenüber und besitzt der Gesetzgeber speziell in der Frage der Reaktion auf eine rückläufige Ausbildungsbereitschaft in der Wirtschaft einen weiten Einschätzungs- und Ermessensspielraum.¹⁸ Gleichwohl können sie aufzeigen, dass der Gesetzgeber mit der Einführung einer entsprechenden Sonderabgabe einen legitimen Sachzweck verfolgt, ein rechtstatsächliches Bedürfnis für die Einführung einer Berufsausbildungsplatzabgabe jedenfalls nicht von vornherein von der Hand zu weisen ist. Dies ist insbesondere für die finanzverfassungsrechtliche Beurteilung der Ausbildungsplatzabgabe von Bedeutung.¹⁹

II. Daten und Fakten

Im Jahr 2020 wurden in Deutschland nach jüngsten Erhebungen des Berliner Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS) weniger als 470.000 neue Ausbildungsverträge abgeschlossen.²⁰ War dies bereits ein „historischer Tiefstand“,²¹ prognostiziert das FiBS für das Jahr 2021 – bedingt durch die COVID-19-Pandemie – nur noch rund 430.000 Ausbildungsverträge im dualen Ausbildungssystem. Da sich immer mehr Abiturient/innen für eine Ausbildung entschieden, seien die Leidtragen-

18 Vgl. *Fritz Ossenbühl*, Zur verfassungsrechtlichen Pflicht der Arbeitgeber, betriebliche Ausbildungsplätze bereitzustellen – Ein Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, BMBW 10 (1985), S. 46 sowie noch unten C. I.

19 Hierzu eingehend unten C. III.

20 Vgl. die Pressemitteilung v. 22.3.2021 https://www.fibs.eu/fileadmin/dev/PM_Kein_Abschluss_trotz_Abschluss_210322_final-draft_2_ag.pdf.

21 Der Spiegel Nr. 14 v. 3.4.2021, S. 27.

den „vor allem Jugendliche der unteren Schichten, mit oder ohne Migrationshintergrund, deren Eltern oft auch schon von Arbeitslosigkeit betroffen“ seien.²² Es brauche, so das Fazit der Studie,

„eine zeitnahe und grundlegende Reform des beruflichen Ausbildungssystems in Deutschland, um zu verhindern, dass ein größerer Teil der Jugendlichen zur ‚Generation Corona‘ wird“.²³

Auch in Bremen ist die Zahl der ausbildenden Betriebe seit rund einem Jahrzehnt annähernd kontinuierlich rückläufig.²⁴ Die Zahl der Ausbildungsbetriebe ist nach Angaben des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) von 3.812 im Jahr 2012 auf 3.635 im Jahr 2018 zurückgegangen, obschon im gleichen Zeitraum die Gesamtzahl der Betriebe von 16.004 auf 16.232 gestiegen ist.²⁵ Von den insgesamt 183 Großbetrieben im Land Bremen engagieren sich nach Angaben der bremischen Arbeitnehmerkammer 53 (29 Prozent) nicht in der Ausbildung; in Bremerhaven übernimmt hingegen etwa ein Drittel der Großbetriebe ab 250 Beschäftigten keine Ausbildungsverantwortung.²⁶ Damit korreliert ein Rückgang der Ausbildungsbetriebsquote, die den prozentualen Anteil der Betriebe mit Auszubildenden an allen Betrieben wieder gibt.²⁷ Die Ausbildungsbetriebsquote sank von 23,8 Prozent (2012) auf 22,4 Prozent (2018). Die Anzahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge in Bremen ist nach BIBB-Erhebungen ebenfalls kontinuierlich rückläufig und ging von 6.132 neu abgeschlossenen Ausbildungsverträgen im Jahr 2009 auf 5.778 Neuverträge im Jahr 2019 zurück.²⁸ Die Ausbildungsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) vermeldet für den gleichen

22 So der Studienleiter, *Dieter Dohmen*, zitiert nach *Der Spiegel* Nr. 14 v. 3.4.2021, S. 27.

23 Vgl. die Pressemitteilung v. 22.3.2021 https://www.fibs.eu/fileadmin/dev/PM_Kein_Abschluss_trotz_Abschluss_210322_final-draft_2_ag.pdf.

24 Vgl. für die Zeitspanne von 2010 bis 2015 auch Bremische Bürgerschaft, Drs. 19/1430 v. 5.12.2017, S. 2.

25 Vgl. BIBB-Datenreport 2020, https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a2_tab_a7_1-7_Internet_2020.pdf (zuletzt 16.4.2021).

26 Angaben nach *Regine Geraedts*, Alle Alarmglocken schrillen – Weniger Ausbildungsplätze, mehr junge Menschen abgehängt und den Betrieben gehen die Fachkräfte aus, in: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019, S. 129 (136, 138): „Es sind die kleinen und mittleren Betriebe, die bereit sind, auch Jugendliche mit Real- und Hauptschulabschluss auszubilden, obwohl sie dadurch höheren Aufwand befürchten“. Zu den vielfältigen Gründen, warum Bremer Betriebe nicht ausbilden, vgl. auch die Mitteilung des Senats v. 5.12.2017, Bremische Bürgerschaft, Drs. 19/1430, S. 5.

27 Hierzu m.w.N. *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 49 f.

28 Vgl. BIBB-Datenreport 2020, https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a2_tab_a1_1_2-3-2_Internet_2020.pdf (zuletzt 16.4.2021).

Zeitraum zwar eine Zunahme der für Bremen gemeldeten Berufsausbildungsstellen von 4.799 (2009) auf 5.589 (2019) sowie einen Anstieg des Anteils derjenigen Bewerber/innen, die in eine Berufsausbildung einmündeten (sog. Einmündungsquote²⁹), von 39,8 im Jahr 2009 auf 41,1 im Jahr 2019, nachdem sie in den Jahren 2010 und 2015 nur bei 36,5 gelegen hatte.³⁰ In der Zusammenschau der Datenquellen des BIBB und der BA ergibt sich jedoch eine Angebots-Nachfrage-Relation (ANR) von 92,1 im Jahr 2019. Die ANR gibt das Verhältnis zwischen der Zahl der Ausbildungsangebote und der Zahl der Personen an, die als Ausbildungsplatznachfrager/innen ausgewiesen werden. Danach standen in Bremen im Jahr 2019 rechnerisch für 100 Ausbildungsplatznachfrager/-innen nur 92,1 Ausbildungsplätze zur Verfügung. Das Verhältnis zwischen den gemeldeten Ausbildungsangeboten und der Zahl der institutionell erfassten Ausbildungsinteressierten ist dabei noch schlechter: Diese sogenannte Angebotsquote zugunsten der Ausbildungsinteressierten (AQI) ging im Zeitraum 2009 bis 2019 von 74,0 (Ausbildungsplätze pro 100 Ausbildungsinteressierte) auf 71,7 zurück.³¹ Die Folge ist eine „deutliche Unterversorgung der Bewerber*innen mit Ausbildungsstellen“, die sich im Bezirk der Arbeitsagentur Bremen-Bremerhaven, der auch niedersächsische Gebiete einschließt, mit einer ANR von 90 „tendenziell noch etwas ungünstiger“ darstellt.³²

Als Grund für diese deutliche Unterversorgung mit Ausbildungsplätzen wird eine „doppelte Herausforderung“³³ genannt: Neben dem erwähnten unzureichenden Angebot und einer Zunahme von Passungsproblemen – im Jahr 2018 stimmten 32 Prozent der unbesetzten Ausbildungsstellen nicht mit den Berufsausbildungswünschen der nicht vermittelten Jugendlichen überein („berufsfachliches Mismatch“)³⁴ – bildet Bremen auch zahlreiche Jugendliche aus, die vor allem aus Niedersachsen stammen. So

29 Bodo Pieroth/Tristan Barczak, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 67.

30 BIBB-Datenreport 2020, https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a2_tab_a1_1_2-3-2_Internet_2020.pdf (zuletzt 16.4.2021).

31 BIBB-Datenreport 2020, https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a2_tab_a1_1_2-3-2_Internet_2020.pdf (zuletzt 16.4.2021).

32 Bertelsmann-Stiftung, Ländermonitor berufliche Bildung 2019 – Bremen, S. 5 f.

33 Bertelsmann-Stiftung, Ländermonitor berufliche Bildung 2019 – Bremen, S. 6.

34 Bertelsmann-Stiftung, Ländermonitor berufliche Bildung 2019 – Bremen, S. 7. Vgl. dazu *Regine Geraedts*, Alle Alarmglocken schrillen – Weniger Ausbildungsplätze, mehr junge Menschen abgehängt und den Betrieben gehen die Fachkräfte aus, in: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen

war die Quote der Ausbildungseinpender/innen in Bremen im Jahr 2020 mit 41,1 Prozent im bundesweiten Vergleich überproportional hoch; sie resultiert freilich aus dem Stadtstaatencharakter Bremens („Insellage“), ist jedoch auch im Vergleich mit Berlin (22,1 Prozent Einpendler/innen) und Hamburg (36,0 Prozent) relativ hoch.³⁵ Dies wiederum hat zur Folge, dass der Konkurrenzdruck auf die in Bremen wohnenden Schulabsolvent/innen durch den Zustrom von Ausbildungsnachfragenden aus anderen Ländern wächst. Dadurch verschärft sich für die einheimischen Jugendlichen die Konkurrenz um die Bremer Ausbildungsplätze zusätzlich.³⁶ Dies ist insofern prekär, als in Bremen junge Menschen mit Hauptschulabschluss sowie mit Migrationshintergrund im bundesweiten Vergleich überrepräsentiert sind und ohnehin geringere Chancen auf den erfolgreichen Abschluss eines Ausbildungsvertrags haben.

und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019, S. 129 (133): „Deutliche Versorgungsprobleme gibt es seit vielen Jahren zum Beispiel in den begehrten Berufen im Einzelhandel und in Büro- und Verwaltungsberufen, im Fahrzeugbau (Luft-Raumfahrt), aber auch im Handwerk ist es hier und da eng (Tischler- und Malerbetriebe). Umgekehrt gibt es aber auch einige Berufe, für die sich weniger Jugendliche interessierten als Lehrstellen angeboten wurden. Dazu zählen Hotel- und Gaststättenberufe, Berufe im Bereich Verkehr und Logistik und im Lebensmittelverkauf (Fleischerei und Bäckerei). Hier bleiben – wenn auch in zahlenmäßig geringem Umfang – angebotene Stellen unbesetzt“.

35 Zahlen nach: Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe Berlin, Wirtschaft aktuell, Februar 2021 (Pendlerbewegungen von und nach Berlin 2020), abrufbar unter: <https://www.berlin.de/sen/wirtschaft/wirtschaft/konjunktur-und-statistik/wirtschaft-aktuell/> (zuletzt 16.4.2021).

36 Bertelsmann-Stiftung, Ländermonitor berufliche Bildung 2019 – Bremen, S. 7.

C. Verfassungsrechtliche Vorgaben

I. Ermessensspielraum des Gesetzgebers

Stellen die Arbeitgeber die erforderliche Anzahl an Ausbildungsplätzen nicht bereit, so ist grundsätzlich der Staat in der Verantwortung, Abhilfe zu schaffen.³⁷ Wie auf eine rückläufige Ausbildungsbereitschaft in den Betrieben und Unternehmen zu reagieren ist, liegt dabei grundsätzlich im

„Ermessen der zuständigen Staatsorgane, die nach ihrer Einschätzung erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Sie besitzen eine Einschätzungs- und Abwägungsprärogative“.³⁸

Die Verankerung einer Berufsausbildungsplatzabgabe in einem Landesgesetz muss jedoch die Grenzen des höherrangigen Bundesrechts (vgl. Art. 31 GG³⁹) einhalten, zu denen insbesondere die grundgesetzliche Kompetenzordnung (insbesondere Art. 70–74 GG) zu rechnen ist (II.). Darüber hinaus sind die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben für die Erhebung von parafiskalischen Sonderabgaben einzuhalten (III.). Schließlich wird – dem Gutachtenauftrag entsprechend – ein gesonderter Blick auf die grundrechtliche Zulässigkeit einer Landesausbildungsumlage bzw. eines Landesausbildungsfonds geworfen (IV.).

II. Bestehen einer Landesgesetzgebungskompetenz

Die Frage, ob dem Bund oder den Ländern die Befugnis der Gesetzgebung zusteht, knüpft an die abgabenrechtliche Qualifizierung der Berufsausbildungsplatzabgabe bzw. Ausbildungsplatzumlage an, ohne dass es auf die gesetzgeberische Bezeichnung als „Abgabe“ oder „Umlage“ ankommt.⁴⁰ Ein Landesausbildungsfonds bzw. eine Berufsausbildungsplatzabgabe ist – wie bereits dargelegt wurde⁴¹ – abgabenrechtlich als

37 Zum Folgenden auch schon *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 123 ff.

38 *Fritz Ossenbühl*, Zur verfassungsrechtlichen Pflicht der Arbeitgeber, betriebliche Ausbildungsplätze bereitzustellen – Ein Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, BMBW 10 (1985), S. 46.

39 „Bundesrecht bricht Landesrecht“.

40 BVerfGE 110, 370 (384) – *Klär Schlamm-Entschädigungsfonds*, mit Anm. *Peter Selmer*, JuS 2004, 931 ff.

41 Siehe oben A. II.

Sonderabgabe im engeren Sinne zu qualifizieren. Nach der Gesetzgebungszuständigkeit unterliegen Sonderabgaben als nicht dem Steuerregime unterworfenen Abgaben nicht der speziellen Kompetenzordnung der Art. 105 ff. GG für Steuern, sondern den allgemeinen Vorschriften der Art. 70 ff. GG über die Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern und knüpfen danach an die Zuständigkeit für den jeweiligen Sachbereich an.⁴² Die bundesverfassungsrechtliche Kompetenzordnung nach Art. 70 ff. GG bildet zwar weder einen geschriebenen noch einen ungeschriebenen Bestandteil der bremischen Landesverfassung und wird für den Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen auch nicht über die Gliedstaatsklausel in Art. 64 BremVerf zu einem zulässigen Prüfungsmaßstab im Landesverfassungsstreit.⁴³ Ihre Vorgaben sind jedoch bereits nach der allgemeinen Kollisionsnorm des Art. 31 GG verbindlich und vor dem Bundesverfassungsgericht justiziabel. Es stellt sich mithin die Frage, ob nach dem Inkrafttreten des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes des Bundes (APIFG) vom 7. September 1976⁴⁴ Raum für die Einführung einer Berufsausbildungsplatzabgabe kraft Landesrechts (verblieben) ist. Zwar wurde das APIFG durch das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1980 für verfassungswidrig und nichtig erklärt,⁴⁵ dies könnte jedoch die kompetenzrechtliche Beurteilung im Ergebnis unberührt lassen. Hierzu gilt es zunächst, sich die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz zu vergegenwärtigen.

1. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz

„Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht“. Das von Art. 70 Abs. 1 GG statuierte

42 BVerfGE 55, 274 (297) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*. Vgl. auch *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Zur Verfassungsmäßigkeit einer sog. Ausbildungsumlage, WD 3-3000-112/16, S. 4.

43 Eingehend BremStGH, Urteil vom 12.4.2013 – St 1/12 –, juris, Rn. 47 ff., 58 ff. = BremStGHE 8, 198 (214 ff.) – *Bremisches Hafetriebsgesetz*, mit abw. Meinung der Richter/innen Meyer, Alexy und Schlacke; ablehnend auch Christoph Külpmann, in: Andreas Fischer-Lescano/Alfred Rinke/Karen Buse et al. (Hrsg.), *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, 2016, Art. 123 Rn. 7; ebenso Johannes Hellermann, ebd., Art. 64 Rn. 23, jeweils m.w.N.

44 BGBl. I S. 2658–2666. Näher zu Inhalt und Genese des Gesetzes Bodo Pieroth/Tristan Barczak, *Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe* (Fußn. 1), S. 77–86.

45 Urteil v. 10. Dezember 1980 – 2 BvF 3/77, BVerfGE 55, 274.

rechtstechnische *Regel-Ausnahme-Verhältnis* legt fest, dass der Bund nur die ihm explizit zugewiesenen Kompetenzen besitzt, und dort, wo ein solcher Kompetenztitel zu seinen Gunsten nicht zur Verfügung steht, die Gesetzgebungszuständigkeit bei den Ländern liegt (so genannte *Subtraktionsmethode*).⁴⁶

Die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern bemisst sich im Einzelnen nach den Vorschriften über die ausschließliche und konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 70 Abs. 2 GG). Im – hier allein interessierenden – Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 1 GG). Damit weist das Grundgesetz den Ländern für einen Großteil der Gesetzgebungsmaterien die legislative Kompetenz dem Grunde nach zu, stellt diese jedoch quasi im selben Atemzug unter eine „auflösende Bedingung“: Solange und soweit der Bund von einer ihm verliehenen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz wirksam Gebrauch gemacht hat, kann neues Landesrecht nicht mehr entstehen und sind erlassene Landesgesetze unzulässig und nichtig. Es tritt mithin eine Sperrwirkung für die Länder ein.⁴⁷

Das Grundgesetz differenziert seit der Föderalismusreform 2006 zwischen verschiedenen Arten konkurrierender Gesetzgebungskompetenz: In den Bereich der so genannten Kernkompetenz des Bundes fallen sämtliche Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung, die nicht von Art. 72 Abs. 2 und 3 GG erfasst werden. Die Kernkompetenz ist maßgeblich dadurch gekennzeichnet, dass der Eintritt der Sperrwirkung für die Landesgesetzgebung durch das Gebrauchmachen von der Kompetenz durch den Bund an keine weiteren, qualifizierenden Voraussetzungen geknüpft wird und insbesondere nicht von einer Erforderlichkeit abhängig ist. Eine Kernkompetenz des Bundes kommt mit Blick auf die Ausbildungssicherung und -förderung unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG in Betracht, wonach dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis für das „Arbeitsrecht“ zugewiesen wird.

46 BVerfGE 111, 226 (247) – *Juniorprofessur*. Zuletzt BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021 – 2 BvF 1/20 –, juris, Rn. 80 – *Berliner Mietendeckel*.

47 BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021 – 2 BvF 1/20 –, juris, Rn. 87 – *Berliner Mietendeckel*. Im Einzelnen noch unter 2.

Unter „Arbeitsrecht“ wird das „Spezialrecht der Arbeitnehmer“ verstanden, welches das individuelle wie kollektive, private wie öffentliche Arbeitsrecht umfasst.⁴⁸ Erfasst werden danach alle Vorschriften, die sich mit in abhängiger Tätigkeit geleisteter Arbeit befassen,⁴⁹ einschließlich Vorgaben über den Arbeitslohn und die Arbeitsvermittlung.⁵⁰ Dazu sollen nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ferner arbeitsvertragliche Regelungen im Berufsausbildungsrecht zählen.⁵¹ Insgesamt mangelt es bis heute an einer umfassenden Kodifizierung des Arbeitsrechts auf Bundesebene, weshalb die Länder beispielsweise spezielle Regelungen zum Bildungsurlaub, Mindestlohn⁵² und Kündigungsschutz treffen können sollen.⁵³

Als Bedarfs- bzw. Erforderlichkeitskompetenzen werden hingegen die Gegenstände bezeichnet, die von Art. 72 Abs. 2 GG aufgeführt werden. Im vorliegenden Zusammenhang ist insbesondere der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“) von Bedeutung. In seinem Urteil vom 10. Dezember 1980 hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts die Berufsausbildungsplatzabgabe im Ausbildungsplatzförderungsgesetz 1976 ausdrücklich unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG subsumiert. Dieser Kompetenztitel sei weit auszulegen⁵⁴ und erfasse nicht nur Vorschriften, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verteilung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen, sondern auch alle anderen das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen,⁵⁵ namentlich solche Gesetze, die ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben eingreifen. Die Sachzuständigkeit des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG enthält für nichtsteuerliche

48 BVerfGE 7, 342 (351) – *Hamburgisches Urlaubsgesetz*; 106, 62 (132 f.) – *Altenpflege*.

49 Christian Seiler, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), GG, 3. Aufl. 2020, Art. 74 Rn. 47, m.w.N.

50 Statt aller Christoph Degenhart, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 53 f.

51 BVerfGE 106, 62 (133) – *Altenpflege*.

52 Zur Legislativkompetenz der Länder im Bereich des Mindestlohnes Tristan Barczak/Bodo Pieroth, *Mindestlohnausnahme für Zeitungszusteller?*, 2014, S. 33 ff.

53 Zusammenfassend Christoph Degenhart, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 54.

54 Vgl. BVerfGE 5, 25 (28 f.); 116, 202 (215); BVerwGE 120, 311 (314) – *Umlage nach Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz*, stRspr.

55 BVerfGE 55, 274 (308) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*; BVerwGE 120, 311 (314) – *Umlage nach Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz*.

Abgaben allerdings nur dann eine Kompetenzgrundlage in Gestalt einer *Annexkompetenz*,⁵⁶ wenn das wirtschaftliche Geschehen oder das Marktverhalten unmittelbar gesteuert bzw. staatliche Interventionen ausgeglichen werden sollen, d.h. die Abgabepflicht auf die Optimierung oder Lenkung der marktlichen Selbstkoordination der Wirtschaftssubjekte ausgerichtet ist.⁵⁷ Es muss eine „gestaltende Einflußnahme“ auf den in der Kompetenzgrundlage bezeichneten Sachbereich genommen werden.⁵⁸ Dabei sei im Regelfall zu fordern, dass sowohl die Abgabenschuldner als auch die von der Abgabe Begünstigten dem Bereich der „Wirtschaft“ im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zugehörig sind.⁵⁹ Dies ist bei den abgabepflichtigen Arbeitgebern einerseits (Abgabenschuldner) und den ausbildenden Betrieben und Auszubildenden (Begünstigte) der Fall.⁶⁰

Demgegenüber kommt die Erforderlichkeitskompetenz des Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG („Ausbildungsbeihilfen“) vorliegend nicht in Betracht: Zwar erstreckt sich der Kompetenztitel auch auf die Berufsausbildung und geht es bei der Sonderabgabe um Ausbildungsförderung,⁶¹ von Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 Alt. 1 GG erfasst werden jedoch nur individuelle Fördermaßnahmen für die in Ausbildung Stehenden (z.B. BA-föG, Graduiertenstipendien, etc.), nicht jedoch umlagefinanzierte Fördermaßnahmen zugunsten der ausbildenden Betriebe und Unternehmen.⁶²

Auf dem Gebiet der Bedarfs- bzw. Erforderlichkeitskompetenzen hat der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich

56 So ausdrücklich BVerwGE 120, 311 (314) – *Umlage nach Einlagensicherungs- und Anlegerentschädigungsgesetz*.

57 BVerfGE 82, 159 (179 f.) – *Absatzfonds*; so im Ergebnis auch BVerfGE 124, 348 (364).

58 BVerfGE 67, 256 (275); 82, 159 (179); 110, 370 (389); BVerfG-K, Beschl. v. 16.7.2012 – 1 BvR 2983/10, NVwZ 2012, 1535 (1537) – *Insolvenzversicherungsabgabe nach dem Betriebsrentengesetz*; Paul Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, 32007, § 119 Rn. 75.

59 Stefan Oeter, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck, GG II, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 82; Christoph Degenhart, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 52.

60 Vgl. hierzu BVerwGE 108, 169 (175) – *Berufsausbildung im Handwerk*.

61 Vgl. BVerwGE 27, 58 (59 ff.).

62 Siehe auch Christoph Degenhart, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 61 f.

macht. Vorliegend bedarf es jedoch weder einer Entscheidung, ob die Einführung der Berufsausbildungsplatzabgabe zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich war, noch einer Beantwortung der Frage, ob die Einführung einer Ausbildungsplatzabgabe eher unter das „Arbeitsrecht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) oder das „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) zu fassen ist. Die Sperrwirkung des Bundesrechts gegenüber der Landesgesetzgebung ist in keinem Fall wirksam ausgelöst worden.⁶³

2. Auslösung der Sperrwirkung im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz

a) Inhalt und Umfang der Sperrwirkung

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung tritt die Sperrwirkung gegenüber dem Landesgesetzgeber nur ein, solange und soweit der Bund von seiner konkurrierenden Befugnis „Gebrauch gemacht hat“ (Art. 72 Abs. 1 GG). Solange und soweit der Bund von einer ihm verliehenen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz wirksam Gebrauch gemacht hat und die Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG gewahrt sind, kann neues Landesrecht nicht mehr entstehen und sind erlassene Landesgesetze unzulässig und nichtig. Diese Rechtsfolge ist unabhängig von einem inhaltlichen Widerspruch zwischen Bundes- und Landesrecht.⁶⁴ Die Sperrwirkung enthält auch ein Verbot von Aktivitäten der Länder, die die Wahrnehmung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes erheblich beeinträchtigen.⁶⁵

Das Grundgesetz grenzt die Normierungsbefugnisse nicht nur sachgegenständlich („soweit“), sondern auch temporär („solange“) von- und gegeneinander ab. „Solange und soweit“ bedeutet in diesem Zusammenhang: Sowohl zeitlich wie auch sachlich kann sich der Bund darauf beschränken, Teile eines Sachgebietes zu regeln; für die übrig gebliebenen Teile ist dann nach wie vor das Land zuständig, wobei die Grenzziehung im Einzelfall schwierig sein kann. Wann eine bundesrechtliche Regelung in

63 Bodo Pieroth/Tristan Barczak, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 131.

64 BVerfGE 102, 99 (115); 109, 190 (230) – *Nachträgliche Sicherungsverwahrung*.

65 Martin Kment, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 72 Rn. 11a, m.w.N. auch zur gegenläufigen Auffassung.

sachlicher Hinsicht erschöpfend ist, kann nach Aussage des Bundesverfassungsgerichts „nur einer *Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes* entnommen werden“.⁶⁶ Die Sperrwirkung beginnt in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich mit der Verkündung und endet mit der Aufhebung des Bundesgesetzes, das sie bewirkt hat.⁶⁷ Bei Wegfall des Bundesgesetzes lebt die Gesetzgebungskompetenz der Länder zwar wieder auf; dagegen sind die von der Sperrwirkung betroffenen Landesgesetze unheilbar nichtig, müssen also gegebenenfalls neu erlassen werden.⁶⁸

b) Kein wirksames Gebrauchmachen durch den Bund

Ein Gebrauchmachen durch den Bund liegt grundsätzlich vor, wenn ein Bundesgesetz eine bestimmte Frage ausdrücklich – sei es auch negativ⁶⁹ – geregelt hat oder wenn dem Gesetz durch eine Gesamtwürdigung des betreffenden Normbereiches zu entnehmen ist, dass es eine erschöpfende oder abschließende Regelung einer bestimmten Materie darstellt.⁷⁰ Entscheidend ist der Inhalt des erlassenen Gesetzes, wobei die (vermeintliche) Kodifizierung eines bestimmten Sachgebietes noch keinen Schluss auf eine erschöpfende Regelung erlaubt.⁷¹ Von einem Gebrauchmachen des Bundes im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG war danach mit Blick auf die Verkündung des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes im Jahr 1976 auszugehen.

Wenngleich nicht ausdrücklich setzt das Grundgesetz jedoch implizit ein *wirksames*, d.h. *verfassungskonformes* Gebrauchmachen voraus. Dies folgt bereits aus dem Rechts- und Bundesstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 und 3 GG. Nur wirksam erlassene Bundesgesetze verdrängen danach den Landesgesetzgeber, nicht aber Bundesgesetze, die unter Überschreitung des Zuständigkeitsbereichs – einschließlich der in Art. 72 GG selbst aufgeführten einschränkenden Voraussetzungen – erlassen worden

66 BVerfGE 1, 283 (296); 7, 342 (347) – Hervorhebungen nur hier; siehe ferner BVerfGE 49, 343 (358); 67 299 (214); aus der Literatur statt vieler *Roland Broemel*, in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG II, 7. Aufl. 2021, Art. 72 Rn. 17.

67 *Martin Kment*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 72 Rn. 13 f., m.w.N.

68 BVerfGE 29, 11 (17) – *Landesbauordnung Baden-Württemberg*.

69 BVerfGE 2, 232 (236); 34, 9 (28) – *Besoldungsvereinheitlichung*.

70 BVerfGE 102, 99 (114 f.); 109, 190 (229); 113, 348 (371 f.); BVerwGE 116, 1 (2); *Martin Kment*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 72 Rn. 6.

71 BVerfGE 56, 110 (119); BVerwGE 85, 332 (342).

oder die aus anderen, namentlich formalen, kompetenz- oder verfahrensrechtlichen Gründen nichtig sind.⁷²

Genau dies war jedoch mit Blick auf das Ausbildungsplatzförderungsgesetz 1976 der Fall: Es enthielt nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts in § 3 Abs. 6 und § 3 Abs. 8 Nr. 3 APIFG zwingende Vorschriften über die Art und Weise und die Formen der Tätigkeit der Landesbehörden zur Ausführung des Gesetzes. Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz hätte somit gem. Art. 84 Abs. 1 GG a.F. der konstitutiven Zustimmung des Bundesrates bedurft, welche indes nicht vorlag. Es war daher insgesamt mit dem Grundgesetz unvereinbar und (mit Wirkung *ex tunc*) nichtig.⁷³ Das Ausbildungsplatzförderungsgesetz 1976 vermochte demnach keine Sperrwirkung im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG auszulösen.

c) **Absichtsvoller Regelungsverzicht?**

Möglicherweise könnte der Bund aber zu einem späteren Zeitpunkt, namentlich im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zum Berufsausbildungssicherungsgesetz 2004, durch einen „absichtsvollen Regelungsverzicht“⁷⁴ bzw. ein „beredtes Schweigen“⁷⁵ von seiner Gesetzgebungsbefugnis wirksam Gebrauch gemacht haben. Mit dem Berufsausbildungssicherungsgesetz 2004 unternahm die damalige rot-grüne Bundesregierung einen erneuten Verstoß zur Einführung einer Berufsausbildungsabgabe auf Bundesebene, rückte hiervon jedoch nach Einwänden des Bundesrates und einem fruchtlosen Verfahren im Vermittlungsausschuss wieder ab.⁷⁶ Stattdessen wurde am 16. Juni 2004 ein „Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in

72 Roland Broemel, in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG II, 7. Aufl. 2021, Art. 72 Rn. 16; Stefan Oeter, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck, GG II, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 69.

73 BVerfGE 55, 274 (318 ff.) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*.

74 BVerfGE 98, 265 (300) – *Bayerisches Schwangerenhilfegesetz*; zuletzt BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021 – 2 BvF 1/20 –, juris, Rn. 94 – *Berliner Mietendeckel*. Eingehend hierzu Tristan Barczak, *Legislativbefugnisse im Lückenbereich*, ZG 31 (2016), 154–179.

75 BVerwGE 109, 272 (283) – *Prüfung einer Emissionserklärung*; Fabian Wittreck, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG II, 3. Aufl. 2015, Art. 72 Rn. 28.

76 Näher Bodo Pieroth/Tristan Barczak, *Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe* (Fußn. 1), S. 93–100.

Deutschland“ zwischen den zuständigen Bundesministerien, Kammern und Wirtschaftsverbänden geschlossen. Von einer Berufsausbildungssicherungsabgabe oder einem Berufsausbildungssicherungsfonds war in dem Nationalen Pakt keine Rede mehr.

Es fragt sich somit, ob der Bund mit dem Abschluss eines „Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ anstelle der Einführung der geplanten Berufsausbildungsplatzabgabe die Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG im Wege eines absichtsvollen Regelungsverzichts ausgelöst hat. Es kann durchaus gute ordnungspolitische und marktwirtschaftliche Gründe dafür geben, dass der Bundesgesetzgeber ganze Sachbereiche oder Teile von diesen regelungsfrei lässt und der gesellschaftlichen Selbstregulierung überantwortet. Der fragmentarische Charakter des Strafrechts ist Ausdruck hiervon. Bloßes Schweigen, reine Untätigkeit oder eine schlichte Nichtregelung reicht hierfür jedoch bereits aus Gründen der Rechtsklarheit, Rechtssicherheit und Formenstrenge, die die Kompetenzordnung des Grundgesetzes als interpretationsleitende Prinzipien durchziehen,⁷⁷ nicht aus. Vielmehr bedarf es eines „absichtsvollen Unterlassens“⁷⁸, einer „plangemäßen Unvollständigkeit des Gesetzes“⁷⁹ bzw. einer „mittelbaren negativen Sperrklausel“.⁸⁰ Gegenüber einer vorschnellen Annahme der Auslösung einer Sperrwirkung durch absichtsvollen Regelungsverzicht des Bundes ist schon mit Blick auf die kompetenzrechtliche Grundregel nach Art. 30, 70 Abs. 1 GG, wonach im Regelfall die Länder gesetzgebungsbefugt sind, Zurückhaltung geboten.⁸¹ Vielmehr ist in Zweifelsfällen davon auszugehen, dass den Ländern ein Spielraum für eigenständige Regelungen verblieben ist. Dafür spricht nicht zuletzt, dass es der Bund bei der Ausfüllung seiner gesetzgeberischen Befugnis

77 BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021 – 2 BvF 1/20 –, juris, Rn. 102 – *Berliner Mietendeckel*; *Tristan Barczak*, *Legislativbefugnisse im Lückenbereich*, ZG 31 (2016), 154 (170), m.w.N.

78 BVerfGE 98, 265 (300); 113, 348 (371) – *Niedersächsisches SOG*; BVerfG-K, Beschl. v. 6.10.2009 – 2 BvL 5/09 –, NVwZ 2010, 247 (248); Beschl. v. 15.10.2014 – 2 BvR 920/14 –, NJW 2015, 44 (44 f.); BVerwGE 141, 329 (338) – *Offene Videoüberwachung auf der Reeperbahn*; BayVerfGH, Entsch. v. 3.2.2009 – Vf. 111-IX/08 –, BayVBl. 2009, 300 (301) = BayVerfGHE 62, 1 ff. – *Bayerisches Mindestlohngesetz*; BAG, Urt. v. 11.9.2013 – 7 AZR 843/11 –, NZA 2013, 1352 (1354) – *Befristung von Arbeitsverhältnissen angestellter Hochschulprofessoren*.

79 *Tristan Barczak*, *Legislativbefugnisse im Lückenbereich*, ZG 31 (2016), 154 (168).

80 So etwa *Thomas Stohlmeier*, *Die inhaltliche und zeitliche Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG*, 1989, S. 124 ff.

81 Tendenziell gegenläufig nunmehr aber BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021 – 2 BvF 1/20 –, juris, Rn. 82 – *Berliner Mietendeckel*.

selbst in der Hand hat, etwaige Zweifel zu beseitigen und für Klarheit zu sorgen.⁸² Zu fordern ist danach, dass sich aus der *ratio legis* und der Systematik des Gesetzes eindeutig erkennbare und hinreichend klare Anhaltspunkte für eine konzeptionelle Entscheidung gegen zusätzliche landesrechtliche Regelungen ergeben.⁸³

Da ein absichtsvoller Regelungsverzicht im Gesetzestext selbst keinen unmittelbaren Ausdruck finden könne, ergibt sich die Antwort, ob der Bundesgesetzgeber bewusst von seiner Regelungskompetenz keinen Gebrauch gemacht habe, nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts in erster Linie aus dem Bundesgesetz selbst, in zweiter Linie aus dem hinter dem Gesetz stehenden Regelungszweck, ferner aus der Gesetzgebungsgeschichte und den Gesetzesmaterialien.⁸⁴ Der Erlass eines Bundesgesetzes über einen bestimmten Gegenstand rechtfertigt nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts für sich allein genommen noch nicht die Annahme, dass damit die Länder von eigener Gesetzgebung ausgeschlossen sind; es könnten vielmehr noch Bereiche übrigbleiben, deren Regelung für die Gesetzgebung der Länder offen ist.⁸⁵ In jedem Fall setze die Sperrwirkung für die Länder voraus, dass der Gebrauch der Kompetenz durch den Bund „hinreichend erkennbar“⁸⁶ bzw. „hinreichend eindeutig erkennbar“⁸⁷ ist. Diese Vorgabe sei zur Sicherung einer klaren vertikalen Kompetenzordnung „strikt auszulegen“.⁸⁸ Die notwendige Erkennbarkeit soll insofern dann gegeben sein, wenn für sie belegbare entstehungsgeschichtliche Indizien aus dem jeweiligen Gesetzge-

82 *Stefan Oeter*, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck, GG II, 7. Aufl. 2018, Art. 72 Rn. 75; *Hans D. Jarass*, Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und in anderen Bereichen, NVwZ 1996, 1041 (1045).

83 In diese Richtung auch BVerfGE 49, 343 (359 f.); 113, 348 (372); 138, 261, Rn. 43, 48 f.; BVerwGE 92, 263 (265); Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission v. 5.11.1993, BT-Drs. 12/6000, S. 33; BT-Drs. 12/6633, S. 8.

84 BVerfG-K, Beschl. v. 6.10.2009 – 2 BvL 5/09 –, NVwZ 2010, 247 (248); Beschl. v. 15.10.2014 – 2 BvR 920/14 –, NJW 2015, 44 (45).

85 BVerfGE 102, 99 (114); 109, 190 (229 f.).

86 BVerfGE 98, 265 (301); 113, 348 (372); 138, 261, Rn. 43; BVerfG-K, Beschl. v. 6.10.2009 – 2 BvL 5/09 –, NVwZ 2010, 247 (248); Beschl. v. 15.10.2014 – 2 BvR 920/14 –, NJW 2015, 44 (45).

87 So in der Formulierung noch strenger, wenngleich in der Sache gleichbedeutend BVerfGE 138, 261, Rn. 49 – *Bayerisches Ladenschlussgesetz*.

88 BVerfGE 138, 261, Rn. 43 – *Bayerisches Ladenschlussgesetz*.

bungsverfahren sprechen oder wenn der Gesetzgeber seinen intendierten Regelungsverzicht in der Begründung des jeweiligen Gesetzeswerks offenlegt.⁸⁹ Die Sperrwirkung soll dann eintreten, wenn sich der parlamentarische Gesetzgeber im Gesetzgebungsverfahren mit einer Frage auseinandergesetzt, sie dann aber – bewusst – nicht weiter verfolgt hat.⁹⁰

Für eine solche „(ausnahmsweise) Annahme“ bedarf es jedoch „deutliche[r] Hinweise“⁹¹, die in dem Ausbildungspakt vom 16. Juni 2004 nicht einmal ansatzweise gefunden werden können. Darüber hinaus können die beteiligten Bundesministerien – als Teil der Bundesregierung (vgl. Art. 62 GG) –, Kammern und Wirtschaftsverbänden nicht wirksam über die Gesetzgebungsbefugnis des Bundes abschließend und verbindlich disponieren, stellt die Bundesregierung doch nur eines der drei gem. Art. 76 Abs. 1 GG gesetzesinitiativberechtigten Bundesorgane neben Bundestag und Bundesrat dar. Entsprechend findet sich in dem Ausbildungspakt vom 16. Juni 2004 lediglich der „Appell“ an den Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat, das Gesetzgebungsverfahren zu einem Berufsausbildungssicherungsgesetz ruhen zu lassen.⁹² Da der Erlass eines Bundesgesetzes über einen bestimmten Gegenstand für sich allein genommen noch nicht die Annahme rechtfertigt, dass damit die Länder von eigener Gesetzgebung ausgeschlossen sind,⁹³ erscheint auch die Annahme von *Friedhelm Hufen*, der Bundesgesetzgeber sei bereits bei Erlass des Berufsbildungsgesetzes im Jahr 1969 „hinsichtlich der Berufsbildung als solcher“ von einem erkennbaren „Gesamtregelungswillen“ getragen gewesen,⁹⁴ der keinen Raum für landesrechtliche Kompetenzen belasse, als zu undifferenziert und mit Blick auf Art. 30, 70 Abs. 1 GG nicht überzeugend.

89 *Arnd Uhle*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, GG, Art. 70 (53. Erg.-Lfg. 2008), Rn. 69.

90 BVerfGE 98, 265 (313 ff.); BVerfG, Beschl. v. 25.3.2021 – 2 BvF 1/20 –, juris, Rn. 94 – *Berliner Mietendeckel*.

91 BVerwGE 109, 272 (283) – *Prüfung einer Emissionserklärung*.

92 *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 100, 136, m.w.N.

93 Siehe oben Fußn. 85.

94 *Friedhelm Hufen*, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, 2015, S. 19.

3. Rechtsfolge

Der Bundesgesetzgeber hat danach weder im Jahr 1976 noch zu einem späteren Zeitpunkt von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 bzw. Nr. 12 GG zur Einführung einer Berufsausbildungsplatzabgabe wirksam Gebrauch gemacht. Die Sperrwirkung des Art. 72 Abs. 1 GG ist somit nach hier vertretener,⁹⁵ wenngleich nicht unumstrittener Auffassung,⁹⁶ weder durch eine aktive gesetzgeberische Tätigkeit noch durch einen absichtsvollen Regelungsverzicht ausgelöst worden. Folglich bleibt es bei der grundsätzlichen Regelungskompetenz der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG, die somit kompetenzrechtlich frei darin wären, eine Berufsausbildungsplatzabgabe oder einen Landesausbildungsfonds landesrechtlich einzuführen.

III. Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit der Erhebung von Sonderabgaben

1. Verfassungsrechtlicher Korridor

Für Sonderabgaben gelten verfassungsrechtlich enge Grenzen.⁹⁷ Weil sie in Konkurrenz zu Steuern stehen, sind sie „doppelt rechtfertigungsbedürftig“⁹⁸ und müssen „seltene Ausnahmen“⁹⁹ bleiben. Die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ihren Sinn und ihre begrenzende Funktion, „wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen von Bund und Ländern beliebig nichtsteuerliche Abgaben unter Umgehung der finanzverfassungsrechtlichen Verteilungsregeln begründet werden könnten und damit zugleich ein weiterer Zugriff auf die

95 Wie hier die beiden Kurzgutachten der *Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages*, Gesetzgebungskompetenz für eine Ausbildungsplatzumlage, WD 3-179/07, 2007, S. 5 ff.; *dies.*, Zur Verfassungsmäßigkeit einer sog. Ausbildungsumlage, WD 3-3000-112/16, S. 4–6.

96 Deziiert a.A. *Friedhelm Hufen*, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, 2015, S. 16 ff., der auf den „Gesamtzusammenhang des Berufsbildungsrechts“ (S. 19) abstellt und konstatiert: „Aus der Sicht des Bundes kann die Tatsache, dass es bis heute keine bundesgesetzliche Berufsausbildungsabgabe gibt, letztlich nur so gedeutet werden, dass es eine solche Abgabe nicht geben soll. Es liegt also ein negatives Gebrauchmachen von der konkurrierenden [sic!] Gesetzgebungszuständigkeit vor, die ein entgegenstehendes Tätigwerden der Länder ausschließt“ (S. 22).

97 Vgl. BVerfGE 122, 316 (334); 123, 132 (142); 124, 348 (366); ähnlich BVerfGE 124, 235 (244) – *BaFin-Umlage*: „Begrenzungen in besonders strenger Form präzisiert“.

98 Zuletzt BVerfGE 145, 171, Rn. 102 – *Kernbrennstoffsteuer*.

99 StRspr., vgl. ohne Anspruch auf Vollständigkeit BVerfGE 55, 274 (308); 82, 159 (181); 91, 186 (203 f.); 92, 91 (113); 98, 83 (100); 101, 141 (147); 108, 186 (217); 113, 128 (150); 122, 316 (334); 123, 132 (142); 124, 348 (366).

keineswegs unerschöpflichen Ressourcen der Bürger eröffnet würde. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes schützt insofern auch die Bürger“.¹⁰⁰ Vor diesem normativen Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht eine Reihe besonderer Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion entwickelt.¹⁰¹

2. Besondere Zulässigkeitsvoraussetzungen für Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion

a) Zulässigkeit dem Grunde nach

Die Erfüllung der im Folgenden darzustellenden einschränkenden Kriterien soll die Vereinbarkeit der Sonderabgaben mit den grundlegenden Prinzipien der Finanzverfassung sicherstellen. Sie sind daher nach dem Grundsatz *singularia non sunt extendenda* restriktiv auszulegen¹⁰² und gelten „für den Bund wie für die Länder“,¹⁰³ sodass sich auch eine Berufsausbildungsplatzabgabe oder ein „Ausbildungsfonds“ auf landesrechtlicher Grundlage unmittelbar an ihnen messen lassen muss. Die folgenden – teils materiellen, teils formell-verfahrensrechtlichen – Anforderungen sind nach der immer ausdifferenzierteren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kumulativ einzuhalten.¹⁰⁴

aa) Besonderer Finanzierungsbedarf

Der Gesetzgeber darf sich der Sonderabgabe – in der Abgrenzung zur Steuer – nur im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks bedienen, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht. In dem Gesetz muss außer der Belastung mit der Abgabe und der

100 StRSpr., vgl. BVerfGE 108, 186 (215) – *Altenpflegeumlage*; 110, 370 (387) – *Klärschlamm-Entschädigungsfonds*; 123, 132 (141) – *Forstabsatzfonds/Holzabsatzfonds*; 124, 235 (243) – *BaFin-Umlage*; BVerfGK 15, 168 (175) – *Ausgleichsbeträge für Stellplätze*; BVerfG, Urteil vom 19.3.2003 – 2 BvL 9/98 u.a., NVwZ 2003, 715 (716) – *Rückmeldegebühr*; ähnlich BGHZ 201, 355, Rn. 21, m.w.N. – *Verfassungsmäßigkeit der EEG-Umlage*.

101 Diese hat das Gericht im Laufe seiner Rechtsprechung seit der Grundsatzentscheidung BVerfGE 55, 274 ff. jedoch selbst partiell relativiert und teilweise deformiert, vgl. *Lars Hummel*, Finanzierung von Amtshaftungsaufwendungen durch Sonderabgaben? – Anmerkungen zum Urteil des BVerwG vom 23.11.2011, 8 C 20.10, DVBl. 2012, 747 (747 f.).

102 *Fritz Ossenbühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl. 2005, 667 (667).

103 So explizit BVerfGE 108, 186 (217) – *Altenpflegeumlage*, im Anschluss an BVerfGE 92, 91 (115 f.); 101, 141 (148).

104 Vgl. zusammenfassend BVerfGE 110, 370 (389); 113, 128 (150); 122, 316 (334 f.); 123, 132 (142); 124, 235 (244); 124, 348 (366); BVerwGE 120, 311 (317 ff.).

Verwendung ihres Aufkommens auch die gestaltende Einflussnahme auf den geregelten Sachbereich zum Ausdruck kommen.¹⁰⁵ Bei Gesetzen, die das Recht der Wirtschaft betreffen, muss daher das Gesetz selbst wirtschaftsgestaltenden Inhalt haben.¹⁰⁶

bb) Gruppenhomogenität

Mit einer Sonderabgabe darf nur eine *homogene Gruppe* belegt werden, wodurch die Unterscheidbarkeit der Abgabepflichtigen von der Allgemeinheit gesichert werden soll: Dies ist nur dann der Fall, wenn sich die Gruppe der Abgabepflichtigen durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit (Sozialordnung) vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzen lässt. Der Gesetzgeber darf nicht aus Anlass der Abgabenerhebung beliebig Gruppen bilden, die nicht durch die Rechts- oder Sozialordnung vorgegeben sind.¹⁰⁷

Im Falle der Altenpflegeumlage folgte das Bundesverfassungsgericht die Homogenität der Gruppe der Altenpflegeeinrichtungen aus ihrer Rolle als Anbieter auf dem sozialversicherungsrechtlich regulierten Spezialmarkt der Altenpflege.¹⁰⁸ Die Gruppenhomogenität wird dabei auch nicht deshalb ausgeschlossen, weil die Schuldner der Altenpflegeumlage weitgehende Möglichkeiten hätten, die Abgabenlast durch Einbeziehung in die Vergütung ihrer allgemeinen Pflegeleistungen ganz oder teilweise wirtschaftlich an andere Abgabenträger weiterzureichen. Eine derartige Überwälzbarkeit spiele zwar für die Zumutbarkeit der Abgabenlast des Abgabenschuldners eine erhebliche Rolle, reiche jedoch für einen unmittelbaren „Durchgriff“ der kompetenzrechtlichen Würdigung auf wirtschaftlich mittelbar betroffene Abgabenträger grundsätzlich nicht aus.¹⁰⁹

105 BVerfGE 67, 256 (275) – *Investitionshilfegesetz*; 82, 159 (179 f.) – *Absatzfonds*.

106 BVerfGE 82, 159 (179) – *Absatzfonds*; siehe auch *Friedrich Schoch*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, Jura 2010, 197 (201).

107 *Paul Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, 32007, § 119 Rn. 79; *Friedrich Schoch*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, Jura 2010, 197 (201); kritisch zum Kriterium der Gruppenhomogenität u.a. *Fritz Ossenbühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl. 2005, 667 (670): „terminologischer Fehlgriff“.

108 Vgl. BVerfGE 108, 186 (222 f.) – *Altenpflegeumlage*.

109 BVerfGE 108, 186 (222) – *Altenpflegeumlage*.

cc) Sachnähe und besondere Finanzierungsverantwortung

Diese Gruppe muss in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck stehen (*Sachnähe*), sodass ihr eine *besondere Finanzierungsverantwortung* zugerechnet werden kann. Hierfür spricht bereits der Umstand, dass die Kompetenz zur Erhebung der Sonderabgabe aus den allgemeinen Sachgebietskompetenzen entnommen wird. Die Gruppe muss danach dem zu finanzierenden Zweck „evident näherstehen“¹¹⁰ als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler, um die Sonderbelastung der Gruppe vor dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) rechtfertigen zu können. Aus dieser Sachnähe muss eine besondere Gruppenverantwortung für die Aufgabenfinanzierung entspringen, wobei es als ausreichend betrachtet wird, wenn die Aufgabe „ganz überwiegend“ in die Sachverantwortung der angesprochenen Gruppe und nicht in die staatliche Gesamtverantwortung fällt (*Verursacherprinzip*).¹¹¹

In der besonderen Finanzierungsverantwortung der Gruppe wird ein essentielles, wenn nicht gar das zentrale Kriterium für die Zulässigkeit von Sonderabgaben verortet,¹¹² folgt aus ihr doch zugleich eine grundlegende Aufteilung der Verantwortung zwischen Staat und Gesellschaft.¹¹³ Die Finanzierungsverantwortung ist das Ergebnis einer Zurechnung, welche maßgeblich auf einem Gruppensondervorteil oder der Verursachung eines kostenträchtigen Zustandes beruht, der zu Ausgleichsmaßnahmen zwingt.¹¹⁴ Beruht die Abgabe auf einem Gruppensondervorteil, besitzt sie gleichsam – gebühren-

110 Vgl. BVerfGE 55, 274 (306); 67, 256 (276); 82, 159 (180); zurückhaltender zuletzt BVerfGE 135, 155, Rn. 124 – *Filmabgabe nach Filmförderungsgesetz*: „Die erforderliche spezifische Sachnähe ist gegeben, wenn die mit der Abgabe belastete Gruppe dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck nähersteht als jede andere Gruppe oder die Allgemeinheit der Steuerzahler“.

111 BVerfGE 55, 274 (306); *Hans D. Jarass*, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz, 1999, S. 26.

112 *Fritz Ossenbühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl. 2005, 667 (671); *Lars Hummel*, Das Merkmal der Finanzierungsverantwortung in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 2009, 874 (874 f., 883).

113 *Paul Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, 32007, § 119 Rn. 82.

114 Vgl. *Fritz Ossenbühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl. 2005, 667 (671 f.).

und beitragsähnlich – eine Art „Entgeltcharakter“. ¹¹⁵ Dabei reicht eine bloß abstrakte Gruppenverantwortung nicht aus, vielmehr muss diese in *konkreter* Form bestehen. ¹¹⁶

Diese Voraussetzungen sah das Bundesverfassungsgericht im Falle des Kohlepfennigs („Die Sicherstellung der Strom- oder Energieversorgung aber ist ein Interesse der Allgemeinheit, das deshalb als Gemeinlast – durch Steuer – finanziert werden muß“¹¹⁷) und der Feuerwehrabgabe als nicht erfüllt an, da offensichtlich sei, dass nicht allein die feuerwehrdienstpflichtigen Männer ein irgendwie geartetes besonderes Interesse am Brandschutz hätten. ¹¹⁸

dd) Gruppennützige Verwendung

Das Abgabenaufkommen muss – als *actus contrarius* zur Gruppenfinanzierung – auch *gruppennützig verwendet* werden, mit der Folge, dass „fremdnützige“ Abgaben – jedenfalls im Regelfall – unzulässig sind. ¹¹⁹ Dabei reicht es allerdings aus, wenn das Aufkommen unmittelbar oder mittelbar der Gruppe zugutekommt:

„Zwar muss der spezifische Nutzen der abgabebelasteten Gruppe im Vordergrund stehen. Wenn daneben in vergleichsweise begrenztem Umfang auch andere Gruppen oder die Allgemeinheit Vorteile aus der Abgabenverwendung haben, ist dies jedoch unschädlich“. ¹²⁰

Das Bundesverfassungsgericht sieht zudem in jüngeren Entscheidungen einen unmittelbaren Ableitungszusammenhang zwischen Sachnähe und gruppennütziger Verwendung: Seien Sachnähe und Finanzierungsverantwortung gegeben, wirke die zweckentsprechende Verwendung des Abgabenaufkommens zugleich gruppennützig, da sie die

115 Vgl. BVerfGE 55, 274 (316) – *Berufsausbildungsplatzabgabe*; in späteren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu Sonderabgaben findet sich diese Wendung – soweit ersichtlich – jedoch nicht mehr.

116 *Walter Frenz*, Staatliche Veräußerung von Emissionshandelszertifikaten und Finanzverfassung – Eine neue Facette der Dogmatik nichtsteuerlicher Abgaben, DVBl. 2007, 1385 (1389).

117 BVerfGE 91, 186 (206) – *Kohlepfennig*.

118 BVerfGE 92, 91 (120) – *Feuerwehrabgabe*.

119 *Paul Kirchhof*, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts V, ³2007, § 119 Rn. 85; *Friedrich Schoch*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, Jura 2010, 197 (201); *Lars Hummel*, Finanzierung von Amtshaftungsaufwendungen durch Sonderabgaben? – Anmerkungen zum Urteil des BVerwG vom 23.11.2011, 8 C 20.10, DVBl. 2012, 747 (749).

120 So zuletzt BVerfGE 136, 194, Rn. 136 – *Weinabgaben für Deutschen Weinfonds*.

Gesamtgruppe der Abgabenschuldner von einer ihrem Verantwortungsbereich zuzurechnenden Aufgabe entlaste.¹²¹

Im Falle des CMA (Centrale Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft)-Absatzfonds verneinte das Gericht dagegen unter anderem einen spezifischen Gruppennutzen der Abgabe, da die Abgabe nicht dazu diene, erheblichen Beeinträchtigungen entgegenzuwirken oder spezielle Nachteile auszugleichen, die die Gruppenangehörigen besonders betreffen und die von diesen selbst voraussichtlich nicht, oder jedenfalls nicht mit gleicher Erfolgsaussicht kompensiert werden könnten. Ein Erfordernis, die transnationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft durch staatlich organisierte Werbung zu stärken, gebe es nicht.¹²²

ee) Verhältnismäßigkeit dem Grunde nach

In materiell-rechtlicher Hinsicht wird ferner gefordert, dass die Erhebung der Sonderabgabe als solche verhältnismäßig ist, denn die Auferlegung der Abgabepflicht stellt jedenfalls einen Eingriff in Art. 2 Abs. 1 GG dar.¹²³ Sieht man die dogmatische Grundlage des Proportionalitätserfordernisses überdies im Rechtsstaatsprinzip,¹²⁴ dient dieses zugleich als normativer Anker für weitere Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben (insbesondere Tatbestandsmäßigkeit, hinreichende Bestimmtheit).¹²⁵

Aus – hier in erster Linie interessierender – finanzverfassungsrechtlicher Warte wird der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz näher ausbuchstabiert durch die bereits aufgezeigten und im Folgenden noch darzustellenden richterrechtlichen Vorgaben; aus grundrechtlicher Perspektive der Abgabepflichtigen bleibt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hingegen der maßgebliche Gradmesser für die Beurteilung der Zulässigkeit der Sonderabgabe. Allerdings spielt hierbei wohl weniger die Frage der Zulässigkeit der

121 BVerfGE 113, 128 (150 f.); 122, 316 (335); 123, 132 (142); *Christian Waldhoff*, Abgabenrecht, in: Dirk Ehlers/Michael Fehling/Hermann Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht III*, 3. Aufl. 2013, § 67 Rn. 175.

122 BVerfGE 122, 316 (338) – *CMA-Absatzfondsabgabe*.

123 So etwa *Susanne Wende*, *Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben am Beispiel der Umlage gem. § 17d FinDAG*, NVwZ 2006, 765 (768 f.).

124 Hierzu sogleich noch unten b).

125 Siehe hierzu *Peter Selmer*, *Zur Umlagefähigkeit von Amtshaftungslasten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht*, WM 2011, 1733 (1735).

Sonderabgabe dem Grunde nach, als vielmehr die Verhältnismäßigkeit der Abgabe der Höhe nach eine Rolle.¹²⁶

ff) Haushaltsrechtliche Informations- und Dokumentationspflicht

In verfahrensrechtlicher Hinsicht muss der Gesetzgeber die Sonderabgaben zunächst haushaltsrechtlich vollständig durch eine Anlage im Haushaltsplan dokumentieren. Hierdurch sollen die Vollständigkeit des Haushaltsplanes und eine lückenlose parlamentarische Kontrolle gewährleistet werden.

gg) Prüfungs- und Nachbesserungspflicht

Schließlich muss der Gesetzgeber die sachliche Rechtfertigung in angemessenen Zeitabständen überprüfen. Der Wegfall des Finanzierungszwecks oder eine Zielerreichung sollen danach die Abschaffung der Sonderabgabe nach sich ziehen können.¹²⁷ Sonderabgaben sind insofern „temporär“.¹²⁸

b) Zulässigkeit der Höhe nach

Die für nichtsteuerliche Abgaben zentrale Zulässigkeitsanforderung einer besonderen sachlichen Rechtfertigung gilt nicht nur für die Abgabenerhebung dem Grunde, sondern auch für die Bemessung der Sonderabgabe der Höhe nach. Die Finanzierungsverantwortung kann nicht weiter reichen als der voraussichtliche Mittelbedarf für die mit der Sonderabgabe verfolgten Zwecke.¹²⁹

Maßstab für die Bestimmung des zulässigen „Eingriffsmaximums“¹³⁰ ist das aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3, 28 Abs. 1 Satz 1 GG) und den Grundrechten hergeleitete Verhältnismäßigkeitsprinzip, welches hier zusätzlich Ausdruck der finanzverfassungsrechtlichen Schutz- und Begrenzungsfunktion ist.¹³¹ Unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne, Zumutbarkeit,

126 Hierzu unten b).

127 *Friedrich Schoch*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, Jura 2010, 197 (201), m.w.N.

128 Vgl. *Martin Kment*, in: Hans D. Jarass/Bodo Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 105 Rn. 13.

129 Vgl. BVerfGE 108, 186 (228) – *Altenpflegeumlage*; 110, 370 (390 f.) – *Klärschlamm-Entschädigungsfonds*.

130 BVerfGE 110, 370 (391) – *Klärschlamm-Entschädigungsfonds*.

131 Vgl. *Lars Hummel*, Das Merkmal der Finanzierungsverantwortung in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 2009, 874 (880).

Proportionalität) verlangt dieses, dass der Eingriff bzw. die Beeinträchtigung, die der Eingriff für den Einzelnen bedeutet, und der mit dem Eingriff verfolgte Zweck in recht gewichtetem und wohl abgewogenem Verhältnis zueinander stehen. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum bei der Beurteilung möglicher Folgewirkungen zusteht. Bei Fondslösungen ist danach zu verlangen, dass die Höhe der Sonderabgabe sowie die Personal- und Verwaltungskosten in einem angemessenen Verhältnis zum Ausgabenbedarf stehen.¹³² Dies war etwa beim Solidarfonds-Abfallrückführung nicht der Fall.¹³³

3. Einhaltung durch eine landesrechtliche Berufsausbildungsplatzabgabe

Im Folgenden ist das Modell eines „Landesausbildungsfonds“ an den aufgezeigten Zulässigkeitsvoraussetzungen zu messen. Dabei kann im Wesentlichen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Dezember 1980 zugrunde gelegt werden; insbesondere aus dem Umstand, dass es vorliegend um die Frage der Zulässigkeit einer Berufsausbildungsplatzabgabe kraft Landesrechts geht, ergeben sich keine Besonderheiten. Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Eine Landesausbildungsumlage bzw. ein „Landesausbildungsfonds“ ist mit den besonderen Zulässigkeitsanforderungen für die Erhebung von Sonderabgaben vereinbar.¹³⁴

a) Zulässigkeit der Berufsausbildungsplatzabgabe dem Grunde nach

aa) Die Erhebung der landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe müsste nach ihrem materiellen Gehalt zunächst einem besonderen Sachzweck und nicht lediglich der Mittelbeschaffung für den allgemeinen Finanzbedarf eines öffentlichen Gemeinwesens dienen. Die Erhebung der Berufsausbildungsabgabe würde jedoch ausschließlich der Sicherstellung eines qualitativ und quantitativ ausreichenden Angebots an

132 *Fritz Ossenbühl*, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, DVBl. 2005, 667 (674).

133 Siehe BVerfGE 113, 128 (151 ff.) – *Solidarfonds Abfallrückführung*.

134 Wie hier *Friedhelm Hufen*, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, 2015, S. 27–39; *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte einer Ausbildungsumlage, WD 4-3000-042/16, S. 5–9.

Ausbildungsplätzen dienen. Das Landesgesetz müsste dabei vorsehen, dass das Aufkommen aus der Abgabe getrennt vom öffentlichen Haushalt als zweckgebundene Vermögensmasse zu verwalten ist („Fondslösung“).¹³⁵ Insbesondere wenn die Verwendung nur für die Unterstützung ausbildender Betriebe vorgesehen und eine sonstige Verwendung für das öffentliche Gemeinwesen – explizit oder implizit – ausgeschlossen wäre,¹³⁶ erscheinen die Anforderungen an den besonderen Sachzweck der Sonderabgabe gewahrt.

bb) Die mit der Berufsausbildungsabgabe belastete Gruppe der Arbeitgeber ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch als eine homogene Gruppe anzusehen. Diese sei durch eine in der Sozialwirklichkeit bestehende gemeinsame Interessenlage verbunden und von der Allgemeinheit und anderen Gruppen zuverlässig abgrenzbar.¹³⁷ Insbesondere sähen sich die Arbeitgeber selbst als homogene Gruppe. Dies zeige sich schon daran, dass sie sich zur Darstellung, Bewahrung und Durchsetzung ihrer gemeinsamen Interessen zu sozialpolitischen Organisationen zusammengeschlossen haben, die unter dem Namen „Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände“ eine Arbeitsgemeinschaft bilden, deren Ziel es sei, die „gemeinschaftlichen sozialpolitischen Belange“ aller Arbeitgeber zu wahren.¹³⁸ Die Arbeitgeber träten zudem als einheitlicher Interessengegenpol gegenüber den Arbeitnehmern auf und würden auch vom Gesetzgeber so behandelt. Das Bestehen branchentypischer, strukturentbedingter, organisatorischer oder quantitativer Unterschiede innerhalb der Gruppe der Arbeitgeber sei im vorliegenden Zusammenhang dagegen nicht erheblich, denn sie änderten nichts an der prinzipiell gleichen Interessenlage.¹³⁹ Schließlich steht auch der Umstand, dass „die Arbeitgeber“ als relativ große Gruppe anzusehen sind, der Annahme ihrer Homogenität nicht entgegen.¹⁴⁰

Als ein Problem der Gruppenhomogenität – wie auch der Lastengleichheit nach Art. 3 Abs. 1 GG – wird zwar erörtert, ob die Sonderabgabe auch mit Blick auf diejenigen

135 Vgl. BVerfGE 55, 274 (309 f.).

136 BVerfGE 55, 274 (310).

137 BVerfGE 55, 274 (311).

138 BVerfGE 55, 274 (311).

139 BVerfGE 55, 274 (311 f.).

140 BVerfGE 55, 274 (312).

Betriebe gerechtfertigt werden kann, die sich um Auszubildende bemühen, diese aber nicht finden (sog. unfreiwillige Nichtausbildende). Auch insofern wird dem Gesetzgeber jedoch zurecht eine Generalisierungs- und Typisierungsbefugnis zugestanden, zumal es im Einzelfall schwierig sein dürfte, „freiwillige“ und „unfreiwillige“ Nichtausbilder zu trennen. Schließlich sei es kaum zu überprüfen, ob ein Ausbildungsbetrieb von einem Mangel an Bewerbern betroffen ist oder ob er die Ausbildungspflicht umgeht, weil er zu hohe Qualifikationsanforderungen stellt. Es empfehle sich indes die Aufnahme einer Ausnahmeregelung („Härtefallklausel“), um offenbar nicht beabsichtigte Härtefälle zu vermeiden.¹⁴¹

cc) Auch das essentielle Kriterium einer spezifischen, die besondere Finanzierungsverantwortung der Arbeitgeber begründende Sachnähe ist nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts gegeben. In dem in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden dualen Berufsausbildungssystem mit den Lernorten Schule und Betrieb (Behörde) liege die spezifische Verantwortung für ein ausreichendes Angebot an betrieblichen Ausbildungsplätzen der Natur der Sache nach bei den Arbeitgebern, denn nur sie verfügten typischerweise über die Möglichkeit, Ausbildungsplätze zu schaffen und anzubieten.¹⁴² Die praktische Berufsausbildung sei mit Blick auf die geschichtliche Entwicklung in Deutschland seit dem Mittelalter nie in einem engeren Sinne der staatlichen Sphäre überantwortet gewesen. Wenn der Staat ihnen in Anerkennung dieser, auch von den Arbeitgebern nach wie vor ausdrücklich gewünschten Aufgabenteilung die praxisbezogene Berufsausbildung der Jugendlichen überlasse, so müsse er umgekehrt erwarten können, dass die gesellschaftliche Gruppe der Arbeitgeber diese Aufgabe nach Maßgabe ihrer objektiven Möglichkeiten und damit so erfülle, dass grundsätzlich alle ausbildungswilligen Jugendlichen die Chance erhielten, einen Ausbildungsplatz zu bekommen.¹⁴³ Die Aufgabe der praktischen Berufsausbildung fällt danach „ganz überwiegend“ in die Sachverantwortung der angesprochenen Gruppe der Arbeitgeber und nicht in die staatliche Gesamtverantwortung.

141 *Friedhelm Hufen*, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, 2015, S. 37 ff.

142 BVerfGE 55, 274 (312 f.).

143 BVerfGE 55, 274 (313).

dd) Ferner müsste eine landesrechtliche Berufsausbildungsplatzabgabe auch gruppennützig verwandt werden und dürfte nicht primär fremdnützige Wirkung zeitigen. Eine Berufsausbildungsabgabe eröffnet nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts die Möglichkeit, den Arbeitgebern Hilfen zu leisten, damit auch in den kommenden Jahren für alle Arbeitgeber ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Angebot an Arbeitskräften zur Verfügung steht. Ein Ausbildungsplatzförderungsgesetz regule somit lediglich eine „erzwungene Selbsthilfe“ zugunsten der abgabepflichtigen Arbeitgeber.¹⁴⁴ Zwar existiert unbestreitbar auch ein Interesse der Allgemeinheit an einem weitgehend reibungslosen Übergang zwischen schulischer und beruflicher Ausbildung. Dieses ist jedoch nach Meinung der Verfassungsrichter „deutlich geringer“ zu bewerten gegenüber dem Interesse der Arbeitgeber an einer bedarfsdeckenden Ausbildungssituation.¹⁴⁵ Dies folge bereits daraus, dass für einen Teil der zusätzlich ausgebildeten Jugendlichen nach Beendigung ihrer Ausbildung möglicherweise keine ausreichende Zahl an Arbeitsstellen vorhanden sein werde. Nutznießer eines solchen Überhangs an ausgebildeten Arbeitnehmern wären aber zunächst ebenfalls die Arbeitgeber, denen ein vergrößertes Arbeitsmarktangebot zur Verfügung stünde.¹⁴⁶ Ein entsprechendes Landesgesetz kann sich mit Blick auf den notwendigen, Fördermaßnahmen auslösenden Überhang der insgesamt angebotenen gegenüber den insgesamt nachgefragten Ausbildungsplätze an der Quote nach § 2 Abs. 1 Satz 1 APIFG 1976¹⁴⁷ orientieren (weniger als 12,5 Prozent); zwingend erscheint ein Aufgreifen dieser Regelung indes nicht.

Das Aufkommen aus einer Berufsausbildungsplatzabgabe fließt danach entweder unmittelbar Arbeitgebern zu, welche als ausbildende Betriebe gezielt gefördert werden (z.B. über eine Erstattung der Ausbildungsvergütung), oder es verbessert die generelle

144 BVerfGE 55, 274 (314).

145 BVerfGE 55, 274 (314).

146 BVerfGE 55, 274 (314 f.).

147 „Stellt die Bundesregierung auf Grund des Berufsbildungsberichts (§ 5 Abs. 3) fest, daß die bis zum 30. September des vergangenen Kalenderjahres im Geltungsbereich dieses Gesetzes insgesamt angebotenen Ausbildungsplätze die insgesamt nachgefragten Ausbildungsplätze um weniger als 12,5 vom Hundert übersteigen und daß eine wesentliche Verbesserung des Verhältnisses von Angebot und Nachfrage für das laufende Kalenderjahr nicht zu erwarten ist, so sind nach näherer Maßgabe einer Rechtsverordnung der Bundesregierung finanzielle Hilfen zu gewähren“.

Ausbildungssituation, woran die Arbeitgeber insgesamt ein besonderes Interesse haben; insoweit wird es zumindest mittelbar im Interesse der abgabepflichtigen Arbeitgeber, mithin gruppennützig, verwandt.¹⁴⁸

ee) Sofern man eine Prüfung der Verhältnismäßigkeit dem Grunde nach mit Blick auf die Grundrechte der Arbeitgeber (Art. 2 Abs. 1, 12 Abs. 1 i.V.m. 3 Abs. 1 GG) für erforderlich hält,¹⁴⁹ dürften deren Anforderungen ebenfalls erfüllt sein. Die landesrechtliche Berufsausbildungsplatzabgabe diene mit der Sicherung und Förderung der Ausbildungssituation in der Freien Hansestadt Bremen einem legitimen, weil von Art. 8 Abs. 1 BremVerf (Recht auf Arbeit¹⁵⁰) und Art. 27 BremVerf (Recht auf Bildung und Ausbildung¹⁵¹) erfassten Ziel. Zwar richtet sich das Bildungsrecht als klassisches Grundrecht unmittelbar ausschließlich gegen den Staat; jedoch wird die Gruppe der Arbeitgeber nach den oben aufgeführten Kriterien mit der Sonderabgabe in zulässiger Weise aus der Allgemeinheit herausgehoben und sichergestellt, dass ihnen kein verfassungsrechtlich unzulässiges Sonderopfer auferlegt wird.

Wie insbesondere der Vergleich mit der Altenpflegeumlage¹⁵² und der tarifvertragsgestützten Umlagefinanzierung im Bauhauptgewerbe zeigt,¹⁵³ erscheint das Mittel der „Umlagefinanzierung“ im Wege einer Sonderabgabe auch geeignet, die Zielerreichung effektiv zu fördern. Mildere, ebenso geeignete Mittel sind demgegenüber nicht ersichtlich: Insbesondere haben freiwillige Vereinbarungen mit der Wirtschaft in der Vergangenheit weder auf Bundesebene noch auf Landesebene zu einer Verbesserung der Ausbildungssituation geführt, erscheinen folglich nicht ansatzweise als ebenso ge-

148 BVerfGE 55, 274 (316).

149 Zum Grundrechtseingriff noch gesondert unten IV.

150 Dieses wird nicht als (subjektives) Grundrecht, sondern als (objektive) Staatszielbestimmung interpretiert, die in Art. 37 ff. BremVerf näher konkretisiert wird, vgl. *Wolfgang Däubler*, in: *Andreas Fischer-Lescano/Alfred Rinken/Karen Buse et al. (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, 2016, Art. 8 Rn. 9.

151 Siehe oben bei Fußn. 8.

152 In Nordrhein-Westfalen ist es im Bereich der Altenpflegeausbildung durch die Einführung der Altenpflegeumlage im Jahr 2012 gelungen, die Zahl der landesgeförderten Ausbildungsplätze im Zeitraum von Januar 2012 bis Dezember 2016 um über 80 Prozent auf rund 18.300 zu steigern, vgl. https://www.careinvest-online.net/artikel/archiv/umlagefinanzierung-zahl-der-altenpflege_azubis-um-80-gestiegen (zuletzt 16.4.2021).

153 Zu diesen besonderen Formen gemeinschaftlicher Finanzierung *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, *Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe* (Fußn. 1), S. 108–118.

eignet. Die Normierung einer Ausbildungsverpflichtung verbunden mit entsprechenden, möglicherweise nach Betriebsgrößen gestaffelten Ausbildungsquoten dürfte demgegenüber bereits für sich genommen einen deutlich intensiveren Eingriff in die von Art. 12 Abs. 1 GG geschützte unternehmerische Freiheit darstellen; zudem müsste dieser – um effektiv zu sein – ebenfalls mit einer Sanktionsregelung verbunden sein. Im Übrigen dürfte hier, anders als bei der Berufsausbildungsplatzabgabe, tatsächlich fraglich sein, ob der Landesgesetzgeber eine Ausbildungspflicht kompetenzgemäß einführen könnte oder sich nicht vielmehr der Bund mit Erlass des BBiG und entsprechender Spezialgesetze (HwO, BAltPflG, etc.) ausdrücklich und abschließend gegen eine entsprechende Verpflichtung entschieden hat.¹⁵⁴ Auch im Übrigen ist nicht ersichtlich, dass eine landesrechtliche Berufsausbildungsplatzabgabe zu einem unangemessenen Eingriff in die Grundrechte der Arbeitgeber führen könnte.¹⁵⁵

ff) Ferner müssten in einem entsprechenden Landesgesetz explizit eine haushaltsrechtliche Informations- und Dokumentationspflicht sowie eine periodische Überprüfungspflicht aufgenommen werden, um den Anforderungen in verfahrensrechtlicher Hinsicht Rechnung zu tragen.

b) Zulässigkeit der Berufsausbildungsplatzabgabe der Höhe nach

Schließlich ist sicherzustellen, dass die Berufsausbildungsplatzabgabe auch ihrer Höhe nach zu keiner unangemessenen Benachteiligung der Arbeitgeber führt. Dies kann beispielsweise nach dem Vorbild des Ausbildungsplatzförderungsgesetzes 1976 durch das Anknüpfen der Bemessungsgrundlage an die Lohnsumme und die Normierung entsprechender Freibeträge geschehen, wobei jedoch darauf zu achten ist, dass die Freibetragssumme nicht so großzügig bemessen wird, dass die große Mehrheit der Arbeitgeber nicht mehr von der Sonderabgabe erfasst würde.

154 Die Berufsausbildungsplatzabgabe führt auch nicht zu einer Ausbildungspflicht „durch die Hintertür“, sondern allenfalls zu einer sozialetischen Verpflichtung der Wirtschaft, vgl. *Fritz Ossenbühl*, Zur verfassungsrechtlichen Pflicht der Arbeitgeber, betriebliche Ausbildungsplätze bereitzustellen – Ein Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, BMBW 10 (1985), S. 37 f.; ebenso *Georg Rothe*, Berufliche Bildung in Deutschland – Das EU-Reformprogramm „Lissabon 2000“ als Herausforderung für den Ausbau neuer Wege beruflicher Qualifizierung im lebenslangen Lernen, 2008, S. 190.

155 Hierzu noch im Einzelnen IV.

IV. Grundrechtliche Zulässigkeit einer Landesausbildungsumlage bzw. eines „Landesausbildungsfonds“

Im Folgenden soll – dem Gutachtenauftrag entsprechend – gesondert zur grundrechtlichen Zulässigkeit einer Landesausbildungsumlage bzw. eines „Landesausbildungsfonds“ Stellung genommen werden. Diese Frage kann in der gebotenen Kürze behandelt werden, da eine über die kompetenz- und finanzverfassungsrechtlichen Fragestellungen hinausgehende grundrechtliche Problematik nicht besteht.¹⁵⁶ Mit anderen Worten: Sind – wie unter II. und III. dargelegt – die kompetenzrechtlichen und finanzverfassungsrechtlichen Anforderungen an die Statuierung entsprechender Sonderabgaben eingehalten, werden Grundrechte der von einer Ausbildungsabgabe betroffenen Arbeitgeber nicht verletzt (siehe 1.). Nichts anderes ergibt sich aus der überproportional hohen Quote der Ausbildungseinpender/innen in Bremen (2.). Eine branchenspezifische Ausgestaltung der Umlagefinanzierung müsste schließlich den Anforderungen des allgemeinen Gleichheitssatzes gerecht werden (3.).

1. Gerechtfertigter Grundrechtseingriff

Die landesrechtliche Einführung einer Landesausbildungsumlage bzw. eines „Landesausbildungsfonds“ greift in die Berufsfreiheit der Arbeitgeber/innen aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Grundsatz der Lastengleichheit gemäß Art. 3 Abs. 1 GG ein.¹⁵⁷ Während die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG ein einheitliches Grundrecht von Berufswahl- und Berufsausübungsfreiheit garantiert, werden diese beiden Facetten von der bremischen Landesverfassung mit Art. 8 Abs. 2 (Berufswahlfreiheit) und Art. 39 Abs. 2, 49 Abs. 1 BremVerf (Freiheit der Berufsausübung in selbstständiger

156 Vgl. insoweit auch schon *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 159. Wie hier der Sache nach *Rupert Scholz*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, GG, Art. 12 (47. Erg.-Lfg. 2006), Rn. 430; *Friedhelm Hufen*, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, 2015, S. 26 ff.

157 *Rupert Scholz*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, GG, Art. 12 (47. Erg.-Lfg. 2006), Rn. 430.

und abhängiger Beschäftigung) mit unterschiedlicher systematischer Stellung geschützt.¹⁵⁸ Anhaltspunkte dafür, dass hiermit ein von Art. 12 Abs. 1 GG inhaltlich abweichendes Schutzniveau einhergeht, sind dabei nicht ersichtlich,¹⁵⁹ weshalb im Folgenden ausschließlich auf die grundgesetzlichen Vorgaben Bezug genommen wird; diese gelten entsprechend für das Landesverfassungsrecht.

Da ein „Landesausbildungsfonds“ eine fremdnützige Sonderabgabe begründet, die der Arbeitgeberseite zu Zwecken der Berufsbildung auferlegt wird, besitzt ein solcher Fonds einen hinreichende Bezug zu Art. 12 Abs. 1 GG und damit die für den Grundrechtseingriff notwendige berufsregelnde Tendenz.¹⁶⁰ Dieser Eingriff lässt allerdings die Freiheit der Berufswahl (das rechtliche „Ob“ der Berufstätigkeit) unberührt und bezieht sich allein auf die Art und Weise der Berufsausübung (das rechtliche „Wie“), die durch die Sonderabgabe (womöglich) weniger attraktiv wird. Der Eingriff ist somit von vergleichsweise geringer Intensität, rangiert – in dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Drei-Stufen-Modell¹⁶¹ – auf der untersten der drei Stufen und kann durch jede vernünftige Erwägung des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden. Dies ist hier mit Blick auf das landesverfassungsrechtlich verbrieftete Recht auf Arbeit sowie auf Bildung und Ausbildung nach Art. 8 Abs. 1, 27 BremVerf und die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs im Übrigen der Fall.¹⁶² Eine Landesausbildungsumlage bzw. ein „Landesausbildungsfonds“ verstößt somit – nach einhelliger Auffassung – nicht gegen Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG.¹⁶³

158 Vgl. dazu *Wolfgang Däubler*, in: Andreas Fischer-Lescano/Alfred Rinke/Karen Buse et al. (Hrsg.), *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, 2016, Art. 8 Rn. 13.

159 *Wolfgang Däubler*, in: Andreas Fischer-Lescano/Alfred Rinke/Karen Buse et al. (Hrsg.), *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, 2016, Art. 8 Rn. 13, m.w.N.

160 So auch *Rupert Scholz*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, GG, Art. 12 (47. Erg.-Lfg. 2006), Rn. 430.

161 Grundlegend BVerfGE 7, 377 ff. – *Apotheken-Urteil*.

162 Dazu näher oben III. 3. a) ee).

163 Wie hier nur *Rupert Scholz*, in: Theodor Maunz/Günter Dürig, GG, Art. 12 (47. Erg.-Lfg. 2006), Rn. 430: „Abgabepflicht der Arbeitgeber auch aus der Sicht des Art. 12 Abs. 1 anzuerkennen“; *Gerrit Manssen*, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck, GG I, 7. Aufl. 2018, Art. 12 Rn. 211: „keine verfassungsrechtlichen Bedenken zu erheben“; *Friedhelm Hufen*, *Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen*, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, 2015, S. 47 f.: „Eine Berufsausbildungsabgabe würde einen vernünftigen Gemeinwohlzweck verfolgen und wäre sowohl als Berufsausübungsregelung (Art. 12 GG) als auch als Schranke der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) geeignet, erforderlich und zumutbar“; *Wissen-*

Nicht zu messen ist die Ausbildungsplatzumlage von vornherein an Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG (Art. 13 BremVerf¹⁶⁴) in seiner originären Gestalt als Eigentumsgarantie,¹⁶⁵ die nicht das Vermögen als solches und somit grundsätzlich nicht gegen staatliche Eingriffe durch die Auferlegung von Geldleistungspflichten schützt.¹⁶⁶ Sofern man bisweilen dem Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG ein Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb entnimmt,¹⁶⁷ führt dieses Recht schließlich nicht zu einer Ausweitung des sachlichen Schutzzumfangs und reicht somit tatbestandlich nicht weiter als die Garantie des Art. 12 Abs. 1 GG.

2. Keine Stärkung der grundrechtlichen Abwehrposition aufgrund des großen Anteils an Ausbildungseinpender/innen

Nichts anderes ergibt sich vorliegend daraus, dass die Quote der Ausbildungseinpender/innen im Stadtstaat Bremen mit 41,1 Prozent (2020) im bundesweiten Vergleich überproportional hoch ist.¹⁶⁸ Zwar werden die in Bremen ansässigen Arbeitgeber/innen mit der Ausbildungsplatzumlage auch insoweit belastet, als es um die Verbesserung der Ausbildung von „Nichtlandeskindern“ geht. Weder unter den sonderabgabenrechtlichen Gesichtspunkten der Sachnähe und Gruppennützigkeit noch unmittelbar aus Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG ergibt sich vor diesem Hintergrund jedoch ein Abwehranspruch der Arbeitgeber/innen gegen einen entsprechenden „Landesausbildungsfonds“.

Zwar hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss zur bremischen Privatschulfinanzierung vom 23. November 2004 betont, dass es mit dem

schaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Zur Verfassungsmäßigkeit einer sog. Ausbildungsumlage, WD 3-3000-112/16, S. 14; *Hans-Peter Schneider*, Freiheit des Berufs und Grundrecht der Arbeit, VVDStRL 43 (1985), 7 (41): „Bei übermäßigem Lehrstellenmangel ist der Staat nicht nur zur Erhebung einer Berufsausbildungsabgabe berechtigt, sondern subsidiär auch zur Schaffung eigener Ausbildungsplätze (Lehrwerkstätten), ja im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten nach Art. 12 Abs. 1 GG sogar dazu verpflichtet“.

164 Vgl. *Christoph Külpmann*, in: Andreas Fischer-Lescano/Alfred Rinke/Karen Buse et al. (Hrsg.), *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, 2016, Art. 13 Rn. 1: „Die Vorschrift steht im Schatten des Art. 14 GG. Eigenständige Bedeutung in der Rechtspraxis hat sie nicht erlangt“.

165 Wie hier *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Zur Verfassungsmäßigkeit einer sog. Ausbildungsumlage, WD 3-3000-112/16, S. 14 f.

166 BVerfGE 4, 7 (17); 10, 89 (116); 95, 267 (300).

167 In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nach wie vor offengelassen, vgl. zuletzt BVerfGK 18, 33 – „*Gen-Milch*“.

168 Siehe oben B. II.

Grundgesetz grundsätzlich vereinbar sei, bei der Bemessung der wirtschaftlichen Hilfe, welche die Länder privaten Ersatzschulen gewähren, nur die Schülerinnen und Schüler zu berücksichtigen, die ihre Wohnung oder Hauptwohnung im Sitzland der Ersatzschule haben. Das Gericht hat danach die Landeskinderklausel in § 17 Abs. 4 Satz 1 des bremischen Privatschulgesetzes (BremPSchulG) für verfassungsrechtlich unproblematisch auch mit Blick auf den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG erklärt.¹⁶⁹ Art. 3 Abs. 1 GG werde durch § 17 Abs. 4 Satz 1 BremPSchulG nicht deshalb verletzt, weil die in dieser Vorschrift enthaltene Landeskinderklausel landesfremden Schülern mittelbar den Zugang zu den bremischen Ersatzschulen erschwert und sie daher gegenüber Schülern mit Wohnung oder Hauptwohnung in Bremen benachteiligt.¹⁷⁰

Aus diesen Feststellungen zur *verfassungsrechtlichen Zulässigkeit* der Ungleichbehandlung von Landes- und Nichtlandeskindern bei der Gewährung einer staatlichen Leistung (hier: Mittelzuweisung an die Träger bremischer Ersatzschulen) lässt sich – mitnichten – der Umkehrschluss eines *verfassungsrechtlichen Gebots* zur Ungleichbehandlung von Landes- und Nichtlandeskindern bei der Anordnung eines staatlichen Eingriffs (hier: Belastung mit der Ausbildungsplatzabgabe) ziehen. Selbst wenn man eine solche (hinkende) Parallele ziehen wollte, lässt sich der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Gegenteil entnehmen, dass der Landesgesetzgeber verfassungsrechtlich frei darin wäre und gut daran täte, Nichtlandeskinder in die Bemessung der Ausbildungsplatzabgabe einzubeziehen. Auf einen entsprechenden Vorlagebeschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 17. September 2007¹⁷¹ hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichts mit Beschluss vom 8. Mai 2013 die bremische Landesregelung, die bei der Auferlegung von Studiengebühren nach der Wohnung zugunsten von Landeskindern unterschied, wegen eines Verstoßes gegen Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG für nichtig erklärt.¹⁷² Entscheidend hierfür war, dass die bremische Regelung den notwendigen freien und gleichen Hochschulzugang in einem bundesweit zusammenhängenden System ohne

169 BVerfGE 112, 74 (86 ff.).

170 BVerfGE 112, 74 (90).

171 Az. 6 K 1577/06, juris.

172 BVerfGE 134, 1.

hinreichenden Sachgrund beeinträchtigte.¹⁷³ Während das Privatschulrecht in die originäre Regelungsbefugnis der Länder fällt und danach Differenzierungen zwischen Landeskindern und Nichtlandeskindern verfassungsrechtlich zulässig sind, sind derartige Ungleichbehandlungen in *bundesweit zusammenhängenden Systemen* verfassungsrechtlich ausgeschlossen. Als ein solcher bundesweit zusammenhängender Normbereich lässt sich auch das Recht der Berufsausbildung als Teil der konkurrierenden Bundeskompetenz für das „Arbeitsrecht“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG erfassen.¹⁷⁴ Das Arbeitsrecht ist nicht auf ein einzelnes Land konzentriert; Arbeitgeber rekrutieren ihre Beschäftigten auch aus anderen Bundesländern als dem Sitz- bzw. Produktionsland. Schließlich steht dem auch das sonderabgabenrechtliche Merkmal der Gruppennützigkeit nicht entgegen, denn nach diesem ist es verfassungsrechtlich ausreichend, wenn die Ausbildungsplatzabgabe entweder unmittelbar Arbeitgebern zufließt, welche als ausbildende Betriebe gezielt gefördert werden, oder die generelle Ausbildungssituation verbessert, woran die Arbeitgeber insgesamt ein besonderes Interesse haben.¹⁷⁵

Danach hat die hohe Quote der Ausbildungseinpender/innen in Bremen keinen Einfluss auf die grundrechtlichen Rechtspositionen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber. Vielmehr betrifft dies eine staatspolitische und -organisationsrechtliche Frage, namentlich des Länderfinanzausgleichs, die an dieser Stelle nicht weiter beleuchtet zu werden braucht.

3. Branchenspezifische Ausgestaltung

Eine mögliche Regelung eines „Landesausbildungsfonds“ muss schließlich dem allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG (Art. 2 Abs. 1 BremVerf¹⁷⁶) gerecht werden. Soweit sämtliche in Bremen ansässige Betriebe unabhängig von Betriebsgröße und Berufsbranche gleichermaßen an der Finanzierung beteiligt werden, können sich Gleichheitsfragen allenfalls hinsichtlich der Mittelverwendung aus der

173 BVerfGE 134, 1 (20 ff.).

174 Siehe oben C. II. 1.

175 Siehe oben III. 3. a) dd).

176 „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben das Recht auf gleiche wirtschaftliche und kulturelle Entwicklungsmöglichkeiten“.

Umlage stellen. Anders ist dies insbesondere bei einer branchenspezifischen Ausgestaltung, im Rahmen derer der Gesetzgeber bereits hinsichtlich der Erhebung der Ausbildungsumlage differenziert.¹⁷⁷ Das Gleiche gilt, wenn eine Differenzierung nach Betriebsgröße erfolgt und die Berufsausbildungsplatzabgabe etwa ausschließlich oder maßgeblich bei den Großbetrieben erhoben wird, die sich in Bremen bislang nur unzureichend an der Berufsausbildung beteiligen.¹⁷⁸

Aus dem allgemeinen Gleichheitssatz ergeben sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen – unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die stufenlos von gelockerten, auf ein Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen reichen können.¹⁷⁹ Im vorliegenden Zusammenhang wird man zwar mit Blick auf den gleichzeitig erfolgenden Eingriff in das Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit der Arbeitgeber einen strengen Verhältnismäßigkeitsmaßstab anlegen müssen; die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatz werden indes, wie bereits dargelegt, gewahrt.¹⁸⁰ Mit der Unterversorgung an Ausbildungsplätzen in bestimmten Branchen oder einer mangelnden Ausbildungsbereitschaft ab einer bestimmten Betriebsgröße läge zudem ein sachlicher, die Ungleichbehandlung rechtfertigender Grund vor. Dass eine branchenspezifische Ausgestaltung rechtlichen Bestand haben und praktische Wirksamkeit entfalten kann, haben in der Vergangenheit die Beispiele der Umlagefinanzierung in der Altenpflegeausbildung sowie das umlagefinanzierte, tarifvertragsbasierte System im Bauhauptgewerbe gezeigt.¹⁸¹ Für welche Branchen sich ein entsprechender „Landesausbildungsfonds“ in Bremen eignen könnte, ist hingegen eine rechts- und sozialpolitische Frage, die hier nicht beantwortet werden kann.

177 Wie hier schon *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Zur Verfassungsmäßigkeit einer sog. Ausbildungsumlage, WD 3-3000-112/16, S. 16.

178 Siehe oben B. II.

179 Exemplarisch BVerfGE 129, 49 (68 f.). Diese Rechtsprechung wird auch bei der Interpretation des allgemeinen Gleichheitssatzes nach Art. 2 Abs. 1 BremVerf zugrunde gelegt, vgl. *Peter Sperlich*, in: Andreas Fischer-Lescano/Alfred Rinken/Karen Buse et al. (Hrsg.), *Verfassung der Freien Hansestadt Bremen*, 2016, Art. 2 Rn. 6.

180 Dazu näher oben III. 3. a) ee).

181 Zu beiden Formen gemeinschaftlicher Finanzierung näher *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, *Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe* (Fußn. 1), S. 108–118.

V. Ergebnis

Sowohl in kompetenzrechtlicher als auch in finanzverfassungs- und grundrechtlicher Hinsicht wäre eine Berufsausbildungsabgabe auf landesrechtlicher Basis mit dem Grundgesetz vereinbar. Dabei käme es jedoch auch auf die genaue Ausgestaltung der gesetzlichen Regelung an, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden kann. Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass auch eine branchenspezifische Lösung verfassungsrechtlich zulässig wäre. Sowohl das Ausbildungsplatzförderungsgesetz des Bundes als auch der Entwurf eines Landesfinanzierungsgesetzes für Nordrhein-Westfalen aus den 1980er Jahren¹⁸² könnten als Vorlage für ein neues Landesgesetz in Bremen dienen, wobei diese insbesondere jeweils um die neueren Anforderungen an Sonderabgaben in verfahrensrechtlicher Hinsicht (Dokumentations- und Prüfpflichten) zu ergänzen wären.

182 Abgedruckt als Anlage 2) bei *Bodo Pieroth/Tristan Barczak*, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe (Fußn. 1), S. 208–214.

D. Zusammenfassung in Thesen

- I. Die Ausbildungsbereitschaft der Wirtschaft in Deutschland ist seit Jahren rückläufig. Durch die COVID-19-Pandemie hat sich die Situation seit dem Jahr 2020 noch einmal verschärft; die Zahl der neu abgeschlossenen Ausbildungsverträge wird im Jahr 2021 voraussichtlich einen historischen Tiefststand erreichen.
- II. In Bremen ist bereits seit längerer Zeit eine deutliche Unterversorgung mit Ausbildungsstellen festzustellen. Hierfür werden zwei Gründe maßgeblich verantwortlich gemacht: Zum einen die mangelnde Passgenauigkeit von Ausbildungsangeboten und Ausbildungsinteressen, zum anderen die überproportional hohe Quote von Ausbildungseinpender/innen von Niedersachsen nach Bremen. Hinzu kommt eine mangelnde Ausbildungsbereitschaft speziell von in Bremen ansässigen Großbetrieben.
- III. Die Ansätze, eine Finanzierung über eine „Umlage“ einzuführen und so einen ökonomischen Anreiz gegenüber Betrieben und Unternehmen zu setzen, mehr Ausbildungsplätze zu schaffen, haben sich im Bereich der Altenpflege sowie im Bauhauptgewerbe bewährt. Insbesondere im Bereich der Alten- und Krankenpflege ist die Ausbildungsbereitschaft seither substantiell gewachsen.
- IV. Nachdem die Versuche, auf Bundesebene eine Berufsausbildungsplatzabgabe gesetzlich zu verankern, wiederholt gescheitert sind, ist in kompetenzrechtlicher Hinsicht der Weg für eine entsprechende Sonderabgabe kraft Landesrechts frei. Der Bund hat weder mit dem Ausbildungsplatzförderungsgesetz 1976 noch zu einem späteren Zeitpunkt von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis wirksam Gebrauch gemacht.

- V. Zwar kann die Sperrwirkung gegenüber der Landesgesetzgebung auch durch einen absichtsvollen Regelungsverzicht des Bundes ausgelöst werden. Für einen solchen bedarf es mit Blick auf die Formenstrenge der grundgesetzlichen Kompetenzordnung jedoch hinreichend eindeutiger Anhaltspunkte. Solche sind in dem Abschluss eines „Nationalen Paktes für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland“ im Jahr 2004 nicht ansatzweise zu erkennen, sodass die Sperrwirkung gegenüber der Ländergesetzgebung nicht ausgelöst worden ist.
- VI. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes geht vom Prinzip des Steuerstaates aus, steht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts jedoch nichtsteuerlichen Abgaben aufgeschlossen gegenüber. Zu den nichtsteuerlichen Abgaben zählen auch Sonderabgaben, die sich durch eine gruppenspezifische Belastung, einen spezifischen Finanzierungszweck und die gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens auszeichnen. Eine Berufsausbildungsplatzabgabe stellt nach der Sonderabgabendogmatik des Bundesverfassungsgerichts eine Sonderabgabe im engeren Sinne dar, die sich an den einschränkenden Kriterien zum Schutz der finanzverfassungsrechtlichen Grundentscheidung des Grundgesetzes für den Steuerstaat messen lassen muss.
- VII. Zu den einschränkenden Kriterien zählen namentlich die besondere Finanzierungsverantwortung, die Sachnähe und konkrete Finanzierungsverantwortung einer homogenen, bereits bestehenden und nicht erst durch den Abgabengesetzgeber gebildeten Gruppe, die gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens sowie die verfahrensrechtliche Absicherung der Rechtmäßigkeit der Sonderabgabe durch Dokumentations- und Überprüfungspflichten. Diesen Anforderungen wird eine Berufsausbildungsplatzabgabe gerecht. Insbesondere dient ihr Aufkommen der Deckung eines besonderen Finanzierungsbedarfs (Zuschüsse an ausbildende Betriebe), richtet sie sich an eine homogene Gruppe (Arbeitgeberschaft) und tragen die Arbeitgeber/innen eine spezifische Finanzierungsverantwortung für die

berufliche Ausbildung. Letztere ergibt sich aus dem Umstand, dass nur sie rechtlich und tatsächlich in der Lage sind, für ein ausreichendes Ausbildungsangebot zu sorgen.

- VIII. Eine Landesausbildungsumlage bzw. ein „Landesausbildungsfonds“ ist mit der Berufsfreiheit der Arbeitgeber/innen und dem Grundsatz der Lastenfreiheit (Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar. Nichts anderes folgt aus der hohen Quote der Ausbildungseinpender/innen im Stadtstaat Bremen: In dem bundesweit zusammenhängenden System der Berufsausbildung als Teil des Arbeitsrechts ist der Landesgesetzgeber frei darin, die in Bremen ansässigen Arbeitgeber/innen auch insoweit zu belasten, als es um die Verbesserung der Ausbildung von „Nichtlandeskindern“ geht. Die Lösung ist hier nicht grundrechtlich über einen Abwehranspruch der Arbeitgeber/innen, sondern staatsorganisationsrechtlich über den Länderfinanzausgleich zu suchen.
- IX. Eine branchenspezifische oder nach Betriebsgröße differenzierende Ausgestaltung des „Landesausbildungsfonds“ ist am allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG (Art. 2 Abs. 1 BremVerf) zu messen. Selbst wenn man hier einen strengen Verhältnismäßigkeitsmaßstab anlegt, kann diesem jedoch Rechnung getragen werden. Mit der Unterversorgung an Ausbildungsplätzen in bestimmten Branchen läge auch ein hinreichend gewichtiger sachlicher Differenzierungsgrund vor. Namentlich das Beispiel der Umlagefinanzierung in der Altenpflegeausbildung zeigt, dass eine branchenspezifische Ausgestaltung prinzipiell verfassungsrechtlich zulässig ist und praktische Wirksamkeit entfalten kann. Die Bestimmung der jeweiligen Berufsbranchen, für die eine Berufsausbildungsplatzabgabe in Betracht kommt, ist Sache des Landesgesetzgebers.
- X. Bei der Frage, ob und wie er auf ein rückläufiges Ausbildungsangebot reagiert, verbleibt dem Landesgesetzgeber auch im Übrigen ein weiter Er-

messens- und Gestaltungsspielraum. Er kann eine Ausbildungsplatzabgabe bzw. einen „Landesausbildungsfonds“ einführen, eine Verpflichtung hierzu besteht indes weder kraft Bundes- noch kraft Landesverfassungsrecht.

Passau und Münster, 20. April 2021



.....
Univ.-Prof. Dr. Tristan Barczak, LL.M.

.....
Univ.-Prof. Dr. Bodo Pieroth

Literaturverzeichnis

Barczak, Tristan, Legislativbefugnisse im Lückenbereich – Eine methoden- und verfassungsrechtliche Kritik an der Verdrängung der Gesetzgebungskompetenz der Länder durch „absichtsvollen Regelungsverzicht“, in: ZG (31) 2016, 154–179.

–/*Pieroth, Bodo*, Mindestlohn Ausnahme für Zeitungszusteller?, Baden-Baden 2014.

Bertelsmann-Stiftung, Ländermonitor berufliche Bildung 2019 – Bremen. Auszug aus dem Abschlussbericht des Forschungsprojekts Ländermonitor berufliche Bildung 2019, Göttingen/Gütersloh.

Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.), Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020 – Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn 2020 (zitiert: BIBB-Datenreport 2020).

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II: Art. 20–82, 3. Auflage, Tübingen 2015.

Ehlers Dirk/Fehling, Michael/Pünder, Hermann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Band III: Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes, 3. Auflage, Heidelberg u.a. 2013.

Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), GG – Kommentar zum Grundgesetz, 3. Auflage, München 2020.

Fischer-Lescano, Andreas/Rinken, Alfred/Buse, Karen/Meyer, Ilsemarie/Stauch, Matthias/Weber, Christian (Hrsg.), Verfassung der Freien Hansestadt Bremen – Handkommentar, Baden-Baden 2016.

Frenz, Walter, Staatliche Veräußerung von Emissionshandelszertifikaten und Finanzverfassung – Eine neue Facette der Dogmatik nichtsteuerlicher Abgaben, in: DVBl. 2007, S. 1385–1392.

Geraedts, Regine, Alle Alarmglocken schrillen – Weniger Ausbildungsplätze, mehr junge Menschen abgehängt und den Betrieben gehen die Fachkräfte aus, in: Bericht zur Lage der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Land Bremen 2019, S. 129–139.

Hufen, Friedhelm, Verfassungsfragen der Einführung einer Berufsausbildungsabgabe im Land Nordrhein-Westfalen, Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales/NRW, Mainz 2015.

Hummel, Lars, Das Merkmal der Finanzierungsverantwortung in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: DVBl. 2009, S. 874–883.

–, Finanzierung von Amtshaftungsaufwendungen durch Sonderabgaben? – Anmerkungen zum Urteil des BVerwG vom 23.11.2011, 8 C 20.10, in: DVBl. 2012, S. 747–751.

Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band V: Rechtsquellen, Organisation, Finanzen, 3. Auflage, Heidelberg 2007.

Jarass, Hans D., Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und in anderen Bereichen, in: NVwZ 1996, S. 1041–1047.

–, Nichtsteuerliche Abgaben und lenkende Steuern unter dem Grundgesetz – Eine systematische Darstellung verfassungsrechtlicher Probleme mit Anwendungsfällen aus dem Bereich der Umweltabgaben, Köln 1999.

–/*Pieroth, Bodo*, GG – Grundgesetz-Kommentar, 16. Auflage, München 2020.

Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Begr.)/*Huber, Peter Michael/Voßkuhle, Andreas* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band I: Art. 1–19, Band II: Art. 20–82, jeweils 7. Auflage, München 2018.

Maunz, Theodor/Dürig, Günter (Begr.)/*Herzog, Roman/Herdegen, Matthias/Scholz, Rupert/Klein, Hans H.* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Stand: 92. Erg.-Lfg., München 2020.

Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Begr.)/Kämmerer, Jörn Axel/Kotzur, Markus (Hrsg.),
Grundgesetz-Kommentar, Band II: Art. 70–146, 7. Auflage, München 2021.

Ossenbühl, Fritz, Zur verfassungsrechtlichen Pflicht der Arbeitgeber, betriebliche Ausbildungsplätze bereitzustellen – Ein Rechtsgutachten erstellt im Auftrag des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, BMBW, Studien zu Bildung und Wissenschaft, Band X, Bad Honnef 1985.

–, Zur Rechtfertigung von Sonderabgaben mit Finanzierungszweck, in: DVBl. 2005, S. 667–675.

Pieroth, Bodo/Barczak, Tristan, Rechtsfragen einer landesrechtlichen Berufsausbildungsplatzabgabe, Rechtsgutachten im Auftrag des Deutschen Gewerkschaftsbunds, Münster 2014.

Puwalla, Wolfgang, Qualifikation von Abgaben – Eine Untersuchung am Beispiel der Fehlbelegungsabgabe, Berlin 1987.

Rothe, Georg, Berufliche Bildung in Deutschland – Das EU-Reformprogramm „Lissabon 2000“ als Herausforderung für den Ausbau neuer Wege beruflicher Qualifizierung im lebenslangen Lernen, Karlsruhe 2008.

Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage, München 2018.

Schneider, Hans-Peter, Freiheit des Berufs und Grundrecht der Arbeit, in: VVDStRL 43 (1985), S. 7–47.

Schoch, Friedrich, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, in: Jura 2010, S. 197–202.

Selmer, Peter, Steuersubventionismus und Verfassungsrecht, Frankfurt a.M. 1972.

–, Steuer und parafiskalische Sonderabgabe, in: GewArch 1981, S. 41–45.

–, Abgabenrecht – Sonderabgaben, Verfassungsmäßigkeit der Beiträge zum Klärschlamm-Entschädigungsfonds, in: JuS 2004, S. 931–933.

–, Zur Umlagefähigkeit von Amtshaftungslasten der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht – Zugleich Stellungnahme zum Urteil des Verwaltungsgerichts Frankfurt a.M. vom 30.9.2010, in: WM 2011, S. 1733–1739.

Stohlmeier, Thomas, Die inhaltliche und zeitliche Sperrwirkung nach Art. 72 Abs. 1 GG, Diss. Hamburg 1989.

Wende, Susanne, Verfassungsmäßigkeit von Sonderabgaben am Beispiel der Umlage gem. § 17d FinDAG, in: NVwZ 2006, S. 765–771.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Gesetzgebungskompetenz für eine Ausbildungsplatzumlage, WD 3-179/07, 2007.

–, Zur Verfassungsmäßigkeit einer sog. Ausbildungsumlage, WD 3-3000-112/16.

–, Finanzverfassungsrechtliche Aspekte einer Ausbildungsumlage, WD 4-3000-042/16.